

Vergaderjaar 2000–2001

27 783

Wet op het onderwijstoezicht

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Sinds een aantal jaren is er sprake van toenemende belangstelling voor het toezicht door de inspectie van het onderwijs en de betekenis daarvan voor het inzicht in de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. In het algemeen vraagt de samenleving nadrukkelijker dan voorheen om doeltreffende overheidsvoorzieningen en in dat verband om toezichthoudende organen die een goed functioneren waarborgen.

Om meerdere redenen is het van belang om ervoor te zorgen dat er betere en onafhankelijke informatie over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar komt. Ten eerste is het van belang om het onderwijs zich verder te laten ontwikkelen. De feitelijke situatie kennen en onder ogen zien, is een eerste vereiste voor een verantwoorde ontwikkeling van het onderwijs in de instellingen. Ten tweede moet de samenleving vertrouwen kunnen stellen in het onderwijssysteem. Voor de legitimiteit en de geloofwaardigheid van het onderwijssysteem, voor een maatschappelijk draagvlak in het veld en voor het vertrouwen van politiek, burgers, ouders en leerlingen en deelnemers in het stelsel van besturing, beoordeling en kwaliteitsbewaking, is een onafhankelijk inspectieoordeel nodig dat inzicht in kwaliteit oplevert. Toezicht is daarmee niet exclusief het bestuursinstrument voor de minister, maar vervult evenzeer een maatschappelijke functie.

Die wetenschap en de vele veranderingen in het onderwijs en in de samenleving waren aanleiding voor de overheid om haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op het onderwijs opnieuw te bekijken en de toezichtfunctie zodanig vorm te geven dat deze voldoet aan de maatschappelijke verwachtingen.

1.1 Nieuw evenwicht in de besturing van het onderwijs

In het Regeerakkoord van het huidige kabinet is het streven neergelegd naar verdere vergroting van autonomie en deregulering in het onderwijs. In de brief over het onderwijsbeleid op de middellange en langere termijn, «Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid» van 21 september 1999,

zijn de uitgangspunten voor een nieuw evenwicht tussen regelgeving door de overheid en zelfregulering door de onderwijsinstellingen – in samenspraak met hun omgeving – uiteengezet.

De zorg voor een goede kwaliteit van het onderwijs is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen, burgers en overheid. Daarbij speelt iedere partij de rol die samenhangt met zijn positie. Het nieuwe evenwicht in de besturing van het onderwijs heeft tot gevolg dat er een sterkere nadruk komt te liggen op de zelfregie van de individuele onderwijsinstelling en van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden van instellingen.

Een van de kernthema's in het Regeerakkoord is het aanspreken van de onderwijsinstellingen op kwaliteit. Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen, zowel aan de directe omgeving (de afnemers van het onderwijs) als aan de maatschappij in bredere zin. Beiden hebben er belang bij dat heldere informatie beschikbaar is over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs. Dit geldt voor de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en in toenemende mate voor de kwaliteit van het onderwijs aan de individuele instelling. Met het beschikbaar komen van voldoende betrouwbare informatie over de verschillende aspecten van kwaliteit van de individuele instelling kan worden tegemoetgekomen aan de steeds groeiende behoefte van burgers een weloverwogen keuze te maken voor het volgen van onderwijs aan een bepaalde instelling en de instelling van hun keuze zo nodig aan te kunnen spreken op de gerealiseerde kwaliteit in het licht van de eigen behoeften. In reactie op de verschillen in afwegingen en keuzen van burgers, zullen instellingen zich onderling steeds meer van elkaar gaan onderscheiden, waardoor er een gevarieerd onderwijsaanbod ontstaat. De instellingen geven zelf invulling aan de kwaliteit van hun onderwijs. Zij formuleren hun opvattingen over wat kwalitatief goed onderwijs is en actualiseren deze voortdurend. Zij doen dit in overleg met de deelnemers aan het onderwijs en met betrokkenen buiten de instelling, zoals instellingen voor vervolgonderwijs, werkgevers en gemeenten.

De gevarieerdheid van het onderwijsaanbod – een positieve ontwikkeling – maakt het tegelijkertijd noodzakelijk te zorgen voor voldoende eenheid en gemeenschappelijkheid in het onderwijsstelsel en te waarborgen dat elke individuele instelling onderwijs van voldoende kwaliteit biedt. Het is de taak van de overheid die eenheid te bewaken en ervoor garant te staan dat de kwaliteit van het onderwijs aan elke individuele instelling van voldoende niveau is en daarenboven optimale kwaliteit te bevorderen. De rol van de overheid als mede verantwoordelijke voor het realiseren van goed onderwijs door de instellingen, is te zorgen voor het scheppen van de voorwaarden die instellingen in staat stellen hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij zorgt voor een adequate bekostiging en regelt hoofdzaken voor de taken en werkwijzen van de instellingen, zoals vakken, kerndoelen examens en eindtermen. Ook voert zij een stimulerend beleid ten aanzien van het leraarschap, een van de belangrijkste voorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs. Binnen deze voorwaarden laat de overheid de instellingen de ruimte om eigen invulling te geven aan kwaliteit. Het gaat erom een meer open systeem in te richten waarbinnen de opvattingen over kwalitatief goed onderwijs – in debat met veld en samenleving – op een integere, transparante en betrouwbare wijze worden uitgewerkt.

Binnen het beleid dat enerzijds is gericht op versterking van de kwaliteitsverantwoording door de instellingen en anderzijds op het waarborgen van voldoende eenheid in het onderwijsbestel en kwalitatief goed onderwijs aan elke instelling, speelt de inspectie van het onderwijs een belangrijke rol. Het toezicht bevordert de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit

binnen de kaders van de onderwijswetgeving. Daarbij wordt in het bijzonder het zelfregulerend vermogen van de instellingen gestimuleerd. Dat gebeurt door zelfevaluatie en kwaliteitszorg als belangrijk referentiepunt bij de uitoefening van het toezicht te nemen. Daar waar de instelling zelf actief werkt aan het transparant maken van de eigen kwaliteit, zal de inspectie – afhankelijk uiteraard van de kwaliteit van die zelfevaluatie – gebruik maken van die uitkomsten.

De inspectie krijgt de taak de instellingen periodiek op hun kwaliteit te beoordelen en hen aan te spreken wanneer die kwaliteit tekortschiet. De rapportages van de inspectie worden openbaar, zodat ze ook voor de onderwijsdeelnemers en andere belangstellenden beschikbaar zijn. Van groot belang in dit proces is dat het oordeel van de inspectie onafhankelijk is. Onafhankelijke oordeelsvorming vereist een inspectie die haar taken in professionele onafhankelijkheid uitoefent. Met het oog op die onafhankelijke oordeelsvorming geeft het Regeerakkoord de opdracht de positie van de inspectie te versterken. In de nota «Variëteit en waarborg», die op 26 mei 1999 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, heeft de regering voorstellen gedaan ter uitvoering van de opdracht (kamerstukken II 1998/99, 26 572, nr. 1). In deze nota is aangekondigd dat een Toezichtswet zal worden voorbereid waarin de taakverdeling tussen de minister en de inspectie van het onderwijs zal worden vastgelegd. Het voorliggende wetsvoorstel geeft uitvoering aan dit voornemen. Deze wet wordt ingediend mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

1.2 Ontwikkelingen in het overheidstoezicht

Naast de ontwikkelingen in de besturing van het onderwijs hebben de recente ontwikkelingen op het gebied van het overheidstoezicht in het algemeen een rol gespeeld bij de formulering van het toezichtbeleid in het onderwijs.

De toenemende maatschappelijke verwachtingen omtrent doeltreffende overheidsvoorzieningen en toezichthoudende organen om goed functioneren te waarborgen, hebben geleid tot hernieuwde aandacht voor de toezichtfunctie in het openbaar bestuur. Dit blijkt onder meer uit een aantal rapporten die hierover zijn uitgebracht, zoals het rapport van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op de uitvoering van publieke taken» (kamerstukken II 1997/98, 25 956, nrs. 1–2) en het rapport van de commissie Holtslag «De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund» (kamerstukken II 1998/99, 26 200 VII, nr. 48). Deze rapporten benadrukken het belang van een goede inrichting van het toezicht, gericht op het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid. In de toezichtketen – het grotere geheel van sturingsrelaties tussen de minister en de organisatie die een publieke taak uitoefent, en tussen de minister en de Staten-Generaal – mag geen element ontbreken en moeten alle verantwoordelijkheden duidelijk geregeld zijn. Een meer actieve en adequate invulling van de toezichtfunctie is vereist:

- omdat het toezicht wordt gezien als noodzakelijk complement van het beleid van decentralisatie en marktwerking in de publieke sector,
- vanwege de grotere aandacht voor effectiviteit,
- als gevolg van publicitaire en politieke aandacht naar aanleiding van een aantal incidenten waarbij bleek dat het toezicht een en ander mankeerde.

In het Regeerakkoord wordt dan ook de ontwikkeling van een kaderstellende visie op het toezicht aangekondigd. De positionering van het toezicht in de diverse sectoren laat grote verscheidenheid zien. Uitgangspunt van het kabinet is dan ook niet dat de overheidsverantwoordelijkheid voor de toezichtfunctie overal op dezelfde wijze wordt vormgegeven.

1.3 Ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs

De algemene verwachtingen en ontwikkelingen met betrekking tot de toezichtfunctie hebben ook hun invloed op hetgeen zich de laatste tijd rond de inspectie van het onderwijs afspeelt. Het toezichtarrangement van interne verzelfstandiging, geregeld in de ministeriële regeling verzelfstandiging Onderwijsinspectie (1993), bleek niet langer aan deze verwachtingen te kunnen voldoen. De regeling is in 1997 intern geëvalueerd, welke evaluatie in 1998 extern is gevalideerd («Valideringsonderzoek «Evaluatie ministeriële regeling verzelfstandiging Onderwijsinspectie»», F.L. Leeuw, juli 1998). Hierbij werd geconstateerd dat de beoogde functionele onafhankelijkheid met betrekking tot de inspectierapportages niet was gerealiseerd. Het arrangement tussen de minister en de inspectie, een combinatie van «hiërarchie», «overleg», «vertrouwen» en «netwerken», werd aangemerkt als een moeizame constructie voor een organisatieonderdeel dat mede tot taak heeft evaluaties te verrichten van het departementale onderwijsbeleid. Bovendien hadden zich, aldus het validatierapport, inmiddels enkele ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding gaven tot herbezinning op de positie van de inspectie:

- het debat over de kwaliteitskaarten,
- het via de Wet openbaarheid van bestuur openbaar moeten maken van inspectiegegevens,
- de implementaties van de interne strategiediscussie.

Deze ontwikkelingen worden hieronder toegelicht.

De openbaarheid van inspectierapporten over scholen en hun kwaliteit staat mede onder invloed van de media al geruime tijd in de belangstelling. Zo benadrukte de Tweede Kamer, sprekend over het Onderwijsverslag 1999, de onafhankelijkheid van het inspectieoordeel.

Naar aanleiding van enkele gebeurtenissen in het primair en voortgezet onderwijs zijn discussies gevoerd over wat te doen bij onderwijs van onvoldoende kwaliteit. In het kader van het advies van de Onderwijsraad over de kwaliteitskaart in het voortgezet onderwijs (Den Haag, 1 juli 1998) werd gediscussieerd over de reikwijdte van het toezicht in relatie tot de daarbinnen te onderscheiden inspectietaken. Heel belangrijk daarbij bleek de vraag naar de criteria die de inspectie bij haar beoordelingen hanteert en de mate van verantwoordelijkheid van de minister daarvoor. In een later advies heeft de Onderwijsraad (Den Haag, 20 oktober 1999) zich meer specifiek gebogen over de vraag hoe op verantwoorde wijze kan worden voorzien in de behoeften van betrokkenen aan gegevens over de kwaliteit van scholen en wat hierbij de rol van de overheid zou moeten zijn.

Deze ontwikkelingen hebben in de afgelopen jaren reeds de wijze van uitoefening van het toezicht beïnvloed. In 1998 is in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs de zogenaamde Kwaliteitswet (wet van 18 juni 1998, Stb. 1998, 398) in werking getreden, waarin instrumenten als het schoolplan en de schoolgids zijn geregeld. Op basis van deze instrumenten ontwikkelen scholen een expliciet kwaliteitsbeleid en leggen daarover verantwoording af aan de ouders en leerlingen. Over de scholen voor voortgezet onderwijs wordt daarnaast eveneens sinds 1998 informatie gepubliceerd in de eerder genoemde kwaliteitskaarten.

In 1997 is in het primair onderwijs op een beperkt aantal scholen proefgedraaid met het «integraal schooltoezicht», waarbij een school in afwijking van de systematiek in het verleden op alle voor de kwaliteit relevante aspecten wordt doorgelicht. De ervaringen hiermee hebben geleid tot aanpassing van de toezichtssystematiek in 1999. Vanaf dat jaar wordt in het toezicht van de inspectie onderscheid gemaakt tussen regulier en integraal schooltoezicht; een eerste aanzet tot proportioneel toezicht (zie de paragrafen 2.3.2 en 2.8). In het voortgezet onderwijs heeft de evaluatie van de basisvorming door de inspectie tot eenzelfde ontwikkeling geleid. De BVE-sector heeft al langer ervaring met het voeren van een actief

kwaliteitsbeleid en kwaliteitsbewaking via een kwaliteitszorgsysteem. Sinds 1996 zijn instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie verplicht zorg te dragen voor regelmatige beoordeling van de kwaliteit met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen. Hierover rapporteren zij in een kwaliteitszorgverslag. Vanaf 1999 is de inspectie begonnen met het «integraal instellingstoezicht». Op basis van deze nieuwe toezichtssystematiek vindt op dit moment een bestandsopname van alle instellingen plaats. Het gaat daarbij telkens om een volledige doorlichting van een aantal opleidingen van elke instelling. Naast de eerder genoemde ontwikkelingen waren ook deze gebeurtenissen aanleiding om voorstellen te doen ter nadere vormgeving van het toezichtbeleid.

1.4 Variëteit en waarborg

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste ontwikkelingen beschrijft de nota «Variëteit en waarborg» de functies van het toezicht op het onderwijs en de voorwaarden waaraan het moet voldoen en doet voorstellen voor de inrichting ervan. De nota mondt uit in het voorstel de kerntaken van de toezichthouder te verankeren in een afzonderlijke wet op het onderwijstoezicht.

Naar aanleiding van de nota heeft de Onderwijsraad het advies «Deugdelijk toezicht» (Den Haag, 22 oktober 1999) uitgebracht. De raad onderschrijft het standpunt dat binnen de huidige maatschappelijke context meer aandacht nodig is voor kwaliteit, kwaliteitszorg en goede informatie daarover. Daarbij is de raad van mening dat het toezicht niet het instrument is voor verbetering van de onderwijskwaliteit. Dit zou slechts kunnen door middel van het uitbreiden of verder detailleren van de huidige deugdelijkheidseisen. Daarbij tekent de raad wel aan dat het stellen van deugdelijkheidseisen terughoudend moet gebeuren.

Van regeringszijde is hierop een tweetal reacties naar de Tweede Kamer gezonden: een eerste, korte reactie bij brief van 1 november 1999 en een tweede uitvoerige reactie door middel van een vervolg-beleidsnota, getiteld «Naar een stimulerend toezicht» van 28 januari 1999 (kamerstukken II 1999–2000, 26 572, nr. 3).

Op 21 februari 2000 vond over de nota «Variëteit en waarborg» en de vervolgbeleidsnota een notaoverleg plaats met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999–2000, 26 572, nr. 7). De commissie stemde in met de totstandkoming van een wet op het onderwijstoezicht, waarbij de inspectie de taak krijgt de kwaliteit van het onderwijs aan iedere instelling periodiek te beoordelen aan de hand van een aantal in die wet te noemen aspecten van kwaliteit. Zij sprak zich daarbij sterk uit voor het creëren van een hulp-instrumentarium dat op basis van vrijwilligheid zou kunnen worden ingeroepen wanneer de kwaliteit van het onderwijs aan een instelling voortdurend achterblijft.

1.5 Advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft op 20 december 2000 advies uitgebracht over het voorstel van wet op het onderwijstoezicht¹. Het wetsvoorstel heeft op hoofdlijnen de instemming van de Onderwijsraad. De raad onderschrijft met name de in het wetsvoorstel neergelegde proportionaliteit van het toezicht – de aansluiting op de uitkomsten van de zelfevaluatie van instellingen – en de onafhankelijkheid van het inspectieoordeel. De raad heeft daarnaast een aantal aanbevelingen gedaan.

De belangrijkste aanbevelingen betreffen het maken van een helder onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit en – in het verlengde daarvan – het maken van onderscheid tussen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nalevingstoezicht en ander kwaliteitstoezicht. Het nalevingstoezicht zou onder directe verantwoordelijkheid van de minister moeten blijven vallen. Daarnaast acht de raad het met het oog op de rechtsbescherming van instellingen van belang inspectieoordelen aan te merken als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat daartegen bezwaar en administratief beroep mogelijk wordt. Tot slot beveelt de raad aan om de toezichtssystematiek in de BVE-sector in overeenstemming te brengen met die in het primair en voortgezet onderwijs, in die zin dat voor het toezicht op instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ook aspecten van kwaliteit worden vastgesteld.

De eerste aanbeveling van de raad – het maken van helder onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en aspecten van kwaliteit – heeft geleid tot verduidelijking van de paragrafen 2.4 en 2.5. Daarin wordt uiteengezet dat in het wetsvoorstel onderscheid wordt gemaakt tussen nalevingstoezicht en ander kwaliteitstoezicht.

Het is van belang dat het steeds duidelijk is of een oordeel van de inspectie dat de kwaliteit tekortschiet, betrekking heeft op een deugdelijkheidseis of dat dit andere aspecten van kwaliteit betreft. Daarom zal de inspectie in haar rapportages die openbaar worden gemaakt, zoals is bepaald in artikel 15, tweede lid, expliciet moeten aangeven wanneer een tekortschieten in kwaliteit is gelegen in de niet naleving van deugdelijkheidseisen. Ook wordt het standpunt van de raad onderschreven dat het onderscheid uiteindelijk van belang is, gelet op de bestuurlijke consequenties die eraan kunnen worden verbonden. Een tekortschieten, zonder dat er sprake is van niet naleving van wettelijke voorschriften, kan nooit leiden tot het opleggen van een bekostigings-sanctie. Om deze reden is het vrijwillige karakter van het verbetertraject, indien er geen sprake is van niet naleving van wettelijke voorschriften, benadrukt in paragraaf 2.13.

De raad is van oordeel dat een (wenselijke) onafhankelijkheid van de inspectie in het kader van haar oordeelsvorming en rapportages met zich meebrengt dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister wat betreft de daarin neergelegde oordelen wordt uitgesloten. Hij acht het echter van belang dat het nalevingstoezicht onder directe ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen en dat daarom de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het oordeel over de naleving gehandhaafd moet blijven. De Raad van State heeft vervolgens het advies gegeven om de voorgestelde beperking van de aanwijzingsbevoegdheid geheel te heroverwegen. Gelet op dit advies van de Raad van State is besloten de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht volledig te handhaven. Binnen die volledige ministeriële verantwoordelijkheid is een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid van de inspectie gewaarborgd. Dit wordt verder uiteengezet in paragraaf 3.1.

Een andere aanbeveling van de Onderwijsraad heeft betrekking op rechtsbescherming van instellingen, ingeval de kwaliteit van het onderwijs aan een instelling naar het oordeel van de inspectie tekortschiet. De raad beveelt aan het inspectie-oordeel aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Het inspectie-oordeel is geen besluit in de zin van de Awb, omdat de inspectie geen rechtsgevolgen beoogt met haar oordeel. Er bestaat ook geen noodzaak tot een dergelijke rechtsbeschermingsprocedure. Immers, indien een instelling het niet eens is met een inspectie-oordeel, wordt de instelling in de gelegenheid gesteld om met de inspectie overleg te voeren en wordt de zienswijze van het bestuur, als zij het niet eens kunnen worden, door de inspectie als bijlage bij het te openbaren rapport gevoegd (zie paragraaf 2.12).

De raad acht het noodzakelijk dat ook voor de sector Beroepsen volwasseneneducatie aspecten van kwaliteit in de wet worden opgenomen, omdat de verantwoordelijkheid van de minister voor de kwaliteit van de inhoud van het onderwijs in de BVE-sector groter is dan in het hoger onderwijs.

Anders echter dan in het primair en voortgezet onderwijs voorziet de WEB in een wettelijke, algemene, opdracht om kwaliteit te realiseren in overleg met de instellingen (artikel 1.3.6). Daarnaast kunnen op basis van de WEB rechten worden ontnomen vanwege het feit dat gebleken is dat de kwaliteit van een opleiding onvoldoende is geweest, zonder dat er sprake is geweest van het niet naleven van een deugdelijkheidseis (zie bijvoorbeeld artikel 6.1.4). De grens tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit is derhalve al niet meer scherp te trekken (zie paragraaf 2.5). Om die redenen zijn, na afstemming met de BVE-sector vertegenwoordigd in de EB-Kamer, voor de BVE-sector geen aspecten van kwaliteit in het wetsvoorstel opgenomen.

De Onderwijsraad beveelt aan in artikel 12, tweede lid, eerste volzin op te nemen met welke categorieën personen en organisaties overleg moet worden gevoerd bij de totstandkoming van het toezichtskader. Hierbij zou de formulering «op overeenstemming gericht overleg» moeten worden opgenomen. Vanuit een oogpunt van terughoudendheid met regelgeving is er voor gekozen de overlegpartners niet in de wetstekst, maar in de memorie van toelichting op te nemen. De formulering «op overeenstemming gericht overleg» is niet zonder meer een algemeen gebruikelijke formulering in de onderwijswetgeving. De formulering komt in de onderwijswetgeving voor als waarborg voor degenen die menen dat zonder een dergelijke formulering de vrijheid van onderwijs in het gedrang zou komen (zie de gemeentelijke planbevoegdheid bij GOA/OALT). Artikel 12 ziet echter op een andere situatie. Het gaat in dit artikel uitsluitend om de werkwijze van de inspectie, die niet dient te worden belast met de zwaardere verplichting van op overeenkomst gericht overleg.

De raad acht verder artikel 17 overbodig, aangezien de hier genoemde verantwoorde uitoefening van het toezicht vooral tot uitdrukking komt in de klachtadviesprocedure en de instelling van de Raad van Advies. Artikel 17 heeft echter een bredere werking dan de klachtadviesprocedure en de instelling van de Raad van Advies. Met dit artikel wordt beoogt het de burger mogelijk te maken de inspectie aan te spreken op de wijze waarop zij haar taken uitoefent. Het gaat hierbij dus om de totale taakuitoefening door de inspectie (zie ook paragraaf 3.3).

Volgens de Onderwijsraad zijn de artikelen 5:12 tot en met 5:17 en artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht slechts van overeenkomstige toepassing voorzover het de taken, genoemd in artikel 3, onder b en volgende betreft (de taken die niet het nalevingstoezicht betreffen). Conform deze aanbeveling van de Onderwijsraad is de wetstekst aangepast.

De raad beveelt aan in artikel 12 aan te geven dat het toezichtskader moet worden gezien als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht. Dat het toezichtskarakter een beleidsregel is, blijkt echter reeds afdoende uit de (artikelsgewijze) memorie van toelichting.

2. Het toezichtarrangement

2.1 Kwaliteitsbeoordeling door de inspectie

De in hoofdstuk 1 geschetste ontwikkelingen vragen om een beleid dat enerzijds de kwaliteitsverantwoording door de onderwijsinstellingen versterkt en anderzijds zorgt voor voldoende eenheid in het onderwijsstelsel en waarborgt dat elke instelling onderwijs van voldoende kwaliteit biedt. Het toezicht zal instellingen moeten stimuleren tot het bereiken van optimale kwaliteit. Dit beleid vraagt om een wettelijk regime. Dit wetsvoorstel beoogt daarin te voorzien door binnen het grondwettelijk kader (zie paragraaf 2.2) verantwoordelijkheden en taken voor het toezicht op het onderwijs helder vast te leggen.

Hoofddoel van dit wetsvoorstel is de wettelijke verankering van de kerntaken van de inspectie van het onderwijs en het expliciteren van de verantwoordelijkheden van minister en inspectie. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de opdracht in het Regeerakkoord om de positie van de inspectie te versterken met het oog op onafhankelijke oordeelsvorming. Essentiële voorwaarde waaraan het toezicht moet voldoen om dit te bereiken, is dat het toezicht legitiem en onafhankelijk is.

Een cruciale rol in dit voorstel speelt de periodieke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs van de instellingen door de inspectie, een beoordeling die is gebaseerd op deskundigheid en overzicht, in onafhankelijkheid is totstandgekomen en openbaar is.

Het wetsvoorstel beoogt deze beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs van de instellingen en het rapporteren daarover wettelijk vast te leggen als kerntaken van de inspectie van het onderwijs binnen het geheel van de inspectietaken zoals die op dit moment nog in de onderscheiden sectorwetten zijn neergelegd.

2.2 Grondwettelijk kader

Het in dit wetsvoorstel neergelegde toezichtarrangement past binnen de kaders die artikel 23 van de Grondwet daarvoor stelt. Het toezicht vindt zijn grondslag in het tweede lid van de Grondwet, waarin is bepaald dat het geven van onderwijs vrij is behoudens het toezicht door de overheid. Het toezicht maakt hiermee een door de Grondwet toegestane inbreuk op de vrijheid van onderwijs; in de Grondwet zijn aan het toezicht geen eisen gesteld. Daarnaast vereist de Grondwet een wettelijke regeling van de voorwaarden om voor bekostiging in aanmerking te komen: «de eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting». De inspectie kent van oudsher, naast het toezicht op de naleving van deze eisen van deugdelijkheid, ook andere taken, zoals het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs. In het kader van de uitoefening van deze andere taken richt de inspectie zich ook op andere aspecten van kwaliteit dan die als deugdelijkheidseis aan de instellingen zijn gesteld.

Vrijheid van onderwijs is het uitgangspunt voor de toezichtssystematiek die in het wetsvoorstel is vervat. Het streven naar autonomievergroting en deregulering ten gunste van een dynamisch systeem van kwaliteitszorg in het onderwijs getuigt van respect voor dit fundamentele beginsel van het Nederlandse onderwijsbestel. Met het oog op een zo sober mogelijk toezicht is in dit wetsvoorstel een vorm van proportioneel toezicht neergelegd, inhoudende dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Tevens bevat het wetsvoorstel duidelijke voorschriften voor de inspectie die bepalen waarop zij zich bij de kwaliteitsbeoordeling moet richten. Daarbij wordt voorzien in mogelijkheden om de inspanningen van de instellingen bij hun streven naar een optimale kwaliteit te ondersteunen en tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat, zolang er geen sprake is van niet naleving van de wettelijke eisen van deugdelijkheid, de instellingen de ruimte hebben hun eigen keuzen te maken bij de vormgeving van het onderwijs.

2.3 De verantwoordelijkheid van de instelling en de overheid

2.3.1 De verantwoordelijkheid van de instelling

Uitgangspunt bij de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie is dat de instelling zelf primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs.

De verantwoordelijkheid van de instelling omvat:

- het formuleren van streefdoelen in termen van te realiseren kwaliteit,

- de realisatie van de kwaliteit,
- de kwaliteitsbewaking,
- de publieke verantwoording over de kwaliteit.

Bij het vormgeven van deze verantwoordelijkheid hebben de instellingen nadrukkelijk de ruimte om eigen keuzen te maken. Die keuzen maken zij in interactie met de actoren rond de instelling en op basis van eigen professionaliteit en identiteit. In de onderscheiden sectorwetten is dit beginsel ook vastgelegd en zijn nadere voorschriften gesteld ten aanzien van de kwaliteitszorg en publieke verantwoording.

De instelling bepaalt binnen de wettelijke kaders zelf – in afstemming op de externe behoefte – de kwaliteitsdoelen en -normen evenals de wijze waarop de gerealiseerde kwaliteit zal worden gemeten en geëvalueerd.

Op grond van haar eigen beoordeling bepaalt de instelling vervolgens welke kwaliteitsverbeteringen zij wenselijk of noodzakelijk acht.

Omdat de wettelijke kwaliteitsopdrachten per onderwijssector verschillen en deze bovendien iedere instelling de ruimte bieden daaraan een eigen invulling te geven, kent het onderwijs diverse vormen van kwaliteitszorg, die overigens in alle sectoren voortdurend in ontwikkeling is. In de BVE-sector – waar dit, zoals aangegeven in paragraaf 1.5, een wettelijke verplichting is – beschikt elke instelling over een stelsel van kwaliteitszorg, waarbij zij regelmatig de kwaliteit van het onderwijs moet normeren, meten, beoordelen en waar nodig verbeteren. De uitkomsten van deze zelfevaluaties worden vastgelegd in een openbaar document ter wille van de publieke verantwoording. Bij de kwaliteitsbeoordeling betreft zij behalve de eigen medewerkers ook deelnemers en afnemers. Dit vergroot de betrouwbaarheid van de beoordeling. Dat geldt ook in geval van inschakeling van bijvoorbeeld medewerkers van andere onderwijsinstellingen, externe deskundigen en organisaties die certificeren. De terugkoppeling die de instelling van de betrokkenen krijgt, kan zij vervolgens benutten bij de verbetering van de kwaliteit.

Bij instellingen in het primair en voortgezet onderwijs bestaan er niet dergelijke wettelijke regels voor de inrichting van de eigen kwaliteitszorg. Wel expliciteren zij hun kwaliteitsbeleid in schoolgids en schoolplan en hebben zij de plicht ervoor zorg te dragen dat de daarin opgenomen kwaliteitsdoelen worden gerealiseerd.

2.3.2 De verantwoordelijkheid van de overheid

De overheid draagt zorg voor een adequaat onderwijsbestel, de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs. Dit doet zij door middel van wettelijke regels, financiering en bestuurlijke maatregelen. Autonomievergroting en deregulering zijn geen opzichzelfstaande waarden, maar middelen ter verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Centraal in de beoogde werking van het bestel is dat partijen in een wederzijds systeem van «checks and balances» komen tot een dynamisch evenwicht waarin een optimaal resultaat wordt bereikt.

Het inspectietoezicht en de mogelijk daaropvolgende bestuurlijke interventies van de overheid (zie ook paragraaf 2.13) zijn instrumenten in aanvulling op deze zelfregulerende mechanismen. Het is zaak dat het inspectietoezicht een stimulerende werking heeft op het zelfcorrigerend vermogen van instellingen en het beoogde dynamische evenwicht met actoren in de omgeving.

Het toezicht door de inspectie zal waar mogelijk aansluiten bij de werkzaamheden die de instelling zelf ten behoeve van de kwaliteitszorg heeft verricht. Hiermee wordt vormgegeven aan het begrip «proportionaliteit» als een van de grondbeginselen van het nieuwe toezichtbeleid. In paragraaf 2.8 wordt hierop nader ingegaan. De onafhankelijke beoordeling door de inspectie levert de instelling – in aanvulling op haar eigen kwaliteitszorg – extra informatie over de sterke en zwakke kanten in het

eigen functioneren en presteren. Deze kan zij benutten bij de kwaliteitsverbetering en bij haar profilering.

Indien het de instelling echter niet lukt om op eigen kracht de nodige kwaliteitsslag te maken, dan zal de inspectie uiteindelijk de minister informeren, waarbij zij hem voorstellen doet voor mogelijke stimulerende maatregelen. In paragraaf 2.13 wordt nader ingegaan op het zogenaamde bestuurlijk natraject.

2.4 Het kwaliteitsbegrip

Het in dit wetsvoorstel gebruikte begrip kwaliteit is een overkoepelend begrip. Het heeft betrekking op verschillende aspecten van het onderwijs. Sommige van deze aspecten worden van zo groot belang geacht dat de wetgever daarvoor bepaalde voorschriften heeft gegeven: de in de sectorwetten opgenomen eisen (deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden). Van andere aspecten is het van belang dat daarover door de inspectie inzicht wordt geboden aan betrokkenen bij het onderwijs: de in dit wetsvoorstel voor het toezicht op het primair en voortgezet onderwijs opgenomen aspecten van kwaliteit.

Bij de beoordeling van kwaliteit richt de inspectie zich zowel op de naleving van wettelijke voorschriften als op andere aspecten van kwaliteit, waaronder met name voor de BVE-sector mede wordt begrepen de doelstellingen die de instelling zichzelf heeft gesteld al dan niet in het kader van haar wettelijke opdracht. Al deze aspecten worden afzonderlijk en in samenhang met elkaar bekeken.

Het is daarbij niet uitgesloten dat er sprake kan zijn van overlap. Zo zijn er bijvoorbeeld wettelijke eisen gesteld aan het leerstofaanbod en is het leerstofaanbod ook als kwaliteitskenmerk benoemd. Het is niet ondenkbaar, zeker gegeven het feit dat instellingen zich door middel van hun leerstofaanbod kunnen profileren, dat ook deze zich wat dat betreft bepaalde doelen hebben gesteld. Uiteindelijk zal de inspectie in haar oordeel wel duidelijk moeten maken op welke aspecten dit betrekking heeft (zie paragraaf 2.5).

2.5 Deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs betreft de inspectie alle in de vorige paragraaf genoemde aspecten en verbindt deze met elkaar; het gaat om een integraal oordeel over de totale kwaliteit.

Dit neemt niet weg dat de in de sectorwetten gegeven wettelijke voorschriften en de aspecten van kwaliteit, waaronder de eigen doelstellingen van de instellingen, van een geheel andere orde zijn. Het onderscheid is om die reden van belang indien geoordeeld moet worden dat er sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten in kwaliteit. Aangezien alle oordelen van de inspectie actief openbaar worden gemaakt (zie paragraaf 2.12), zullen ook andere betrokkenen bij het onderwijs hiervan kennis kunnen nemen. Het moet voor deze betrokkenen duidelijk zijn wanneer een instelling voldoet aan de wettelijke eisen en wanneer dat niet het geval is. Daarom zal de inspectie in haar openbare rapportages expliciet moeten vermelden wanneer er naar haar oordeel sprake is van niet naleving van de wettelijke voorschriften.

Daarnaast is het onderscheid ook van belang voor de bestuurlijke consequenties die de minister kan verbinden aan het oordeel van de inspectie. Zie daarvoor paragraaf 2.13 over het bestuurlijk natraject.

Het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit moet als volgt worden begrepen.

Bij deugdelijkheidseisen gaat het om objectiveerbare criteria die voor alle instellingen gelijkelijk gelden. Het betreft kaders (eisen aan leraren, organisatie, schooltijden en dergelijke) en inhoudelijke opdrachten (kern-

doelen, soms ook proceskenmerken) waaraan elke instelling in een bepaalde onderwijssector moet voldoen. Dat een instelling aan de desbetreffende wettelijke voorschriften voldoet, geeft aan dat het onderwijs een zekere basiskwaliteit heeft, maar biedt nog geen waarborg dat er een kwaliteit wordt geboden die – in vergelijking met andere instellingen – van de desbetreffende instelling mag worden verwacht. In de vorige eeuw was de veronderstelling dat naleving van het systeem van deugdelijkheidseisen als vanzelf kwalitatief goed onderwijs op individuele scholen zou opleveren. Als nu onder «goed onderwijs» wordt verstaan onderwijs waarmee de instelling, gegeven het beginniveau van de leerlingen of deelnemers, het best mogelijke resultaat bereikt, is de veronderstelling dat het systeem van deugdelijkheidseisen dat garandeert, geen realiteit meer.

Uitbreiding van het systeem van deugdelijkheidseisen is niet het geëigende instrument om de gewenste hoogwaardige kwaliteit af te dwingen. De beperkingen van dit instrument enerzijds en anderzijds het gegeven dat burgers in een tijd van groeiende variëteit in het onderwijs steeds meer vragen om inzicht in de kwaliteit van het aan hun kinderen geboden onderwijs, vragen om een ander beleid. Het gaat erom een proces in gang te zetten om elke individuele instelling te stimuleren om – met eerbiediging van de door de instelling gekozen richting – een zo hoog mogelijke kwaliteit te bereiken. Het instrument dat daarvoor nu wordt ingezet, is het «stimulerend toezicht» door de inspectie van het onderwijs: de inspectie rapporteert naar elke individuele instelling en haar omgeving over haar bevindingen omtrent de onderwijskwaliteit van die instelling. Zij krijgt daartoe in dit wetsvoorstel de opdracht te letten op een aantal aspecten van kwaliteit: specifieke aspecten van het functioneren en presteren van de instelling, waarop de inspectie zich mede concentreert wanneer zij zich een oordeel vormt over de kwaliteit van het door de instelling geboden onderwijs.

De andere aspecten van kwaliteit hebben betrekking op het geheel van het onderwijs dat een instelling realiseert, binnen de doelstellingen en de voorwaarden die de instelling en de wetgever stellen. De inspectie bekijkt dus, naast de naleving van de wettelijke voorschriften en in samenhang daarmee, de door de instelling gerealiseerde kwaliteit aan de hand van in dit wetsvoorstel genoemde en verder met de betrokkenen bij het onderwijs af te stemmen aspecten van kwaliteit.

Anders dan de deugdelijkheidseisen zijn deze aspecten van kwaliteit geen vooraf aan de instelling te stellen prestatie-eisen waarvan de bekostiging afhankelijk is. Wel komt erin tot uitdrukking welke aspecten van de door de instelling geleverde prestaties de wetgever van belang acht als het gaat om de kwaliteitsbeoordeling van het gerealiseerde onderwijs. De instelling zelf vult binnen de wettelijke kaders de kwaliteit van haar onderwijs in en de – onafhankelijke – inspectie geeft inzicht waar de instelling in vergelijking met andere instellingen staat. In deze benadering past het niet om een bekostigingssanctie te treffen wanneer de inspectie constateert dat een instelling niet in alle relevante, ofwel door de andere aspecten van kwaliteit aangegeven, opzichten kwalitatief goede prestaties levert.

Voor het primair en voortgezet onderwijs zijn de aspecten van kwaliteit opgenomen in een bijlage bij het wetsvoorstel. Bij de keuze voor deze aspecten hebben wij ons laten leiden door de ervaringen van de inspectie in de afgelopen jaren, onderzoek naar schoolkwaliteit door de Onderwijsraad (Den Haag, 20 oktober 1999), de reacties uit het onderwijsveld op de aspecten waarop de inspectie zich nu concentreert, door internationale gegevens en door onze wens terughoudend te zijn en dus alleen die aspecten op te nemen die wezenlijk zijn voor de kwaliteitsdefinitie.

Voor de BVE-sector bevat het wetsvoorstel geen aspecten van kwaliteit. In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is expliciet gesteld dat de inspectie zich bij de uitoefening van het toezicht richt op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen en is dus door de wetgever aangegeven dat het toezicht zich niet beperkt tot het (nalevings)toezicht op vooraf gestelde wettelijke voorschriften. De WEB geeft inhoudelijke opdrachten aan instellingen, zoals bijvoorbeeld artikel 1.3.5 van de WEB, en geeft onderscheiden actoren rond de instelling instrumenten in handen om hun aanspraken op kwaliteit richting de instelling kracht bij te zetten. Die zelfregie dient om doeltreffender en sneller in te spelen op de behoeften van deelnemers, afnemers en lokale overheden. Dit vraagt dan ook van instellingen in de BVE-sector om publiek ondernemerschap met sterke omgevingsoriëntatie, een vraag- en klantgerichte houding en een adequate publieke verantwoording, waarbij de kwaliteit wordt getoetst aan de behoeften en waardering van gebruikers. Het vraagt van actoren rond de instelling dat ze de dialoog over de kwaliteit aangaan, weten hun behoeften kenbaar te maken, dat ze terugkoppeling leveren over hun beoordeling van de kwaliteit en waar nodig de instelling aanspreken op tekortkomingen op voor hen relevante kwaliteitsaspecten. De instellingen bepalen zodoende in zekere zin zelf wat kwaliteit voor hen inhoudt, maar zijn daarbij afhankelijk van «voeding» van buiten.

In het toezichtskader legt de inspectie – evenals in de sectoren primair en voortgezet onderwijs – na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen vast op welke wijze zij vervolgens die kwaliteit zal beoordelen. Bij de beoordeling van de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zal de inspectie zich dus vooral richten op de wijze waarop de instellingen aan hun wettelijke opdrachten gestalte hebben gegeven; welke kwaliteitsdoelen zij zichzelf daarbij hebben gesteld en of die zijn gerealiseerd op aanvaardbaar niveau.

2.6 Het toezichtskader

De Onderwijsraad heeft terecht opgemerkt dat het stellen van deugdelijkheidseisen terughoudend moet gebeuren (zie paragraaf 1.4). De mogelijkheden om met vooraf gestelde gedetailleerde regels wenselijk geachte kwaliteit af te dwingen zijn immers beperkt. Het uniform werkende instrument van wettelijke voorschriften kent zijn grenzen; met dergelijke voorschriften kunnen wel doelstellingen voor het onderwijsproces en randvoorwaarden voor de bekostiging van instellingen worden gegeven, maar kunnen niet de wenselijk geachte resultaten worden bereikt. Bovendien is het niet effectief om voortdurend alle instellingen aan te spreken via algemene regels als via het toezicht stimulans kan worden gegeven waar dat nodig is.

Het uitgangspunt van de regering is dat de samenleving meer vertrouwen kan stellen in (vooraf te stellen) algemene en globale regels als door middel van (achteraf uit te oefenen) toezicht inzicht wordt gegeven in de gerealiseerde kwaliteit binnen het gegeven kader. Dit uitgangspunt leidt tot een opener en flexibeler systeem, waarin uiteindelijk instellingen meer mogelijkheden hebben om een eigen invulling van kwalitatief goed onderwijs te realiseren.

De inspectie beschikt over een grote expertise en een goed overzicht van het onderwijs. Haar regelmatige contacten met het inspectietoezicht in het buitenland, haar betrokkenheid bij de wetenschappelijke en beleidsontwikkelingen op het gebied van het onderwijs en de door de inspectie-onderzoeken verkregen concrete kennis van het onderwijs in de klas, geven de inspectie een goed inzicht in wat er in Nederland op onderwijsgebied mogelijk is. Deze kennis gebruikt zij bij de kwaliteitsbeoordeling. Vanzelfsprekend houdt de inspectie bij de beoordeling wel rekening met

de specifieke situatie op de instelling. Vanuit haar ervaring en overzicht over het geheel van instellingen kijkt de inspectie naar het niveau en de realiseerbaarheid van de kwaliteit van een instelling afgezet tegen de kwaliteit van instellingen in vergelijkbare omstandigheden. De inspectie houdt daarbij rekening met de eigen profilering van de instelling en de daarbij door de instelling gemaakte keuzen. Op deze wijze komt zij tot een zorgvuldige beoordeling van de verschillende kwaliteitsaspecten. De wijze waarop de inspectie kijkt naar andere aspecten van kwaliteit en naar de wijze waarop de instelling aan haar wettelijke opdrachten invulling heeft gegeven, is een kwestie van professionaliteit, maar de werkwijze van de inspectie moet ook consistent, transparant, controleerbaar en bediscussieerbaar zijn. In dit wetsvoorstel wordt daartoe bepaald dat de inspectie zich over de wijze waarop zij het toezicht uitoefent, verantwoordt in een tevoren bekendgemaakt toezichtskader.

De vaststelling van de eigen werkwijze in een toezichtskader is een van de bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan de inspectie worden geattribueerd. De consequentie hiervan is dat de inspectie deze bevoegdheid op eigen naam zal uitoefenen (zie paragraaf 3.1). De vaststelling is te duiden als een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht.

In het overleg met de Tweede Kamer in februari 2000 (kamerstukken II 1999–2000, 26 572, nr. 7) heeft de minister betoogd dat het vaststellen van het toezichtskader de verantwoordelijkheid van de inspectie zou moeten zijn. Het toezichtskader is namelijk het resultaat van een proces waarin de inspectie samen met het veld consens heeft nagestreefd over de concrete invulling van de aspecten van kwaliteit en daarmee dus over de inhoud van het toezicht door de inspectie. Aan het einde van dit proces stelt de inspectie het toezichtskader vast. Het vaststellen is dan in feite een codificatie van overeenstemming over een kader dat betrokkenen zelf mede hebben ontwikkeld. Het draagvlak onder betrokkenen voor het toezichtskader en de wijze van uitoefening van het toezicht, zoals dat daarin is neergelegd, zal daardoor sterker zijn.

Alleen de inspectie zelf kan vanuit haar professionaliteit deze verantwoording vooraf over haar werkwijze bij de kwaliteitsbeoordeling formuleren. Op welke wijze de inspectie haar oordelen vormt – de werkwijze bij de kwaliteitsbeoordeling – is immers onderdeel van het in het Regeerakkoord neergelegde streven tot een onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie. Het is aan de minister om vervolgens aan de door de inspectie gegeven professionele oordelen bestuurlijke consequenties verbinden. Dit neemt niet weg dat de inspectie bij het opstellen van een toezichtskader een aantal voorwaarden in acht moet nemen. Zo is als algemeen uitgangspunt voor het toezicht bepaald dat de inspectie de vrijheid van richting en inrichting van instellingen en de keuzen die zij daarbinnen hebben gemaakt, in acht neemt. Verder ligt het voor de hand dat de inspectie een werkwijze kiest die past bij de onderwijssoort. Voor de verschillende onderwijssectoren zullen dan ook aparte toezichtskaders worden opgesteld.

De minister kan, gelet op het feit dat de inspectie hiërarchisch onderdeel uitmaakt van het ministerie, aanwijzingen geven met betrekking tot het toezichtskader. Dit kan zowel met betrekking tot de te volgen procedure als met betrekking tot de inhoud van het toezichtskader. Het ligt echter in de rede dat de minister, gelet op het belang van maatschappelijk draagvlak voor het toezichtskader, zoals ook de Onderwijsraad heeft benadrukt (zie paragraaf 1.5), op het moment dat de inspectie met relevante partijen overeenstemming heeft bereikt over het toezichtskader, terughoudend omgaat met zijn bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen betreffende de inhoud daarvan.

Voor het primair en voortgezet onderwijs zal de toelichting op de bijlage waarin de aspecten van kwaliteit zijn opgenomen, richting geven aan de voor deze sectoren vast te stellen toezichtskaders. In de BVE-sector zal de inhoud van het toezichtskader vooral worden bepaald door de uitkomsten van het overleg dat de inspectie daarover moet voeren (zie hieronder). Dit is ook passend voor deze sector, waarvoor voornamelijk formele kwaliteitseisen in de wet zijn vastgelegd en waarbij aan de instellingen een grote mate van autonomie is toegekend.

Over de wijze waarop de inspectie het toezicht in de BVE-sector uitoefent, heeft reeds eerder overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Op grond van de uitkomst van deze overleggen met het onderwijsveld, is de verwachting dat het voor de BVE-sector vast te stellen toezichtskader gericht zal zijn op de invulling van de wettelijke opdrachten door de instellingen betreffende de kwalificering, de toegankelijkheid en het onderwijs(programma). Van deze kwaliteitsaspecten hebben de partijen bij het overleg aangegeven dat het van belang is dat de inspectie daarover een onafhankelijk en openbaar oordeel geeft. Dit biedt de betrokkenen immers inzicht in bijvoorbeeld de mate waarin instellingen erin slagen deelnemers te voorzien van een kwalificatie, in hoeverre die kwalificering aansluit bij arbeidsmarkt en vervolgonderwijs, of het opleidingsaanbod voorziet in de behoefte van potentiële deelnemers, of er aandacht is voor specifieke doelgroepen, welke uitgangspunten de instelling hanteert voor de inrichting van het onderwijsprogramma, welke opvattingen over de vormgeving van onderwijs daaraan ten grondslag liggen en in hoeverre de docenten erin slagen om die uitgangspunten en opvattingen in de behandeling van de leerstof tot uitdrukking te brengen.

Bij de totstandkoming van elk toezichtskader zal de inspectie op grond van dit wetsvoorstel overleg plegen met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Hierbij kan worden gedacht aan de deelnemers aan het onderwijs, de ouders, de beroepsgroep van leraren en ander onderwijspersoneel, de besturenorganisaties, instellingen voor vervolgonderwijs, besturen van gemeenten en provincies. Dit is geen limitatieve opsomming. Daarnaast zal de inspectie voor de vaststelling ook wetenschappers en andere deskundigen op onderwijsgebied kunnen raadplegen.

Door overleg te voeren met deze betrokkenen kan de inspectie een werkwijze tot stand brengen die het best aansluit bij de desbetreffende sector en de in die sector heersende opvattingen over kwaliteit. Bij het overleg streeft de inspectie naar het bereiken van consensus. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van het toezichtskader ligt bij de inspectie; zij stelt het toezichtskader vast.

Het toezichtskader is bepalend voor de manier waarop de inspectie haar toezicht uitoefent. Het is niet normstellend voor de instellingen. Het betreft geen statisch document. Er moet ruimte zijn voor dynamiek in die zin dat de inspectie in staat moet zijn haar werkwijze bij te stellen aan de hand van de opgedane praktijkervaringen, reacties uit het onderwijsveld, voortschrijdende inzichten over toezicht en kwaliteit, enzovoorts. Ook over bijstellingen van een toezichtskader voert de inspectie overleg met relevante partijen.

2.7 Het periodiek kwaliteitsonderzoek

Ter beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs voert de inspectie periodieke kwaliteitsonderzoeken uit.

Het kwaliteitsonderzoek kan twee fasen kennen:

1. het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs,
2. het onderzoek naar vorderingen in de kwaliteitsverbetering in gevallen van eerder geconstateerde tekortkomingen.

2.7.1 Het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs

De inspectie zal regelmatig bij instellingen de kwaliteit van het onderwijs onderzoeken. De diepgang van het onderzoek is afhankelijk van de situatie bij de instelling. Vertrekpunt voor het periodiek kwaliteitsonderzoek zijn de uitkomsten van de zelfevaluatie van de instelling. De inspectie zal allereerst deze uitkomsten verifiëren en valideren om te bepalen in hoeverre zij haar beoordeling daarop kan baseren. Zo nodig verricht zij aanvullend onderzoek. In paragraaf 2.8 wordt dit toegelicht.

Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek van de zelfevaluatie, zo nodig aangevuld met eigen gegevensverzameling, tot het oordeel komt dat de kwaliteit in orde is, is daarmee het onderzoek voltooid. De inspectie zal haar oordeel neerleggen in een inspectierapport (zie paragraaf 2.12).

Geeft het onderzoek de inspectie echter aanwijzingen waardoor zij in redelijkheid kan vermoeden dat de kwaliteit tekortschiet, dan stelt zij nader onderzoek in. Hierbij kan de inspectie kijken naar mogelijke oorzaken van het tekortschieten in kwaliteit. Dit zijn aspecten van management, organisatie, bestuur en beleid van de instelling, zoals bijvoorbeeld de professionalisering van het personeel, de interne communicatie, de externe contacten en de onderwijskundige inzet van de middelen. Indien het vermoeden van de inspectie onterecht is, wordt het onderzoek afgesloten. Blijkt dat er naar het oordeel van de inspectie inderdaad sprake is van een ernstig tekortschieten in kwaliteit, dan zal zij de instelling op korte termijn weer bezoeken. In beide gevallen wordt er een inspectierapport opgemaakt.

2.7.2 Het onderzoek naar de vorderingen in kwaliteitsverbetering

De instelling is primair verantwoordelijk voor het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie kan op korte termijn na het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs de instelling opnieuw bezoeken om te zien welke concrete acties de instelling heeft ondernomen om tot kwaliteitsverbetering te komen en tot welke resultaten dit heeft geleid. Ook hiervan maakt zij rapport op. De inspectie kan daarin concluderen dat de nodige kwaliteitsslag is gemaakt of dat de acties van de instellingen voldoende vertrouwen bieden dat dit al gebeuren. Blijkt echter dat de kwaliteit nog steeds ernstig tekort schiet, dan zal de inspectie de minister informeren (zie verder paragraaf 2.13). De inspectie zal, om de instelling niet onnodig te belasten, alleen besluiten tot een dergelijk onderzoek op korte termijn, als de kwaliteit in die mate in het geding is dat dit noodzakelijk is. In gevallen dat daarvan geen sprake is, zal de inspectie de eventueel door de instelling gerealiseerde verbeteringen betrekken bij het eerstvolgende periodieke kwaliteitsonderzoek.

2.7.3 Onderzoeksgegevens ten behoeve van het Onderwijsverslag

De inspectie zal de gegevens die worden verkregen uit het periodiek kwaliteitsonderzoek gebruiken bij het maken van het jaarlijkse Onderwijsverslag. Daarbij worden overigens ook gegevens uit andere bronnen gebruikt, zoals onderzoek, statistische gegevens en onderzoek van de inspectie naar bepaalde (beleids)thema's in een steekproef (zie paragraaf 3.1 en de toelichting bij de artikelen 7 en 14).

Bij het verwerken van de gegevens uit periodieke kwaliteitsonderzoeken zal erop worden gelet dat de representativiteit in orde is: de gegevens voortkomend uit nader onderzoek van instellingen waarbij een vermoeden van tekortschieten in kwaliteit was ontstaan, moeten worden aangevuld met vergelijkbare gegevens uit een steekproef van instellingen

die representatief is voor het totaal, omdat anders een vertekend beeld zou kunnen ontstaan.

2.8 Proportionaliteit van het toezicht – aansluiting bij zelfevaluatie

Het uitgangspunt van proportionaliteit werkt op meerdere punten door in de uitoefening van het toezicht door de inspectie. Bij de frequentie van de periodieke kwaliteitsonderzoeken; de inspectie zal zich vooral inzetten voor instellingen die dat ook nodig hebben. Bij de intensiteit van het kwaliteitsonderzoek; de inspectie zal volstaan met een globaal onderzoek, zolang zij geen aanwijzingen krijgt dat er sprake is van tekortkomingen. Bij de wijze van gegevensverzameling; indien de instelling zelf regelmatig de kwaliteit evalueert, zal de inspectie eigen onderzoek nalaten.

Dit laatste aspect van de proportionaliteit van het toezicht, zoals dat hier wordt voorgestaan, kan ertoe leiden dat de inspectie onder bepaalde voorwaarden haar oordeel zal baseren op de zelfevaluatie van de instelling. De inspectie zal daartoe de zelfevaluatie op een drietal punten verifiëren en valideren.

Ten eerste zal de inspectie controleren of alle relevante aspecten in het functioneren en presteren van de instellingen in de zelfevaluatie aan de orde zijn gekomen. De instelling zal zich in elk geval een oordeel hebben moeten gevormd over de in het toezichtskader neergelegde kwaliteitsaspecten, wil de inspectie zich op dit oordeel kunnen baseren.

Ten tweede zal de inspectie nagaan of de zelfevaluatie van de instelling voldoende onderbouwd en betrouwbaar is. Hiertoe zal de inspectie vooral kijken naar de methode die de instelling heeft gebruikt om de kwaliteit te toetsen. Betrokkenheid van onderwijsdeelnemers, ouders, afnemers en externe deskundigen of instanties, zal de betrouwbaarheid van de uitvoering van de evaluatie over het algemeen vergroten.

Tot slot zal de inspectie bekijken of de kwaliteitsdoelen die de instelling zichzelf heeft gesteld van voldoende niveau zijn. Liggen de normen waar de instelling haar resultaten tegen afzet voor de beoordeling niet te laag of te hoog? Immers geeft een positief kwaliteitsoordeel – dat de gestelde doelstellingen zijn gehaald – geen juiste weergave van de kwaliteit, indien de instelling zichzelf geen ambitieuze doelen heeft gesteld en vice versa. De inspectie valideert de eigen normstelling van de instelling in het licht van:

- de context van de instelling, bijvoorbeeld de leerlingenpopulatie en de omvang van de beschikbare overheidsmiddelen,
- de normstelling en het feitelijk presteren van andere, vergelijkbare instellingen,
- de motivering van de instelling bij haar profilering en gemaakte keuzen,
- de maatschappelijke opvattingen over het kwaliteitsniveau.

Op basis van de aldus geverifieerde en gevalideerde zelfevaluatie van de instelling vormt de inspectie zich een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling. Blijkt dat de zelfevaluatie onvoldoende of onbetrouwbare gegevens oplevert, dan zal de inspectie zorgen dat deze gegevens op andere wijze – waaronder eigen onderzoek – worden verkregen. Dit betreft het aanvullend onderzoek door de inspectie. Anders gezegd: naar mate de zelfevaluatie meer zichtbaar maakt en betrouwbaar is, zal de inspectie zelf beperkter onderzoek verrichten.

2.9 Niet bekostigde instellingen

Tot de leeftijd van 16 jaar zijn jonge mensen volledig leerplichtig. Aan het onderwijs dat kinderen tot deze leeftijd volgen, worden eisen gesteld. Dat geldt ook voor het niet bekostigd onderwijs, zowel wanneer het gaat om

instellingen die krachtens een onderwijswet of de Leerplichtwet 1969 zijn erkend of aangewezen, als wanneer het gaat om niet bekostigd onderwijs waarbij dat niet het geval is. In beide gevallen moet de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheid van de leraren overeenkomen met bekostigde instellingen.

Op grond van de Leerplichtwet 1969 beoordeelt de leerplichtambtenaar van de gemeente of aan de leerplicht kan worden voldaan ingeval leerlingen niet bekostigd onderwijs volgen. Zij kunnen hiervoor de inspectie om advies vragen, hetgeen in de praktijk ook veelal gebeurt. Door de decentrale organisatie van het toezicht op de naleving van de leerplicht is er noch bij de inspectie, noch op het ministerie een volledig overzicht van instellingen waar niet bekostigd onderwijs wordt aangeboden. Het incidenteel dan wel integraal toezicht door de inspectie is dus afhankelijk van de handelwijze van de individuele leerplichtambtenaren.

In de sector voortgezet onderwijs bestaan buitenlandse opleidingen, zoals bijvoorbeeld de Japanse, Amerikaanse, Engelse en Europese school. Deze scholen worden vanuit het buitenland bekostigd en volgen het onderwijsstelsel van het eigen land. De buitenlandse overheden zijn verantwoordelijk voor deze scholen en de Nederlandse inspectie houdt dan ook geen direct toezicht op het onderwijs. De Nederlandse inspectie laat zich wel periodiek door buitenlandse zusterorganisaties over de stand van zaken informeren.

Ook instellingen waaraan leerplichtige leerlingen onderwijs mogen volgen, en instellingen die zijn aangewezen of erkend, behoren van voldoende kwaliteit te zijn. Kwaliteitszorg en effectief toezicht zijn ook bij deze instellingen essentieel. De inspectie zal ook deze instellingen op de kwaliteit moeten beoordelen. De in dit wetsvoorstel neergelegde toezichtssystematiek is daarom voorzover mogelijk ook van toepassing op het niet bekostigd onderwijs. De hiervoor vast te leggen wettelijke uitgangspunten verplichten de inspectie daarbij een werkwijze te hanteren die passend is bij niet bekostigde instellingen, waarbij voldoende variëteit in de wijze van aanbieden, de organisatie en de inrichting van het onderwijs moet zijn gewaarborgd. Dit past in het uitgangspunt van proportionaliteit van het inspectietoezicht. Bij de uitoefening van het toezicht kan de wijze waarop het toezicht plaatsvindt en de intensiteit ervan verschillen per sector.

2.10 Instellingen voor landbouw en natuurlijke omgeving en exameninstellingen

2.10.1 Instellingen voor landbouw en natuurlijke omgeving

Op het onderwijs voor landbouw en natuurlijke omgeving wordt toezicht uitgeoefend door de Inspectie landbouwonderwijs. De Inspectie landbouwonderwijs zal daarbij de in dit wetsvoorstel neergelegde toezichtssystematiek hanteren. Zoals reeds aangegeven in de beleidsnota «Variëteit en waarborg» heeft de beoordeling van het onderwijs voor landbouw en natuurlijke omgeving een specifiek karakter. Ten eerste is dat de specifieke oriëntatie op de agrarische sector, die tot uitdrukking wordt gebracht door de positionering van het onderwijs dat valt onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Ten tweede wordt dit onderwijs getypeerd door de verticale structuur in de Agrarische Opleidingen Centra van voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs. Voor het toezicht op het onderwijs voor landbouw en natuurlijke omgeving zal daarom door de Inspectie landbouwonderwijs een afzonderlijk toezichtskader worden vastgesteld.

Gedurende de periode 1999 tot en met juni 2002 is een bestandsopname voorzien bij alle instellingen die onderwijs voor landbouw en natuurlijke omgeving verzorgen. Vanaf juni 1999 worden alle inspectierapporten van de instellingen voor landbouwonderwijs gepubliceerd. Voor het voortgezet onderwijs wordt gezamenlijk met de Inspectie van het onderwijs de eerder genoemde kwaliteitskaart uitgebracht. Vanuit het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt de kwaliteitszorg in de BVE-sector gestimuleerd met extra middelen voor een in te stellen visitatie als onderdeel van het kwaliteitszorgstelsel voor deze sector in de toekomst. De verwachting is dat de ontwikkeling van een goed kwaliteitszorgsysteem nog enkele jaren zal duren. Voor instellingen die nog niet in de bestandsopname zijn opgenomen, zal ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog ten behoeve van die bestandsopname integraal toezicht plaatsvinden.

2.10.2 Exameninstellingen

In de BVE-sector dienen de instellingen er zorg voor te dragen dat de inhoud en het niveau van de examens ten minste zijn afgestemd op de eindtermen (artikel 7.4.4 WEB). Het examen omvat een onderzoek naar de kennis, het inzicht, de vaardigheden en in voorkomende gevallen naar de beroepshoudingen, die de examinandus zich bij voltooiing van de opleiding moet hebben eigen gemaakt, alsmede de beoordeling van de uitkomsten van dat onderzoek aan de hand van de eindtermen (artikel 7.4.2 WEB).

Exameninstellingen voorzien in externe legitimering van de examens, waardoor wordt gewaarborgd dat aan de wettelijke voorschriften daarvoor wordt voldaan. De exameninstellingen zijn onafhankelijk van de onderwijsinstellingen (artikel 1.6.1, tweede lid, WEB) en worden als zodanig door de minister erkend en vervolgens geregistreerd in het CREBO. Deze erkenning vindt mede plaats aan de hand van een advies van de inspectie over de verwachte kwaliteit van het werk van de exameninstelling die erkenning vraagt.

De externe legitimering houdt voorzieningen in die waarborgen dat de inhoud en het niveau van de examens ten minste zijn afgestemd op de eindtermen. Het is de verantwoordelijkheid van de exameninstelling om de kwaliteit van de extern te legitimeren examenopgaven en -opdrachten in die zin te beoordelen en zo nodig aan te geven onder welke condities de desbetreffende toetsen moeten worden afgenomen, beoordeeld en verwerkt. De exameninstelling zal zich daartoe niet alleen uitspreken over de kwaliteit van het ontwerp van een examen, maar zij zal in het algemeen ook inzicht verkrijgen in de feitelijke uitvoering. Over de wijze waarop dat gebeurt, kunnen de exameninstelling en de onderwijsinstelling afspraken maken. Dat kan bijvoorbeeld door middel van een verslag van de door de onderwijsinstelling ingestelde examencommissie ten behoeve van de organisatie en het afnemen van de examens (artikel 7.4.5 WEB) of door middel van door de exameninstelling te verrichten audits.

De inspectie oefent volgens de in dit wetsvoorstel neergelegde systematiek vervolgens toezicht uit op de kwaliteit van de werkzaamheden van de exameninstellingen. Hierbij gaat de inspectie na of met de door de exameninstelling gekozen werkwijze en de door haar gemaakte afspraken daarover de functie van de externe legitimering wordt vervuld. Waar in dit wetsvoorstel of in deze toelichting wordt gesproken van de kwaliteit van het onderwijs, moet hieronder tenzij anders blijkt mede worden begrepen de kwaliteit van de externe legitimering.

2.11 Hoger onderwijs

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in het door de inspectie uitgeoefende toezicht op het hoger onderwijs. De werkwijze gebaseerd op de Wet

hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek blijft vooralsnog gehandhaafd. Voorstellen voor wijziging in het toezicht op het hoger onderwijs zullen worden gedaan bij indiening van het wetsvoorstel waarmee wordt beoogd om accreditatie in het stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs een plek te geven.

2.12 Openbaarmaking van het inspectieoordeel

Zoals hiervoor al is aangegeven is een ander belangrijk uitgangspunt van het nieuwe toezichtbeleid de openbaarmaking van het inspectieoordeel. Het is van groot belang dat de inspectie haar oordelen actief openbaar maakt. Dit past in het geheel van het afleggen van publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs als complement van de vergroting van de autonomie van de instellingen.

Alle definitieve rapporten van de inspectie worden actief openbaar gemaakt. Een ieder kan van de inhoud van deze rapporten kennisnemen. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat dit mogelijk – als het gaat om oordelen van de inspectie dat de kwaliteit tekortschiet – nadelige gevolgen voor instellingen met zich mee kan brengen, ook al wegen deze niet op tegen het genoemde belang van openbaarheid en publieke verantwoording. Daarom is de vaststelling van rapporten met de nodige waarborgen omgeven. Bij een redelijk vermoeden dat de kwaliteit tekortschiet, krijgt de instelling een periode om verbeteringen in de kwaliteit te bewerkstelligen en stelt de inspectie nader onderzoek in. Het bestuur krijgt verder de gelegenheid om op de bevindingen van de inspectie te reageren. Het rapport wordt daarna pas vastgesteld en openbaar gemaakt. Als bijlage bij het rapport wordt de zienswijze van het bestuur – althans een samenvattende weergave daarvan –, als deze afwijkt van die van de inspectie, eveneens op de website van de inspectie geplaatst.

Openbaarmaking vindt plaats in de vijfde week na vaststelling. Dat biedt het bestuur van de instelling de mogelijkheid om zich op eventuele publiciteit in de media en reacties van betrokkenen bij het onderwijs op de school of instelling voor te bereiden. Het bestuur is daardoor ook in staat het oordeel van de inspectie in de context van het beleid van de instelling te plaatsen en eventueel zelf de bevindingen van de inspectie openbaar te maken, bijvoorbeeld in de schoolgids of op de eigen website. Daarbij kan het dan aangeven welke consequenties aan het oordeel van de inspectie zullen worden verbonden.

Naast de actieve openbaarmaking, blijft het mogelijk een kopie van een inspectierapport op te vragen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.

Gelet op de doelstelling van de openbaarmaking – een vergroting van de publieke verantwoording – ligt het voor de hand dat de inspectie daarvoor een breed toegankelijk medium kiest. Op dit moment biedt internet goede mogelijkheden om breed maar ook specifiek inzicht te verschaffen in de kwaliteit van het onderwijs aan individuele instellingen. De inspectie is daarom nu voornemens de rapporten in ieder geval op haar website te plaatsen. Er is echter niet uitgesloten dat in de toekomst nieuwe media meer mogelijkheden zullen bieden.

Via internet kan ieder inspectierapport gemakkelijk worden ingezien. Inspectierapporten kunnen worden vergeleken. Dit kan van belang zijn voor bijvoorbeeld (aspirant-)ouders en (aspirant-)leerlingen of studenten bij het maken van een school- of opleidingskeuze. Vergelijking van achtereenvolgende inspectierapporten van een bepaalde instelling maakt bovendien de kwaliteitsontwikkeling zichtbaar.

Het door de inspectie uitgeoefende toezicht kan leiden tot het in gang zetten van een bestuurlijk natraject indien er sprake is van een ernstig en langdurig tekortschieten van kwaliteit. In deze gevallen informeert de inspectie de minister. De inspectie zal in de regel de minister pas informeren, als alle fasen van het periodiek kwaliteitsonderzoek zijn doorlopen (zie paragraaf 2.7) en blijkt dat de instelling niet in staat is op eigen kracht of met normale externe steun de nodige kwaliteitsverbetering te realiseren.

Een oordeel van de inspectie dat de kwaliteit van het onderwijs bij een instelling tekortschiet hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat het onderwijs op die instelling van onaanvaardbaar niveau is. In deze gevallen is het ook niet noodzakelijk om de minister te informeren. Daarom is bepaald dat het daarvoor moet gaan om ernstig of langdurig tekortschieten.

Gezien het inspectieoordeel neemt de minister, indien hij dat noodzakelijk acht, passende bestuurlijke initiatieven in de richting van de onderwijsinstellingen. De minister maakt hierbij onderscheid tussen een tekortschieten als gevolg van niet naleving van de wettelijke voorschriften en een tekortschieten zonder dat er sprake is van niet naleving.

Als door een instelling de wettelijke voorschriften niet worden nageleefd, kan de minister op grond van de bepalingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO, artikel 164), de Wet op de expertisecentra (WEC, artikel 146), de WVO (artikelen 104 en 261) en de WEB (artikel 11.1) bepalen dat de bekostiging van de betrokken instelling geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden of opgeschort. Omdat instellingen, naast de bekostiging van rijkswege, nauwelijks over andere financiële bronnen beschikken, leidt volledige inhouding van de bekostiging er meestal toe dat een instelling ophoudt te bestaan. Om deze reden wordt dit instrument in de praktijk als ultimatum remedium gebruikt. In de meeste gevallen zal de minister de instellingen bepaalde voorwaarden stellen onder welke de bekostiging wordt voortgezet. De genoemde sanctiemogelijkheid dient dan als «stok achter de deur».

In dit wetsvoorstel wordt het bestaande instrumentarium uitgebreid met de mogelijkheid tot het treffen van stimulerende maatregelen. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om een hulpinstrumentarium te creëren dat op basis van vrijwilligheid zou kunnen worden ingeroepen wanneer de kwaliteit van een instelling langdurig achterblijft. Voor alle sectoren is er gekozen voor een gelijklopende tekst voor het treffen van stimulerende maatregelen. De minister kan van deze bevoegdheid gebruik maken, indien de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekort schiet. Deze formulering sluit aan bij de in dit wetsvoorstel in de artikelen 10 en 13 gebruikte terminologie. Voor het primair en voortgezet onderwijs wordt hiermee een nieuwe term in de wetgeving geïntroduceerd; in de WPO en de WVO is tot nu toe slechts gesproken van niet naleving van wettelijke voorschriften. De WEB kent het begrip onvoldoende kwaliteit reeds bij de ontneming van rechten.

Als het onderwijs aan een instelling naar het uiteindelijke oordeel van de inspectie ernstig of langdurig tekortschiet zonder dat er sprake is van niet naleving van wettelijke voorschriften, is het opleggen van een bekostigingssanctie niet mogelijk. Het treffen van een stimulerende maatregel is wel in alle gevallen van tekortschieten in kwaliteit mogelijk, dus zowel in gevallen dat er sprake is van niet naleving als in gevallen dat er daarvan geen sprake is.

Voorgenomen maatregelen dienen de instemming van het bestuur te hebben. Dit betekent dat, indien het bestuur de minister niet zelf heeft verzocht om maatregelen te treffen, de minister hiertoe slechts in overleg met het bestuur kan overgaan.

Bij deze stimulerende maatregelen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het toekennen van middelen voor het aanstellen van tijdelijke extra formatie of het aanschaffen van leermiddelen. Ook kan het via bemiddeling van een besturenorganisatie gaan om het aantrekken van een interim-manager ter versterking van het bestuur. Zoals beschreven is het bestuur hier altijd nauw bij betrokken.

Er mag geen misverstand over bestaan dat indien er geen sprake is van niet naleving het uiteindelijk aan de instelling is de in dit traject aangeboden middelen ter verbetering van de kwaliteit al dan niet te accepteren. Dat is het onvermijdelijke, ultieme gevolg van het beginsel, zoals dat ook is neergelegd in de Grondwet, dat het bij andere aspecten van kwaliteit dan die wettelijk zijn voorgeschreven, gaat om keuzen van de instelling op terreinen waarop zij vrij is. Een andere waardering van het gewenste gedrag van de instelling zou hebben moeten leiden tot het vastleggen daarvan in de uniform geldende deugdelijkheidseisen (zie ook de paragraaf 2.5).

Bij het voorgaande past nog de kanttekening dat de situatie voor het BVE-veld iets anders ligt. Voor opleidingen van instellingen in de BVE-sector en voor exameninstellingen bestaat, naast de bekostigings-sanctie, ook de mogelijkheid tot ontneming van rechten respectievelijk tot beëindiging van de erkenning (artikelen 6.1.4, 6.2.2 en 6.3.2 WEB). Aan een instelling als geheel kunnen geen rechten ontnomen worden. De minister kan rechten ontnemen aan een opleiding indien is gebleken dat gedurende een reeks van jaren de kwaliteit van die opleiding of de externe legitimering onvoldoende is geweest dan wel indien niet of niet meer wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van kwaliteitszorg, het onderwijs en de examens respectievelijk ten aanzien van de onafhankelijkheid, de kwaliteitszorg en de commissie van beroep. Dat past bij het kwaliteitsbegrip in de WEB; dit is destijds in de memorie van toelichting omschreven als «het optimaal, onder toetsing van professionele standaarden, door de instelling voldoen aan door andere partijen geformuleerde onderwijs- en vormingsbehoeften». Deze wet biedt dus een extra middel om bij onvoldoende kwaliteit verbetering «af te dwingen», ook zonder dat formeel sprake is van niet naleving van wettelijke voorschriften. Het ontnemen van rechten is het sluitstuk in het stelsel van kwaliteitsbewaking, zoals dat in de WEB is geregeld.

3. Professionele en onafhankelijke inspectie

3.1 Attributie

Zoals in hoofdstuk1 is geschetst, is het beleid enerzijds gericht op vergroting van de autonomie van onderwijsinstellingen en anderzijds op een versterking van de kwaliteitsverantwoording. Met een deskundig en openbaar oordeel van de inspectie wordt tegemoet gekomen aan de huidige behoefte in de samenleving om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs. Voor dit doel is het van belang dat de oordelen van de inspectie in professionele onafhankelijkheid tot stand komen.

De taken van de inspectie van het onderwijs worden bij dit wetsvoorstel aan haar geattribueerd: het toezicht wordt opgedragen aan de inspectie. De inspectie zal deze taken op eigen naam uitoefenen. Tegelijkertijd is aangegeven dat de inspectie ressorteert onder de minister. Dit uitgangs-

punt van de ministeriële verantwoordelijkheid blijft gelden bij de nieuwe benadering van het toezichtbeleid.

Attributie van taken doorbreekt de bestaande gezagsverhoudingen en politieke verantwoordelijkheden niet.

De minister ziet toe op de toepassing door de inspectie van de voor haar geldende regelgeving. Hij kan op basis van informatie van de inspectie, indien hij daartoe aanleiding ziet, maatregelen nemen in de richting van de onderwijsinstellingen.

De minister blijft tegenover het parlement volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de taakuitoefening door de onderwijsinspectie. De inspectie moet de aanwijzingen van de minister opvolgen.

Binnen die volledige ministeriële verantwoordelijkheid zal een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid worden gewaarborgd. De onafhankelijke oordeelsvorming van de inspectie, los van politieke en/of beleidsmatige beïnvloeding, heeft daarbij de specifieke aandacht. Handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent bovendien niet dat het de bedoeling is dat de minister zich voortdurend met individuele gevallen bemoeit. Daarvan zal alleen in bijzondere gevallen sprake zijn. Wat betreft het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid, zullen er interne afspraken worden gemaakt met de inspectie die worden neergelegd in een ministeriële organisatieregeling. Deze regeling zal de huidige Regeling positie Inspectie van het onderwijs vervangen. In de nieuwe regeling zal worden opgenomen dat de minister uiterst terughoudend zal omgaan met de aanwijzingsbevoegdheid voor de uitoefening van het toezicht, vooral met betrekking tot de inspectierapportages. Een dergelijke handelwijze is passend gelet op de voorgestelde attributie van taken aan de inspectie en draagt tevens bij aan verdere versterking van de transparantie van het toezicht. In de praktijk zal dit betekenen dat de minister de inspectierapportages op stelselniveau ongewijzigd doorzendt aan de Staten-Generaal. De rapportages op instellingsniveau publiceert de inspectie zonder de minister daarin vooraf te kennen. De minister voorziet deze deskundigheidsoordelen van de inspectie vervolgens van een beleidsmatige of bestuurlijke reactie.

De interne positionering en de functiescheiding tussen de beleidsafdelingen en de inspectie zullen ook op andere punten worden verankerd in de nieuwe ministeriële organisatieregeling. Er zullen in ieder geval interne afspraken worden gemaakt over de kwaliteitszorg van de inspectie (zie paragraaf 3.3), de verspreiding van inspectieproducten en voorlichting, over het jaarwerkplan (zie de artikelsgewijze toelichting), personele aangelegenheden, de apparaatzorg, de inrichting van de inspectieorganisatie en de klachtadviesprocedure (zie paragraaf 3.5).

De minister blijft de bevoegdheid behouden de inspectie onderzoek bij een specifieke instelling te laten verrichten dan wel onderzoek te laten doen naar bepaalde algemene aspecten van het onderwijs, zoals de basisvorming of onderwijsachterstanden. Dat is ook noodzakelijk om bij ernstige signalen dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is, te kunnen inspelen op vragen uit de samenleving of om te bezien of bepaalde beleidsontwikkelingen ook hebben geleid tot de gewenste resultaten.

Het voorgaande geldt ook voor het oordeel van de inspectie over de staat van het onderwijs. In het achtste lid van artikel 23 Grondwet is aangegeven dat de regering jaarlijks verslag doet van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal. Deze bepaling behelst een aanvulling op het algemene informatierecht van de kamers, zoals neergelegd in artikel 68 van de Grondwet. Sinds 1994 (Onderwijsverslag 1993) wordt het verslag vastgesteld door de inspectie en door de minister van Onderwijs, Cultuur

en Wetenschappen namens de regering aangeboden aan de Staten-Generaal. De minister geeft in een aparte reactie aan welke consequenties hij aan het oordeel van de inspectie verbindt. Deze in de praktijk ontwikkelde invulling van het achtste lid van artikel 23 Grondwet is in dit wetsvoorstel vastgelegd in artikel 8, tweede lid. Het door de inspectie gegeven deskundigheidsoordeel vormt samen met de bestuurlijke reactie van de minister het verslag over de staat van het onderwijs.

3.2 Verhouding inspectie tot andere toezichthouders

Zoals al werd aangegeven in de nota «Variëteit en waarborg» is het van belang dat er wordt samengewerkt met andere toezichthouders in het Nederlands openbaar bestuur. Via onderlinge afstemming van activiteiten kan worden voorkomen dat instellingen onnodig worden belast. Dat sluit aan bij de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapport «Toezicht op de uitvoering van publieke taken» (kamerstukken II 1997/98, 25 956, nr. 2, blz. 25). De Inspectie van het onderwijs heeft het initiatief genomen voor de oprichting van een samenwerkingsverband met enkele andere inspecties. Het gaat hier om de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Politie en de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. In het samenwerkingsverband gaat het om de kwaliteitsbewaking en de methode van werken, de opleiding en training van personeel en de beleidsafstemming ter zake van het toezicht. Onderlinge afstemming van activiteiten ter voorkoming van onnodige belasting van instellingen is eveneens van belang tussen de inspectie en verschillende actoren die binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen opereren. Te denken valt hier aan de Accountantsdienst, de velddirecties binnen het ministerie, de Centrale financiën Instellingen (Cfl) en de directie Financiële en Economische Zaken. Met het oog hierop is binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de stuurgroep Accountability, Toezicht en Controle (ATC) ingesteld. Opdrachten van die stuurgroep zijn het bevorderen van optimale samenwerking tussen de verschillende genoemde actoren om te voorkomen dat er gaten of dubbelingen ontstaan in het toezicht op de instellingen en het – mede daardoor – vergroten van de doelmatigheid van het toezicht.

3.3 Kwaliteitszorg inspectie

Dit wetsvoorstel stelt dat de inspectie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het toezicht: de inspectie draagt zorg voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht. Aan wat verantwoorde uitoefening van het toezicht is, dient in de praktijk vorm te worden gegeven.

De inspectie heeft een veelheid aan bronnen die inzichten voor goed handelen bevatten. Er zijn verschillende bronnen, zoals de voorschriften die zijn neergelegd in dit wetsvoorstel en andere wetten als de Algemene wet bestuursrecht op het punt van handhaving en klachtbehandeling. Ook werkt de inspectie op dit moment aan de opstelling van een beroepscode. Naast deze bronnen vormt de professionele ervaring van de inspectie een belangrijke leidraad bij de zorg voor verantwoorde taakuitoefening. De verantwoordelijkheid van de inspectie voor de kwaliteit van het toezicht betekent ook dat zij aan de in dit wetsvoorstel neergelegde eis zelf invulling kan en moet geven. Het toezicht is voortdurend in beweging, zoals ook de eerder in deze toelichting geschetste ontwikkelingen laten zien. Het begrip «verantwoord» laat alle ruimte voor deze ontwikkelingen. Dit vraagt wel van de inspectie dat zij zelf steeds invulling geeft aan dit begrip en dit voor anderen kenbaar maakt.

Het is van belang erop te wijzen dat de in dit wetsvoorstel neergelegde algemene norm van verantwoorde uitoefening van het toezicht een zelfstandige betekenis heeft. Wanneer er geen verantwoorde uitoefening van het toezicht tot stand komt, kan de inspectie hierop worden aangesproken,

ongeacht het feit of zij wel of niet voldoet aan andere eisen die de wet aan haar stelt. De minister is, gezien zijn verantwoordelijkheid voor de inspectie, in eerste instantie degene die de inspectie aanspreekt op de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Dit sluit echter niet uit dat de inspectie ook door anderen kan worden aangesproken op haar handelen. Zo is het bijvoorbeeld ook mogelijk dat instellingen civielrechtelijk nakoming van deze plicht van de inspectie eisen en de minister en de inspectie, mochten er fouten zijn gemaakt, zonodig aansprakelijk kunnen stellen voor geleden schade. Het artikel vormt daarom zowel een handvat voor degene die zich onverantwoord bejegend voelt, als een kader voor de inspectie waarbinnen zij aan de uitoefening van het toezicht gestalte moet geven.

Over de invulling van de kwaliteitszorg zullen interne afspraken met de inspectie worden gemaakt die worden neergelegd in een ministeriële organisatieregeling (zie paragraaf 3.1). De inspectie zal een zodanige structurering dienen te geven aan haar organisatie, dat verwacht mag worden dat het toezicht inderdaad verantwoord zal zijn. Een ander belangrijk aspect van de kwaliteitszorg van de inspectie is dat de inspectie via een kwaliteitssysteem de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht zal bewaken, beheersen en zonodig verbeteren.

Een dergelijk systeem heeft een tweetal functies. In de eerste plaats is het voor de inspectie zelf een naar huidige maatstaven onmisbaar middel om de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht adequaat te kunnen bewaken en bevorderen. Een tweede functie is dat het aan de instellingen zichtbaar maakt op welke wijze de inspectie aan de kwaliteitsbewaking en -bevordering vormgeeft. Het is van groot belang dat de samenleving kan vertrouwen op het functioneren van het toezicht. Inzicht in dat functioneren draagt daaraan bij. Tot slot zal de inspectie daarom jaarlijks een openbaar verslag uitbrengen van het door haar gevoerde kwaliteitsbeleid en de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht.

3.4 Raad van advies inzake de inspectie

Eén van de elementen in het wetsvoorstel ter waarborging van een bij de Nederlandse verhoudingen passende werkwijze van de inspectie is de instelling van een Raad van advies. Deze raad zal de inspecteur-generaal van het onderwijs onderscheidenlijk het hoofd inspectie landbouwonderwijs bijstaan in de waarborging van een zorgvuldige en professionele uitoefening van het toezicht. De minister kan de raad uiteraard altijd benaderen om te informeren op welke wijze de inspectie toepassing geeft aan de in dit wetsvoorstel neergelegde bepalingen.

Eén van de meest belangrijke bevoegdheden die aan de inspectie worden geattribueerd, is de vaststelling van de toezichtskaders voor de onderscheiden onderwijssectoren. In die toezichtskaders zal de inspectie neerleggen op welke wijze zij de instellingen zal beoordelen. Voorgeschreven is dat de inspectie dit zal doen in goede samenwerking met diverse betrokkenen; in een dialoog die op consensus is gericht. Het gaat daarbij om een zorgvuldige afweging van wat gemeenschappelijk is in het denken over de aspecten van kwaliteit waarop het toezicht door de inspectie gericht moet zijn, en over de criteria die zij bij de beoordeling van die kwaliteit zal hanteren. Daarom zal er een Raad van advies worden ingesteld om juist op dit punt de inspectie bij te staan door gevraagd en ongevroegd te adviseren.

Daarnaast zal het zwaartepunt van de advisering door de raad liggen op het gebied van de wijze waarop de inspectie invulling geeft aan haar opdracht tot verantwoorde uitoefening van het toezicht. Zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven houdt deze verantwoordelijkheid van de inspectie voor de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht in dat zij daaraan

steeds zelf invulling geeft en dit voor anderen kenbaar maakt. De Raad van advies zal de inspectie kunnen bijstaan bij dit belangrijke aspect van haar professionaliteit, waarvan het vertrouwen in het inspectietoezicht mede afhankelijk is.

3.5 Klachtbehandeling

Klachten vormen een belangrijke bron van informatie voor de inspectie ten behoeve van haar verdere kwaliteitsverbetering. Voor de betrokkenen bij het inspectietoezicht vormt een klachtprocedure niet alleen een waarborg dat hun klachten ook daadwerkelijk en serieus worden gehoord, maar het is tevens een manier om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de uitoefening van het toezicht plaatsvindt.

Voor die situaties waarin sprake is van klachten over de gedragingen van de inspectie bij de uitoefening van het toezicht, is voorzien in een onafhankelijke klachtadviescommissie. Klachten over de inspectie zullen worden behandeld volgens de in afdeling 9.3 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde klachtadviesprocedure. De commissie zal fungeren voor beide inspecties; de Inspectie van het onderwijs en de Inspectie van het landbouwonderwijs.

Het instellen van een zwaardere klachtprocedure voor de inspectie is met name van belang om instellingen de mogelijkheid te geven op te treden indien zij menen dat de vrijheid van onderwijs is aangetast. De Onderwijsraad heeft dit in haar advies «Deugdelijk toezicht» benadrukt. Daarom zal de klachtadviescommissie in ieder geval over deskundigheid op dat gebied moeten beschikken. Daarnaast dient zij deskundig te zijn op het gebied van toezicht en klachtbehandeling.

De Algemene wet bestuursrecht geeft een ieder het recht te klagen. Klachten kunnen in beginsel betrekking hebben op alle gedragingen van de inspectie. Gelet op het doel van de instelling van een klachtadviesprocedure kan in ieder geval geklaagd worden over door de inspectie verricht onderzoek of een inspectierapport.

De klachtadviescommissie onderzoekt de klacht en hoort de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. Zij stellen een rapport op met hun bevindingen en sturen dit met hun advies en aanbevelingen naar de inspecteur-generaal onderscheidenlijk het hoofdinspectie. Deze stelt de klager in kennis van zijn conclusies. Indien deze conclusies afwijken van het advies, dient hij de redenen daarvan te vermelden.

De behandeling van klachten heeft geen gevolgen voor de voortgang van het inspectieonderzoek of de procedure voor vastlegging en openbaarmaking van het inspectierapport. De klachtadviescommissie kan uiteraard, indien zij de klacht gegrond acht, wel adviseren dat de inspectie het onderzoek op de gewraakte aspecten opnieuw zal verrichten dan wel de rapportage bij zal stellen.

Hierbij zij opgemerkt dat de klachtadviescommissie slechts klachten over gedragingen van de inspectie als zodanig zal behandelen. Klachten over het onderwijs worden door de instellingen zelf behandeld, die daarvoor eigen voorzieningen kennen – in het primair en voortgezet onderwijs is dat wettelijk verplicht gesteld. Bij ernstige klachten over het onderwijs kan de inspectie wel worden aangesproken op haar toezichthoudende functie. Zij zal op deze klachten kunnen reageren door incidenteel onderzoek in te stellen (zie de toelichting bij artikel 14). De inspectie treedt dan echter niet op als klachtbehandelaar, maar als toezichthouder.

4. Financiële paragraaf

4.1 Algemeen

Het inspectietoezicht op de kwaliteit van het onderwijs zal moeten inspelen op de veranderde opvattingen en praktijken. Het moet de verantwoordelijkheid van instellingen voor hun kwaliteit ondersteunen en stimuleren door een onafhankelijk oordeel aan te reiken in aansluiting op de eigen kwaliteitszorg.

Tegelijkertijd dient het toezicht ervoor te zorgen dat wordt bewaakt dat in elke instelling onderwijs van voldoende kwaliteit aanwezig is en dat wordt bevorderd dat optimale kwaliteit wordt nagestreefd. Om een onafhankelijke oordeelsvorming mogelijk te maken dient de positie van de inspectie te worden versterkt.

Voor het leggen van een goede relatie tussen taken en middelen is het enerzijds van belang de frequentie en intensiteit te kennen, die met het toezicht zijn gemoeid, anderzijds is het van belang te weten welke consequenties de nieuwe werkwijze heeft voor de organisatie en bedrijfsvoering van de inspectie.

Om een goede Ausgangssituatie te hebben voor het bepalen van de mate van toezicht bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het nodig een goed beeld te hebben van de kwaliteit van het onderwijs aan alle instellingen. Hiertoe worden momenteel alle scholen voor bekostigd onderwijs in de sectoren primair en voortgezet onderwijs op dit punt in kaart gebracht. In de BVE-sector worden van elke instelling meerdere opleidingen steekproefsgewijs grondig doorgelicht. Aan de hand van deze bestandsopname kan per afzonderlijke instelling de noodzakelijke mate van toezicht worden bepaald; de bestandsopname zal naar verwachting bij de aanvang van het schooljaar 2002/2003 zijn afgerond.

De veranderingen in de organisatie en de bedrijfsvoering zijn erop gericht het functioneren van de inspectie te versterken door toepassing van nieuwe werkwijzen. Concreet betekent dit een aanpassing van de interne werkverdeling en personeelsopbouw van de inspectie, het investeren in de competenties van de medewerkers, een betere benutting van ICT-mogelijkheden, een ander aansturingmodel en een aanpassing van de kantoor situatie; naar verwachting zal medio 2002 – min of meer gelijktijdig met het afronden van de bestandsopname – de nieuwe organisatie en werkwijze operationeel kunnen zijn.

4.2 Financieel kader

Zoals bovenstaand aangegeven is een efficiëntere wijze van werken mogelijk als op de korte termijn geld beschikbaar is voor de ontwikkeling ervan. Dit heeft ertoe geleid dat er extra geld beschikbaar is om het verandertraject te faciliteren. Meer specifiek betreft dit de bestandsopname, de inhoudelijke ontwikkeling van de toezichtsmethodiek, ICT-voorzieningen en de reorganisatie van de inspectieorganisatie. Hiertoe wordt het budget van de inspectie eenmalig verhoogd met een bedrag van f 23,2 mln. gespreid over de jaren 2000–2005.

Het bovenstaande leidt tot het volgende budgettaire beeld:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 e.v.
oorspronkelijk budget	75,5	75,7	75,7	75,7	75,7	75,7	75,7
taakstelling regeerakkoord	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1	- 2,1
technische mutaties	+ 4,8	+ 4,6	+ 4,6	+ 3,3	+ 3,3	+ 3,2	+ 3,2
middelen u.h.v. WOT	+ 5,2	+ 5,5	+ 5,5	+ 2,4	+ 2,3	+ 2,3	
overige middelen	+ 3,4	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,4
totaal	86,8	86,1	86,1	81,7	81,5	81,5	79,2

(De overige middelen hebben betrekking op decentralisatie wachtgelden, kinderopvang, openbaarheid rapporten en kwaliteitskaart VO in 2000)

De benodigde extra middelen passen binnen het meerjarig budgettair kader van de OCenW-begroting.

Dit wetsvoorstel breidt het bestaande bestuurlijke instrumentarium uit met de mogelijkheid voor het treffen van stimulerende maatregelen in gevallen dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet (zie paragraaf 2.13). De daarvoor benodigde middelen worden betrokken uit de reguliere projectgelden van de betrokken velddirecties van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en uit het reguliere budget voor overige subsidies en uitgaven voor onderwijs van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

5. Uitvoeringsconsequenties

Bij invoering van dit wetsvoorstel zal de inspectie het in ontwikkeling zijnde systeem van beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs aan individuele instellingen op basis van periodiek kwaliteitsonderzoek verder ontwikkelen. Daarbij is realisering van het principe van proportionaliteit van belang. De inspectie heeft reeds een proces van verandering van organisatie en werkwijze ingezet. In dat verband is een aantal financiële afspraken gemaakt. Die zijn gebaseerd op de veronderstelling dat dit wetsvoorstel door de inspectie kan worden uitgevoerd met de vernieuwde organisatie en de daarmee ontstane capaciteit.

Verder is van belang op te merken dat de meest belangrijke variabelen bij het beslag op capaciteit worden gevormd door de frequentie en de intensiteit van het periodieke kwaliteitsonderzoek. Deze hangen samen met de zelfevaluatie van de instellingen.

Bij instellingen in het primair en voortgezet onderwijs bestaan er geen wettelijke regels voor de inrichting van de eigen kwaliteitszorg. Wel expliciteren zij hun kwaliteitsbeleid in schoolgids en schoolplan en hebben zij de plicht ervoor zorg te dragen dat de daarin opgenomen kwaliteitsdoelen worden gerealiseerd. Naarmate er meer sprake is van zelfevaluatie en de kwaliteit daarvan toeneemt, zal minder frequent en minder intensief onderzoek nodig zijn. In die samenhang zit voldoende flexibiliteit. In de vaststelling van de opeenvolgende jaarwerkplannen van de inspectie kan die tot uitdrukking worden gebracht.

De inspectie geeft aan binnen de afgesproken randvoorwaarden in staat te zijn de consequenties van dit wetsvoorstel te realiseren.

Op het niveau van de onderwijsinstellingen wordt bij aanvaarding van dit wetsvoorstel het uitvoeren van een goede zelfevaluatie gestimuleerd. Hoewel ten aanzien daarvan met name voor het primair en voortgezet onderwijs geen wettelijke verplichting geldt (de WPO, de WEC en de WVO schrijven wel voor dat in het schoolplan moet worden aangegeven op welke wijze het bevoegd gezag bewaakt dat de kwaliteit wordt gerealiseerd en vaststelt welke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit nodig zijn), mag worden verondersteld dat de «beloning» voor een goede zelfevaluatie in de vorm van een minder intensief toezicht voor instellingen aantrekkelijk zal zijn. Voorzover zelfevaluatie tot een zwaardere belasting voor de scholen leidt, wordt deze derhalve door een beperkter toezicht gecompenseerd.

Een ander aspect dat zich op het niveau van de onderwijsinstellingen als uitvoeringslast zal doen voelen, is de openbaarmaking van de rapportages van de inspectie. Die openbaarmaking geschiedt door de inspectie en in die zin zijn er voor de instellingen geen uitvoeringslasten of -kosten aan verbonden. Het ligt wel in de lijn der verwachting dat de instellingen meer

aandacht aan hun externe contacten in de vorm van public relations zullen gaan besteden, bijvoorbeeld door verbetering van de schoolgids. Uit dit wetsvoorstel vloeien echter geen directe verplichtingen op dit gebied voort.

6. Deregulering

Vanuit het oogpunt van deregulering kan het volgende over de gekozen opzet worden opgemerkt. Dit wetsvoorstel beoogt de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen door de publieke verantwoording daarover te vergroten.

Door er niet voor te kiezen meer directe regels te stellen aan de kwaliteit van het onderwijs, wordt erkend dat de instellingen primair zelf invulling aan die kwaliteit geven en daarover publieke verantwoording afleggen. De inspectie geeft in aanvulling daarop een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling. Dit is in de eerste plaats van belang voor de instellingen zelf, die de informatie van de inspectie kunnen gebruiken ten behoeve van hun kwaliteitsbewaking en -bevordering. In de tweede plaats is het van belang voor de betrokkenen bij het onderwijs die zo zicht krijgen op de kwaliteit van het onderwijs aan «hun» instelling en zonodig die instelling op haar verantwoordelijkheden kunnen aanspreken. Om deze nieuwe rol van het toezicht te kunnen vervullen zijn aan de inspectie twee belangrijke taken toegekend: regelmatig de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en deze oordelen openbaar te maken. Dit wetsvoorstel geeft de kaders voor de uitoefening van het toezicht door de inspectie. Deze kaders zijn vooral bedoeld om de autonomie van de instellingen en de vrijheid van onderwijs bij het toezicht nieuwe stijl te blijven waarborgen. Voor het overige is de uitoefening van het toezicht zoveel mogelijk overgelaten aan de professionaliteit van de inspectie. Om een onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie te bewerkstelligen zijn taken en bevoegdheden aan de inspectie geattribueerd en is de aanwijzingsbevoegdheid van de minister ten aanzien van de inspectie-oordelen beperkt. Door ervoor te kiezen het toezicht in een aparte wet te regelen, kunnen de toezichtsbepalingen in de sectorwetten worden geschrapt. Het belang van het toezicht op het onderwijs is dermate genomen, dat is besloten tot regeling in één wet ten behoeve van de duidelijkheid en overzichtelijkheid en ter bevordering van een voor alle onderwijssectoren samenhangende verdere ontwikkeling van het toezicht. Niet alleen de toezichtsbepalingen in de sectorwetten kunnen worden geschrapt. Het uitgangspunt, tevens neergelegd in de tweede Onderwijsbeleidsbrief, dat onderwijsinstellingen primair zelf invulling aan de kwaliteit van het onderwijs geven en daarover publieke verantwoording afleggen, brengt met zich mee dat de overheid de beleidsruimte voor onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs zal uitbreiden. Dit zal geschieden in een tempo dat is afgestemd op de ontwikkeling van de bestuurlijke kracht van de onderwijsinstellingen in deze sectoren.

Het beleid, gericht op een grotere bestuurskracht van de instellingen kan niet van bovenaf door de overheid worden opgelegd, maar dient vooral door instellingen en leerkrachten zelf te worden geïnitieerd. Dit zal leiden tot een nieuw evenwicht tussen regulering vanuit de overheid en zelfregulering door de onderwijsinstellingen in samenspraak met haar omgeving. Dit betekent in veel gevallen dat als volgende stap in het beoogde veranderingsproces de bestaande wetgeving voor de hiervoor genoemde onderwijssectoren zal moeten worden gedereguleerd ten einde meer ruimte voor de instellingen te creëren. In dit verband is het ook van belang om kennis te nemen van de studie van de Onderwijsraad, die begin 2001 wordt verwacht, naar de effecten van deregulering en autonomievergoeding op het onderwijsbestel en op de positie van ouders, leer-

lingen, studenten en personeel. Hierbij zal de kwaliteitsontwikkeling en -bewaking centraal staan.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

De inspectie ressorteert onder de minister. Op deze wijze wordt tot uitdrukking gebracht dat de inspectie, zij het in grote mate van onafhankelijkheid, haar werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de minister uitoefent. In dit wetsvoorstel zijn aan de inspectie eigen taken en bevoegdheden toegekend door middel van attributie.

Artikel 3

Dit artikel draagt de uitoefening van het toezicht op het onderwijs op aan de inspectie. De inspectie is belast met een aantal algemene taken: de beoordelingstaak, de daaraan gerelateerde stimuleringsstaak en de rapportagetaak. In de laatste tijd is de belangstelling voor de kwaliteit van het onderwijs aan afzonderlijke instellingen sterk toegenomen; naast de belangstelling voor de kwaliteit van het stelsel van onderwijsvoorzieningen in het geheel. In dit artikel wordt daarom onder onderwijs zowel het onderwijsbestel als het onderwijs aan een instelling begrepen. De inspectie oefent haar taken in overeenstemming daarmee uit op stelselniveau en op instellingsniveau.

De taken waarmee de sectorwetten de inspectie belasten, worden uit deze wetten geschrapt en in dit wetsvoorstel opgenomen. Dit wetsvoorstel geeft de inspectie daarnaast de taak de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen. De toegenomen aandacht voor kwaliteit en de behoefte van betrokkenen aan een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderwijs aan instellingen geven aanleiding tot deze aanpassing van de toezichtstaken. De sectorwetten geven regels voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom wordt het toezicht op de naleving van de regelgeving meegenomen bij de kwaliteitsbeoordeling. Kwaliteitsbeoordeling ziet zowel op het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften als op de beoordeling van andere aspecten van kwaliteit, niet zijnde deugdelijkheidseisen.

Een ander verschil met de toezichtsbepalingen uit de sectorwetten is dat de taak de ontwikkeling of de bloei van het onderwijs te bevorderen – de zogenaamde stimuleringsstaak – niet langer als een zelfstandige taak is opgenomen.

De onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie vereist dat de inspectie een professionele afstand neemt van de instellingen waarop zij toezicht uitoefent. Hierbij past het niet dat zij onderzoek aan een instelling verricht met het enkele oogmerk te adviseren over mogelijke kwaliteitsontwikkeling.

In dit wetsvoorstel is de stimuleringsstaak verbonden aan de beoordelingstaak. De inspectie zal bij de uitoefening daarvan de kwaliteit van het onderwijs blijven bevorderen, ook indien de instelling voldoet aan de door de sectorwetten verplichte basiskwaliteit. Daaronder wordt verstaan dat de inspectie inspanningen verricht die instellingen stimuleren tot het bereiken van optimale kwaliteit. De inspectie zal daartoe in ieder geval naar aanleiding van de beoordeling van het onderwijs, gesprekken voeren met betrokkenen – het bestuur, personeel en, vanwege hun verantwoordelijkheid bij onder andere het onderwijsachterstandenbeleid, in gegeven geval ook met besturen van gemeente en provincie – over mogelijke verbetering van de kwaliteit.

Naast de hier genoemde algemene taken, kunnen aan de inspectie in andere wetten specifieke taken zijn toegekend, zoals bijvoorbeeld bij de toelating van leerlingen (artikelen 39 en 42 WEC, artikel 27 WVO) en het aantal lessen dat wordt gegeven (artikel 134 WVO).

Artikel 4

De Grondwet stelt de vrijheid van onderwijs voorop en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen voor het onderwijs. De inspectie zal bij de uitoefening van het toezicht rekening dienen te houden met de eigen ruimte van de instellingen en de keuzen die zij daarbinnen hebben gemaakt. Nu de inspectie in dit wetsvoorstel specifieke toezichtstaken en bevoegdheden toegedeeld krijgt, is het van belang om dit wettelijk vast te leggen.

Daarbij waarborgt het in dit artikel neergelegde proportionaliteitsbeginsel dat de inspectie de onderwijsinstellingen niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Dit beginsel heeft op verschillende punten in de voorgestelde wet gevolgen voor de toepassing ervan:

1. voor de frequentie van de periodieke kwaliteitsonderzoeken in artikel 10,
2. voor de intensiteit van het onderzoek van artikel 10, tweede en derde lid,
3. voor de wijze waarop de inspectie de gegevens benodigd voor haar onderzoek verzamelt: artikel 11.

De instellingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en een goede kwaliteitszorg (zie paragraaf 2.3 van het algemene deel van de toelichting). De autonomie van de instellingen vraagt om een proportioneel toezicht. De inspectie richt het toezicht zo in dat als een instelling die verantwoordelijkheid neemt, zij zich meer terughoudend zal opstellen.

Ten eerste voorziet dit wetsvoorstel in periodieke kwaliteitsonderzoeken bij elke instelling. Vanuit het beginsel van proportionaliteit zal deze bepaling zo moeten worden uitgelegd dat de frequentie van deze onderzoeken naar aard en omstandigheden per instelling kan verschillen. De waarborgfunctie van het toezicht voor de kwaliteit van het onderwijs kan vereisen dat een instelling in problemen jaarlijks aan een kwaliteitsonderzoek wordt onderworpen. Als de inspectie echter naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek concludeert dat de kwaliteit van het onderwijs goed is, ligt het in de rede een volgend onderzoek na een langere periode te plannen. Niet alleen wordt hiermee voorkomen dat instellingen onnodig met het toezicht worden belast, ook geeft het de inspectie de mogelijkheid haar capaciteit effectief te benutten.

Ten tweede zal de inspectie zich in beginsel tot globale en korte onderzoeken beperken om zich een oordeel over de kwaliteit te vormen. Als uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van tekortkomingen in de kwaliteit, sluit de inspectie het onderzoek af en legt zij haar bevindingen neer in een rapport. Alleen als de inspectie op basis van een dergelijk onderzoek vermoedt dat de kwaliteit tekortschiet, zal zij nader onderzoek verrichten om tot een definitief oordeel te komen. Daarnaast doet de inspectie onderzoek naar de vorderingen in kwaliteitsverbetering bij eerder geconstateerde tekortkomingen. Dit onderzoek zal zij in beginsel meenemen bij het eerstvolgende periodieke onderzoek. Alleen in zorgwekkende situaties zal de inspectie het toezicht intensiveren en dit onderzoek op korte termijn uitvoeren.

Overigens zal op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in de BVE-sector naar verwachting nog geen volledige bestandopname op basis van het huidige integraal instellingstoezicht (IIT) zijn bereikt. Om dit

te voltooien zal de inspectie ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in alle gevallen zelf een uitvoerig onderzoek verrichten. Dit betekent dat de hier bedoelde uitwerking van het beginsel van proportionaliteit voor de instellingen waarop nog geen IIT-onderzoek heeft plaatsgevonden, nog niet zal worden toegepast. Na de eerste volledige doorlichting van elk van de instellingen, dat wil zeggen na één totale IIT-cyclus, zal ook bij deze instellingen in beginsel globaal onderzoek plaatsvinden. Naar verwachting is dit vanaf 2003.

Ten derde draagt dit wetsvoorstel de inspectie op zoveel mogelijk gebruik te maken van de uitkomsten van de evaluatie van de kwaliteit door de instelling. Het is onnodig belastend – voor instelling én inspectie – als de inspectie de gegevens, benodigd voor het kwaliteitsonderzoek, zelf zou verzamelen, indien het kwaliteitszorgsysteem van de instelling voldoende en betrouwbare informatie oplevert.

Tenslotte is een belangrijk uitgangspunt bij de uitoefening van het toezicht door de inspectie dat dit er – in aanvulling op de publieke verantwoording door de instelling zelf – mede op is gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkeling en in het bijzonder de kwaliteit van het onderwijs. Het onderwijs heeft altijd op een grote publieke belangstelling kunnen rekenen. In de samenleving bestaat, zoals de publicaties in het dagblad Trouw over de kwaliteit van het onderwijs aan afzonderlijke instellingen met een waardering van de kwaliteitsaspecten van alle scholen in het voortgezet onderwijs opnieuw hebben laten zien, een grote behoefte aan goede en betrouwbare informatie over de kwaliteit van het onderwijs. De in dit wetsvoorstel neergelegde wijze van uitoefening van het toezicht en de waarborging van een onafhankelijk inspectieoordeel zal mede in die behoefte moeten voorzien.

Artikel 5

Omdat dit wetsvoorstel het toezicht op het onderwijs en de taken en bevoegdheden van de inspectie regelt, worden voorzover mogelijk de bepalingen die het toezicht op het onderwijs dan wel de inspectie betreffen, uit de sectorwetten geschrapt en in dit wetsvoorstel opgenomen. De in artikel 5 opgenomen bepaling is afkomstig uit het toezichtshoofdstuk van de WEB (artikel 5.1, derde lid).

De WEB (artikel 7.2.6) bevat waarborgen voor studenten die een opleiding gericht op een beroep, volgen. Als bij of krachtens de wet beroepsvereisten voor dat beroep zijn gesteld, moeten deze in de opleiding worden meegenomen.

Bij het toezicht op deze opleidingen pleegt de inspectie overleg met ambtenaren die zijn aangewezen door de minister om wiens «beroepenveld» het gaat.

Artikel 6

Bij de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met onder meer de bestrijding van seksueel misbruik en seksuele intimidatie in het onderwijs (wet van 1 juli 1999, Stb. 313) heeft de functie van vertrouwensinspecteur een wettelijke grondslag gekregen. Omdat dit wetsvoorstel specifiek op het toezicht en de taken van de inspectie ziet, is de bepaling uit de sectorwetten geschrapt en in dit wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 7

De inspecteur-generaal stelt het jaarwerkplan vast. De minister zendt het aan de Staten-Generaal. Het jaarwerkplan beoogt geen externe rechtsgevolgen in het leven te roepen en is derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Ingevolge zijn aanwijzings-

bevoegdheid kan de minister aanpassingen van het jaarwerkplan verlangen alvorens het te verzenden. Hierover worden interne afspraken gemaakt die worden vastgelegd in een ministeriële organisatieregeling. In het jaarwerkplan geeft de inspectie per onderwijssector aan op welke wijze zij voor het daaropvolgende kalenderjaar voornemens is de verschillende vormen van onderzoek in te richten. Daarbij geeft de inspectie aan hoeveel en welke onderzoeken zij dat jaar in elke sector zal verrichten. Ook laat zij weten aan welke beleidsgebieden zij het komende jaar ten behoeve van de landelijke rapportage in het onderwijsverslag specifiek aandacht zal besteden. Daarbij kan gedacht worden aan de resultaten van beleidsprioriteiten als het achterstandenbeleid of het beleid ter bevordering van de biologische landbouw. De inspectie zal in het algemeen het onderzoek naar de uitwerking van specifiek beleid meenemen in de periodieke kwaliteitsonderzoeken.

Artikel 8

In het eerste lid van dit artikel wordt aan de inspectie de concrete taak opgedragen de minister desgevraagd en uit eigen beweging te rapporteren over de ontwikkeling, met name van de kwaliteit, van het onderwijs. Op grond van die rapportage doet zij voorstellen die zij in het belang van het onderwijs nodig acht.

De inspectie rapporteert, conform de betekenis die aan de in artikel 3 gebruikte term onderwijs is toegekend, zowel over het onderwijs op stelselniveau als over dat op instellingsniveau.

De rapportages op stelselniveau betreffen het jaarlijkse onderwijsverslag en andere rapportages over specifieke aspecten van het onderwijs, zoals bijvoorbeeld de basisvorming. Bij haar rapportages op stelselniveau kan de inspectie voorstellen doen in het belang van het onderwijs. De beleidsvoorstellen van de inspectie zullen gerelateerd moeten zijn aan de conclusies die de inspectie in haar rapportages heeft neergelegd.

De rapportages over het onderwijs op instellingsniveau worden opgesteld naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek. Hiervoor zijn meer specifieke regels opgenomen in de artikelen 15 en 16. Naar aanleiding van de rapportages over het onderwijs aan individuele instellingen, kan de minister bestuurlijke interventies plegen.

Artikel 23, achtste lid, van de Grondwet bepaalt dat de regering jaarlijks verslag doet van de staat van het onderwijs. Het tweede lid van artikel 8 van dit wetsvoorstel voegt daaraan toe dat de inspectie het verslag vaststelt en dat de minister dit vergezeld van zijn reactie namens de regering aan de Staten-Generaal zendt. Daarmee voldoet hij aan zijn grondwettelijke taak om namens de regering een oordeel uit te spreken over de staat van het onderwijs in Nederland (zie paragraaf 3.1 van het algemeen deel).

Artikel 9

Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht regelt welke bevoegdheden aan toezichthouders toekomen, zoals het recht op het betreden van plaatsen, op het vorderen van inlichtingen en het inzien van schriftelijke stukken. Deze bevoegdheden kan de inspectie op grond van die wet reeds aanwenden ten behoeve van het nalevingstoezicht. Dit artikel verklaart afdeling 5.2 van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van de andere taken door de inspectie. De bevoegdheid om monsters te nemen en die om onderzoek aan motorvoertuigen te doen (artikelen 5:18 en 5:19) zijn niet aan de orde bij het toezicht op het onderwijs en worden derhalve niet aan de inspectie toegekend.

Op grond van artikel 5:20 is een ieder verplicht de inspectie medewerking te verlenen bij de uitoefening van haar bevoegdheden. Door verwijzing naar artikel 9 van dit wetsvoorstel in de sectorwetten kan naar aanleiding

van het door het bestuur of personeel van een instelling in strijd handelen met deze plicht een sanctie worden getroffen.

Deze bevoegdheden van afdeling 5.2 heeft de inspectie ook indien het andere taken betreft dan het toezicht op de naleving. Hiermee is geen uitbreiding beoogd ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige sectorwetten worden de instellingen verplicht de inspectie toegang te verlenen en inlichtingen te geven. Deze bepalingen zullen, nu aan de inspectie de bevoegdheden uit de Awb worden toegekend, worden geschrapt. Art. 5:13 Awb staat eraan in de weg dat de inspectie een te ruime toepassing geeft aan die bevoegdheden.

De in de artikelen 5:12 tot en met 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde bevoegdheden worden uitgeoefend door personen die daartoe door de minister zijn aangewezen. Van een aanwijzingsbesluit wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

Artikelen 10 en 11

De inspectie voert in het kader van haar taakuitoefening periodieke kwaliteitsonderzoeken uit (zie ook de paragrafen 2.7 en 2.8 van het algemeen deel van de toelichting). Het kwaliteitsonderzoek heeft betrekking op alle aan de inspectie opgedragen algemene taken.

Tijdens het kwaliteitsonderzoek ziet de inspectie toe op de naleving van de in de sectorwetten gegeven wettelijke voorschriften. Haar bevindingen legt zij neer in een inspectierapport. Op basis van de inspectierapporten doet de inspectie verslag van de staat van het onderwijs.

Het periodiek kwaliteitsonderzoek kan twee fasen kennen:

1. het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs,
2. het onderzoek naar de vorderingen in de kwaliteitsverbetering, in gevallen van eerder door de inspectie geconstateerde tekortkomingen.

1. Onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs

a. verificatie en validering van de zelfevaluatie

Vertrekpunt voor het periodiek kwaliteitsonderzoek vormen de uitkomsten van de zelfevaluatie door de instelling. De inspectie gaat daarbij na of het mogelijk is zich voor haar beoordeling volledig te baseren op het eigen kwaliteitsoordeel van de instelling.

Eerst voert de inspectie een verificatie van de zelfevaluatie uit. Via een steekproefcontrole – waar nodig binnen de instelling – verricht de inspectie een realiteitstoets van de «papieren» zelfevaluatie. Op deze wijze wordt gecontroleerd of de daarin neergelegde informatie ook een juiste weergave van de werkelijkheid geeft.

Vervolgens zal de inspectie de zelfevaluatie valideren. Hierbij gaat de inspectie na:

- Of alle relevante aspecten in het functioneren en presteren van de instelling aan de orde komen. Hierbij is het van belang dat de zelfevaluatie uitkomsten geeft over in ieder geval de aspecten van kwaliteit die de inspectie op grond van het toezichtskader moet beoordelen. Daarnaast zal het zelfevaluatierapport – met het oog op de in artikel 11, tweede lid, onder c genoemde voorwaarde – ook inzicht moeten geven in de kwaliteitsdoelen of -normen op basis waarvan de instelling de gerealiseerde kwaliteit heeft getoetst.
- Of de eigen beoordeling van de instelling voldoende onderbouwd en betrouwbaar is. Daartoe kijkt de inspectie vooral naar de gehanteerde methode van kwaliteitsmeting en op welke wijze derden bij de zelfevaluatie zijn betrokken.
- Of de kwaliteitsdoelen die de instelling zich heeft gesteld van voldoende niveau zijn. Hierbij gaat het erom dat de eigen doelen en

normen waartegen de instelling haar gerealiseerde resultaten heeft afgezet voor de beoordeling, niet te laag of te hoog liggen. De inspectie houdt daartoe rekening met verschillen tussen instellingen, met de specifieke omstandigheden waarin de instelling verkeert, en de eigen profilering van de instelling in haar omgeving.

b. aanvullend onderzoek

Indien niet aan alle hiervoor genoemde voorwaarden is voldaan voert de inspectie aanvullend onderzoek uit ter completering van de informatie. Indien wel aan de voorwaarden is voldaan, zal de inspectie het oordeel van de instelling overnemen.

c. redelijk vermoeden van tekortschieten

Vervolgens gaat de inspectie na of de zelfevaluatie, eventueel aangevuld met door eigen onderzoek verkregen gegevens, aanwijzingen geeft dat de kwaliteit tekortschiet. Is dit op geen van de relevante kwaliteitsaspecten het geval, dan wordt het periodiek kwaliteitsonderzoek beëindigd. Overigens zal de inspectie bij het eindgesprek met het bestuur van de instelling deze stimuleren om de kwaliteit tot een optimaal niveau te verhogen. Als er sprake is van een vermoeden van tekortschieten dan zal de inspectie nader onderzoek verrichten om het onderzoek af te ronden.

d. nader onderzoek

Bij het nader onderzoek kijkt de inspectie of er inderdaad sprake is van tekortkomingen in de kwaliteit. Veelal zal hiervoor onderzoek binnen de instelling plaatsvinden. In geval er ondanks het eerdere vermoeden geen sprake is van tekortschieten dan sluit de inspectie het periodiek kwaliteitsonderzoek af.

In geval er wel sprake is van tekortkomingen kijkt de inspectie ook naar mogelijke oorzaken van het tekortschieten in kwaliteit op de desbetreffende aspecten. De inspectie kijkt dan naar andere kwaliteitsaspecten, te weten op het terrein van management en organisatie, zoals bijvoorbeeld de professionalisering van het personeel, de interne communicatie, de externe contacten en de onderwijskundige inzet van de beschikbare middelen. Vervolgens maakt de inspectie afspraken met de instelling over een termijn waarop onderzoek naar de vorderingen in de kwaliteitsverbetering zal worden gedaan.

2. Het onderzoek naar de vorderingen in kwaliteitsverbetering

Het is de verantwoordelijkheid van de instelling om verbeteracties te plannen en uit te voeren om de door haarzelf en/of door de inspectie geconstateerde tekortkomingen op de betreffende kwaliteitsaspecten weg te nemen. Gaat het slechts om lichte tekortkomingen, dan zal de inspectie geen zelfstandig onderzoek naar de vorderingen in kwaliteitsverbetering instellen, maar de resultaten van de door de instelling ondernomen acties meenemen in het eerstvolgende periodieke kwaliteitsonderzoek. Bij een zelfstandig onderzoek naar de vorderingen in de kwaliteitsverbetering zal de inspectie opnieuw de aspecten van kwaliteit beoordelen waarop zij tekortkomingen heeft geconstateerd. Indien zij tot het oordeel komt dat er geen sprake meer is van een ernstig tekortschieten in kwaliteit – dat kan ook inhouden dat de vorderingen die de instelling heeft gemaakt, de inspectie voldoende vertrouwen bieden dat de instelling erin zal slagen de nodige kwaliteitsslag te maken – dan beëindigt de inspectie het periodieke kwaliteitsonderzoek. Van een zelfstandig onderzoek naar de vorderingen in de kwaliteitsverbetering wordt altijd een afzonderlijk rapport uitgebracht (zie ook de toelichting bij artikel 15).

Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek constateert dat er nog steeds ernstige tekortkomingen in de kwaliteit bestaan en duidelijk is dat de instelling niet in staat zal zijn deze op eigen kracht te verhelpen, informeert zij de minister. Hierna volgt het bestuurlijke natraject waarbij de minister verantwoordelijk is voor de bestuurlijke interventie en de instelling voor de bestuurlijke reactie (zie paragraaf 2.13 van het algemeen deel en de toelichting bij artikel 13).

3. Overige bepalingen bij het periodieke kwaliteitsonderzoek

Het vierde lid waarborgt dat de inspectie de instelling een redelijke termijn voor aanvang van een onderzoek in kennis stelt van de datum en het doel ervan. De termijn hangt af van de tijd die een instelling nodig heeft om zich op het onderzoek voor te bereiden. Voor instellingen die een zelf-evaluatie willen verrichten, zal een termijn van zes maanden redelijk zijn. Voor de enkele verzameling van gegevens kan de termijn korter zijn. Voor een verbetertraject – bij kennisgeving voorafgaand aan een onderzoek naar de vorderingen in kwaliteitsverbetering – zal de redelijke termijn afhangen van de omvang van de verbeteracties die de instelling naar verwachting zal verrichten. Kennisgeving dient in ieder geval te geschieden ten minste vier weken voor aanvang van een onderzoek. In de WEB (artikel 5.3) is voorzien in de mogelijkheid voor de inspectie om commissies van onafhankelijke deskundigen in te stellen ter uitvoering van onderzoeken naar de kwaliteit van het onderwijs in bepaalde sectoren. In de BVE-sector met een veelheid aan opleidingen beschikt de inspectie niet altijd over de noodzakelijke inhoudelijke kennis van het gegeven onderwijs. Deze artikelen worden geschrapt en de mogelijkheid om onafhankelijke deskundigen in te schakelen bij de uitvoering van een onderzoek wordt in dit wetsvoorstel opgenomen als algemeen geldende bepaling.

Artikel 12

Dit artikel bepaalt op welke wijze de inspectie haar werkwijze voor anderen inzichtelijk maakt in een door haar vast te stellen toezichtskader (zie paragraaf 2.6 van de algemene toelichting). Een toezichtskader heeft het karakter van een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht.

De toezichtskaders worden bekend gemaakt in Uitleg OCenW-Regelingen. Hiervan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant, zodat ook andere betrokkenen dan de instellingen op de hoogte worden gesteld van de totstandkoming van een toezichtskader.

Artikel 13

Als de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, informeert zij de minister. Hierbij kan het gaan om niet naleving van de in de onderwijswetten neergelegde voorschriften, maar ook om gevallen waarbij de kwaliteit in andere zin tekortschiet, bijvoorbeeld gevallen waarin de instelling er niet in slaagt om de doelen die zij zichzelf heeft gesteld te bereiken. De minister zal meestal worden geïnformeerd door toezending van het inspectierapport. De inspectie doet daarbij voorstellen over te treffen maatregelen waarmee de inspanningen van de instelling ondersteund kunnen worden.

Het kan echter voorkomen dat de situatie dermate ernstig is, dat de inspectie het noodzakelijk acht de minister meteen – bijvoorbeeld na de eerste fase van het periodieke kwaliteitsonderzoek (zie paragraaf 2.7 van de algemene toelichting en de toelichting bij de artikelen 10 en 11) – te informeren, zodat snelle bestuurlijke actie kan worden ondernomen. De instelling wordt door de inspectie in kennis gesteld van haar voorstellen

aan de minister. Deze inkennisstelling biedt de instelling de gelegenheid om zelf de kwaliteit te verbeteren.

Dit wetsvoorstel geeft de minister de bevoegdheid maatregelen te treffen om instellingen in problemen bij te staan. Alleen als de in de onderwijs-wetten neergelegde voorschriften niet zijn nageleefd, kan de minister uiteindelijk een bekostigingssanctie treffen.

De minister beschikt altijd over de bevoegdheid om stimulerende maatregelen te treffen, ook als de inspectie hem geen advies met die strekking heeft gegeven. In geval de minister langs andere wegen kennis neemt van een zorgwekkende situatie, zal hij over het algemeen eerst de inspectie de opdracht geven onderzoek te doen naar de toedracht daarvan, zodat naar adequate oplossingen gezocht kan worden. De bevindingen van de inspectie naar aanleiding van een dergelijk onderzoek worden in beginsel openbaar gemaakt (zie de toelichting bij artikelen 14, 15 en 16).

Artikel 14

Naast de uitvoering van periodieke kwaliteitsonderzoeken, zal de inspectie in staat moeten zijn te reageren op incidenten. De inspectie kan, uit eigen beweging of op aanwijzing van de minister, naar aanleiding van bijvoorbeeld berichtgeving in de media, kamervragen of bij ernstige klachten van onderwijsdeelnemers of hun ouders incidenteel onderzoek verrichten. Omdat directe actie van de inspectie daarbij geboden kan zijn, is het niet nodig dat de inspectie de instelling, zoals is voorgeschreven voor het periodieke kwaliteitsonderzoek, een redelijke termijn voorafgaand aan het onderzoek daarvan in kennis stelt. De inspectie verricht daarnaast ook onderzoeken bij wijze van steekproef en onderzoeken ten behoeve van algemene rapportages.

In beginsel worden ook de bevindingen van de inspectie naar aanleiding van het incidenteel onderzoek vastgelegd in een inspectierapport dat wordt openbaar gemaakt via internet (zie de toelichting bij de artikelen 15 en 16). De aard van het onderzoek of de omvang daarvan kunnen zich echter daartegen verzetten. Gedacht kan worden aan onderzoek naar aanleiding van een klacht. De uitkomsten van deze onderzoeken zullen in de regel alleen aan de betrokkenen – de instelling en de klager – worden medegedeeld. Ook als de inspectie slechts de naleving van een specifiek voorschrift controleert, bijvoorbeeld als zij erop attent is gemaakt dat een aan een instelling verbonden leraar niet over een onderwijsbevoegdheid zou beschikken, zal het resultaat daarvan niet in een openbaar rapport behoeven te worden neergelegd.

Artikel 15

De inspectie legt haar bevindingen naar aanleiding van een onderzoek als bedoeld in artikel 10, tweede of derde lid, en haar oordeel over de kwaliteit vast in een inspectierapport. Voor vaststelling van een rapport stelt de inspectie het bestuur in de gelegenheid hierover overleg te plegen. De inspectie voegt de zienswijze van het bestuur als bijlage bij het rapport, als het bestuur zich niet kan vinden in de bevindingen van de inspectie en daarover geen overeenstemming kan worden bereikt. Voor dergelijke bijlagen zal de inspectie een duidelijk herkenbaar format ontwikkelen. Indien er, zoals artikel 10, tweede lid, mogelijk maakt, nader onderzoek plaatsvindt, zal de inspectie haar bevindingen en oordeel pas na afsluiting van het nader onderzoek in een rapport vastleggen. Van het onderzoek bedoeld in artikel 10, derde lid, wordt indien dit een zelfstandig onderzoek betreft een apart inspectierapport opgesteld (zie paragraaf 2.7.3 van de algemene toelichting en de toelichting bij de artikelen 10 en 11). In de andere gevallen worden de bevindingen over de vorderingen in kwaliteits-

verbetering in het rapport over het eerstvolgende periodieke onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs neergelegd.

De inspectie maakt er expliciet melding van, als de in de onderwijswetten neergelegde voorschriften niet zijn nageleefd. Immers als daarvan sprake is, kan de minister uiteindelijk, zonder instemming van het bestuur van de instelling een sanctie – bekostigingssanctie of ontneming van rechten – treffen. De instelling is op deze wijze op de hoogte van de mogelijke consequenties en kan daarop haar verbeterplan afstemmen. Dit neemt niet weg dat de inspectie op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het motiveringsbeginsel in alle gevallen duidelijk zal moeten aangeven in welk opzicht de kwaliteit naar haar oordeel tekortschiet.

Artikel 16

De erkenning van de maatschappelijke behoefte aan inzicht in de kwaliteit van het onderwijs en het streven naar versterking van de publieke verantwoording over kwaliteit, hebben tot gevolg dat alle inspectierapporten actief openbaar worden gemaakt (zie paragraaf 2.12 van de algemene toelichting).

Naast de actieve openbaarmaking, blijft het mogelijk een kopie van een inspectierapport op te vragen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Op grond van de regeling ter uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur van de minister van Onderwijs en Wetenschappen (regeling van 10 juli 1992, Stcrt. 139, zoals gewijzigd bij regeling van 11 januari 1994, Stcrt. 20) is de secretaris-generaal gemachtigd tot het beslissen op verzoeken om informatie. Nu in dit wetsvoorstel de inspectie de bevoegdheid tot actieve openbaarmaking is toegekend, zal de inspectie ook zelf zorgdragen voor de passieve openbaarmaking van haar rapporten. Indien aan de in dit wetsvoorstel neergelegde voorwaarden daarvoor is voldaan, zal de inspectie een rapport verstrekken. De inspectie kan in geval van verstrekking een vergoeding van kosten vragen conform een door haar vast te stellen tarief.

Gelet op het in de algemene toelichting aangegeven belang van uitstel van openbaarmaking, worden inspectierapporten niet op verzoek verstrekt, zolang zij niet actief openbaar zijn gemaakt. Dit wetsvoorstel voorziet daarmee niet direct in een uitzondering op de Wet openbaarheid van bestuur, die voorschrijft dat in beginsel binnen twee weken op een verzoek beslist dient te worden. De inspectie zal conform deze bepaling binnen twee weken op het verzoek reageren. Evenwel zal verstrekking van het rapport nog achterwege kunnen blijven tot het actief openbaar is gemaakt.

Artikel 17

Dit wetsvoorstel stelt dat de inspectie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het toezicht: de inspectie draagt zorg voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht. Aan wat verantwoorde uitoefening van het toezicht is dient in de praktijk vorm te worden gegeven (zie paragraaf 3.3 van de algemene toelichting).

Artikel 18

Dit artikel belast een onafhankelijke klachtadviescommissie met de behandeling van en advisering over klachten over gedragingen van de inspectie (zie paragraaf 3.5 van de algemene toelichting). Klachten over de inspectie zullen worden behandeld volgens de in afdeling 9.3 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde klachtadviesprocedure. De commissie zal

fungeren voor beide inspecties; de Inspectie van het onderwijs en de Inspectie van het landbouwonderwijs.

De afdoening van klachten over gedragingen van de inspectie is in de Klachtenregeling OCenW 1999 gemandateerd aan de inspectie. Deze regeling zal met het oog op dit wetsvoorstel worden aangepast. Voor de Inspectie landbouwonderwijs zal een soortgelijke regeling worden getroffen.

De leden van de klachtadviescommissie worden door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen na overleg met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij benoemd. De commissieleden kiezen zelf uit hun midden een voorzitter. Zij zijn allen van buiten de inspecties afkomstig.

De klachtadviesprocedure geldt alleen voor de inspecties van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Klaagschriften die niet de inspectie, maar het bestuursdepartement of andere onderdelen van beide ministeries betreffen, worden behandeld volgens de gewone procedure van afdeling 9.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 19

Dit artikel stelt een Raad van advies in voor de inspectie ter waarborging van een zorgvuldige en professionele uitoefening van het toezicht (zie paragraaf 3.4 van de algemene toelichting). De functie van de raad is tweërlei. Hij zal de inspectie adviseren over de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht. Het zwaartepunt van de advisering zal liggen op het gebied van de totstandkoming van het toezichtskader (artikel 12) en de wijze waarop de inspectie invulling geeft aan haar opdracht tot verantwoordelijke uitoefening van het toezicht (artikel 17).

De raad zal ten dienste staan aan beide inspecties; de Inspectie van het onderwijs en de Inspectie van het landbouwonderwijs. Het betreft hier derhalve geen adviesorgaan voor de regering, zodat de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing is. De leden worden benoemd door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen na overleg met de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De leden kiezen uit hun midden een voorzitter.

Artikelen 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 en 27

Deze artikelen wijzigen de sectorwetten en andere wetten in verband met dit wetsvoorstel. De wijzigingen strekken ertoe:

1. De toezichtsbepalingen, voorzover die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, in de sectorwetten te schrappen.
2. De toezichtstaken, voorzover die in de sectorwetten blijven gehandhaafd aan de inspectie te attribueren. Het gaat hier om het toezicht van de inspectie op het onderwijs in allochtone levende talen (artikel 176 WPO, artikel 102 WEC, artikel 277 WVO).
3. Waar nodig te verwijzen naar dit wetsvoorstel.
4. De in dit wetsvoorstel in artikel 9 van overeenkomstige toepassing verklaarde plicht in de Algemene wet bestuursrecht om een toezichthouder binnen redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, te sanctioneren.
Voor bekostigde instellingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is de bepaling van artikel 9 gesanctioneerd met intrekking of opschorting van de bekosti-

ging. Hoewel de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ook voor bekostigde instellingen het instrument van ontneming van rechten kent, is dit instrument beperkt tot een opleiding aan een instelling. Het is het bestuur van de instelling dat toegang verleent en inlichtingen en inzage geeft. Daarom is voor de bekostigde instellingen aansluiting gezocht bij de bekostigingssanctie in de Wet educatie en beroepsonderwijs, die gericht is tot de instelling.

Voor niet bekostigde instellingen en exameninstellingen is dit niet mogelijk, omdat er voor deze instellingen enkel de mogelijkheid tot ontneming van rechten bestaat. In de Wet educatie en beroepsonderwijs is daarom voor deze instellingen aansluiting gezocht bij de procedure voor de ontneming van rechten via een waarschuwing. Aan de waarschuwing dient binnen tien dagen gevolg te worden gegeven. Voor een waarschuwing wegens onvoldoende kwaliteit geldt een termijn van ten minste een jaar en voor een waarschuwing wegens niet naleving drie maanden. Dit om de instelling de gelegenheid te geven tot de nodige verbetering te komen. Het is voor de instelling echter direct mogelijk om de inspectie toegang te verlenen, haar inlichtingen te geven en inzage te bieden in schriftelijke stukken. Daarom is hier gekozen voor een kortere termijn.

Voor niet bekostigde instellingen in primair en voortgezet onderwijs is het in strijd handelen met de bepaling in artikel 9 gesanctioneerd door de mogelijkheid tot intrekking van de aanwijzing in de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 59). De Leerplichtwet 1969 kent geen expliciete bepaling tot intrekking van de aanwijzing, zoals deze in de Wet op het voortgezet onderwijs in artikel 59 is neergelegd. Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Hiertoe wordt aan artikel 1a van de Leerplichtwet een lid toegevoegd dat overeenkomt met de bepaling uit de Wet op het voortgezet onderwijs.

5. Het bestuurlijk instrumentarium uit te breiden met mogelijkheden tot het treffen van maatregelen voor kwaliteitsverbetering. De minister kan voor alle instellingen – bekostigde en niet bekostigde alsmede exameninstellingen – maatregelen treffen, op verzoek of uit eigen beweging in overleg met de instelling. Het ligt echter in de rede dat voor niet bekostigde instellingen een stimulerende maatregel geen financiële ondersteuning zal inhouden (zie paragraaf 2.13 van de algemene toelichting en de toelichting bij artikel 13). Voorzover maatregelen het verstrekken van financiële middelen betreffen, zullen daarvoor in een ministeriële regeling nadere regels worden gesteld voor de toekenning en verantwoording.

Daarbij zal door de inspectie toezicht worden gehouden op de wijze waarop de instelling de extra toegekende middelen aanwendt en of dit inderdaad leidt tot de beoogde kwaliteitsverbetering.

1. Algemeen

Een van de in artikel 4 van dit wetsvoorstel neergelegde uitgangspunten voor het toezicht is dat dit er mede op is gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkeling en in het bijzonder over de kwaliteit van het onderwijs. Bij de keuze voor de in deze bijlage opgenomen aspecten van kwaliteit is de centrale vraag gesteld: Welke informatie zou openbaar moeten worden gemaakt om een adequaat beeld te geven van de kwaliteit van individuele scholen?

Deze vraag is bepalend voor de vraag op welke aspecten van kwaliteit het toezicht gericht zou moeten zijn. Het in artikel 4 neergelegde uitgangspunt geeft de inspectie de opdracht ervoor zorg te dragen dat het toezicht die informatie oplevert, waarvan het voor betrokkenen van belang is ervan kennis te nemen om een goed inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs aan de school waarnaar hun interesse uitgaat.

Dit wetsvoorstel verplicht de inspectie de genoemde aspecten van kwaliteit mee te nemen in haar kwaliteitsbeoordeling, zodat over die aspecten voor een ieder toegankelijke informatie beschikbaar komt in de openbare inspectierapporten over individuele scholen. Bij de keuze voor deze aspecten hebben wij ons, zoals in paragraaf 2.5 van de algemene toelichting reeds is aangegeven, laten leiden door de ervaringen van de inspectie in de afgelopen jaren, onderzoek naar schoolkwaliteit door de Onderwijsraad, de reacties uit het onderwijsveld op de aspecten waarop de inspectie zich nu concentreert, door internationale gegevens en door onze wens terughoudend te zijn en dus alleen die aspecten op te nemen die wezenlijk zijn voor het verkrijgen van goed inzicht in de kwaliteit van het onderwijs.¹

Het onderzoek van de Onderwijsraad richtte zich met name op de vraag waaruit de kwaliteit van een school kan worden afgeleid en welke «kernkenmerken» daarvoor bepalend zijn en op de vraag wat voor informatie de direct betrokkenen bij het onderwijs (ouders en leerlingen, school en rijksoverheid) van belang vinden en waaraan zij behoefte hebben. De Onderwijsraad heeft de resultaten hiervan neergelegd in het advies, «Schoolkwaliteit in beeld, Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen» (Den Haag, 20 oktober 1999).

De Onderwijsraad heeft de opbrengsten van een school als primair «kernkenmerk» geïdentificeerd. Hij stelt dat voor de beoordeling van de kwaliteit in eerste instantie de opbrengsten ofwel de leerresultaten, relevant zijn. «Of een school haar functies vervult en haar doelstellingen bereikt, kan in veel gevallen worden afgeleid uit de resultaten op het niveau van de leerling» (blz. 7). De raad plaatst daarbij wel de kanttekening dat gegevens over opbrengsten vergezeld dienen te gaan van gegevens over de zogenaamde toegevoegde waarde van een school. Hieronder verstaat de raad: de resultaten die leerlingen behalen, *dankzij* de school die zij bezoeken. «Een goede school weet veel leerlingen tot minstens het prestatieniveau te brengen dat op grond van hun beginniveau mag worden verwacht, zonder dat daarbij veel leerlingen doubleren of (tussentijds) uitvallen» (blz. 57). Hierdoor zullen volgens de raad bij de beoordeling van opbrengsten, de behaalde resultaten altijd moeten worden afgezet tegen het beginniveau van de leerlingen.

De Onderwijsraad identificeert geen andere «kernkenmerken», hoewel er voor sommige «redelijke empirische evidentie bestaat» (blz. 58), vooral vanuit de overweging dat deze kenmerken niet goed meetbaar en vergelijkbaar zijn. Wel concludeert hij dat ouders en leerlingen juist in deze aspecten van het onderwijs het meest geïnteresseerd zijn. Door ouders (en leerlingen) worden de kenmerken goede sfeer en schoolklimaat als

¹ Op enkele plaatsen in deze toelichting op de bijlage wordt verwezen naar beschikbaar onderzoek, meestal door het noemen van overzichtsstudies, waarin detailstudies zijn besproken en verwerkt. Meer literatuur is ook verwerkt en genoemd in de Onderwijsverslagen over de jaren 1997, 1998 en 1999.

essentieel aangemerkt bij de schoolkeuze. Andere belangrijke kenmerken zijn voor hen het pedagogisch klimaat en de didactische werkvormen. Ook zaken als een veilige school en duidelijke regels worden door de ouders naar voren gebracht, evenals de goede reputatie van de school en een goede leerlingbegeleiding.

Uit het advies van de Onderwijsraad blijkt dat de kenmerken van kwaliteit die scholen belangrijk vinden in grote mate overeenstemmen met die van de ouders en leerlingen. Scholen zijn echter iets minder geïnteresseerd in het kenmerk sfeer en meer ook in de kenmerken die het onderwijsaanbod en de onderwijsorganisatie betreffen. De informatiebehoefte van scholen wordt immers niet alleen bepaald door waar hun «klanten» – de ouders en leerlingen – om vragen, maar ook door de behoefte aan gegevens ten behoeve van de interne kwaliteitszorg en ten behoeve van het afleggen van verantwoording aan de overheid. Scholen hebben daarom, aldus de Onderwijsraad, niet alleen behoefte aan informatie over de resultaten van het onderwijsproces, maar ook over het gevoerde beleid op het terrein van de organisatie, de financiën, het personeel, de werving van leerlingen en dergelijke. Aspecten als pedagogisch klimaat, schoolklimaat en de gebruikte methoden en didactiek, zijn voor scholen volgens het advies van de Onderwijsraad met name van belang, omdat zij mede daaraan hun levensbeschouwelijke en/of pedagogische identiteit ontleen.

Dit advies van de Onderwijsraad heeft meegespeeld bij de keuze voor de in dit wetsvoorstel opgenomen aspecten van kwaliteit. Het essentiële belang dat ouders en leerlingen en ook scholen hechten aan andere aspecten dan opbrengsten (voor ouders bleken de resultaten juist in veel gevallen geen enkele rol te spelen bij de keuze voor een school), heeft hierbij zwaarder gewogen dan mogelijke problemen bij de meetbaarheid van deze aspecten. Het overzicht dat de inspectie heeft van alle scholen en het in dit wetsvoorstel opgenomen uitgangspunt dat de inspectie zich voorzover mogelijk baseert op gegevens verkregen uit de zelfevaluatie van scholen, zullen deze problemen grotendeels ondervangen. Daarnaast vormden de huidige toetsingskaders van de inspectie een belangrijke bron van informatie. Deze zijn in overleg met vertegenwoordigers van het onderwijs tot stand gekomen en geven daarom een goed beeld over wat door deze betrokkenen bij het onderwijs als cruciaal wordt beschouwd voor de beoordeling van kwaliteit. De in dit wetsvoorstel opgenomen aspecten van kwaliteit hebben ook in deze eerdere toetsingskaders een plaats. Op basis van dit wetsvoorstel zal de inspectie opnieuw overleg voeren met het veld om verder inhoud te geven aan de kwaliteit, zoals die voor alle betrokkenen via een onafhankelijk oordeel inzichtelijk moet worden gemaakt. Aan de nieuwe toezichtskaders zullen de in dit wetsvoorstel neergelegde uitgangspunten daaraan mede vorm moeten geven.

In de algemene toelichting, in paragraaf 2.4, is het in dit wetsvoorstel gebruikte kwaliteitsbegrip uiteengezet. Onder kwaliteit worden verschillende aspecten van het onderwijs begrepen, waarop zowel de sectorwetten en de in dit wetsvoorstel opgenomen aspecten van kwaliteit als de eigen doelstellingen van de instellingen kunnen zien. Van de hier besproken aspecten van kwaliteit, heeft de wetgever bepaalde aspecten van zodanig belang geacht dat daarvoor aan scholen verplichtingen zijn gesteld in de sectorwetten. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs aan de hand van deze wettelijke voorschriften en de in de bijlage opgenomen aspecten van kwaliteit. Indien de beoordeling van de kwaliteit deze door de wetgever voorgeschreven eisen betreft, kan dit uiteindelijk leiden tot het opleggen van een bekostigingssanctie (zie paragraaf 2.13 van de algemene toelichting en de toelichting bij artikel 13). Bij elk kwaliteitskenmerk worden daarom de meest relevante wettelijke voorschriften vermeld.

2. Aspecten van kwaliteit voor primair onderwijs

a. De opbrengsten

Leerresultaten

Bij de kwaliteitsbeoordeling zal de inspectie zich moeten richten op de leerresultaten die de leerlingen aan het eind van het onderwijs hebben bereikt. Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting bij de bijlage is aangegeven, kan uit de resultaten op het niveau van de individuele leerling in veel gevallen worden afgeleid of een school haar functies vervult en haar doelstellingen bereikt. Het gaat dan in wezen om inzicht in haar doeltreffendheid: de mate waarin een school erin slaagt de doelen van het onderwijs – zowel de door haarzelf als door de wetgever gestelde doelen te bereiken – bij leerlingen te realiseren. Daarbij worden de resultaten gerelateerd aan de uitgangspositie en mogelijkheden van de leerlingen; het gaat erom hoeveel een school de leerlingen weet bij te brengen, met andere woorden wat de toegevoegde waarde van een school is. Daarbij zijn niet alleen de cognitieve aspecten van belang, maar ook de ontwikkeling die leerlingen in sociaal en emotioneel opzicht hebben bereikt. De leerresultaten blijken onder meer uit toets-, test- en examenresultaten van leerlingen of uit doorstroomgegevens. Of een leerling in het vervolgonderwijs en in zijn maatschappelijke loopbaan succesvol zal zijn, blijkt vooral te voorspellen op basis van de prestaties op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.¹ De inspectie zal dus voor het geven van een goed beeld over de kwaliteit van het onderwijs zich bij de beoordeling van de leerresultaten vooral op deze leer- en vormingsgebieden moeten richten.

Volgens het Besluit kerndoelen primair onderwijs zijn de leergebiedoverstijgende opbrengsten van belang met het oog op een goede doorstroming van leerlingen naar het voortgezet onderwijs. Op grond van deze kerndoelen zal de inspectie ook kijken naar werkhouding, werken volgens een plan, gebruik van uiteenlopende strategieën, zelfbeeld, sociaal gedrag en gebruik van nieuwe media bij de beoordeling van dit kwaliteitskenmerk.

Voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen

Opbrengsten van scholen zijn niet alleen te beoordelen op basis van de resultaten die leerlingen aan het eind hebben bereikt. Ook de voortgang bij het bereiken van door de school gestelde tussendoelen dient in het toezicht aan de orde te komen. Leerlingvolgsystemen zijn een bron van kennis over de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. Voor het beoordelen van de toegevoegde waarde van het onderwijs is het, zoals ook de Onderwijsraad in haar advies heeft gesteld, van belang te weten welk percentage van de leerlingen zonder vertraging de school doorloopt.

De wetgever heeft bepaalde aspecten die de opbrengsten van het onderwijs betreffen, van zodanig belang geacht dat hiervoor aan scholen wettelijke eisen zijn gesteld in de WPO en de WEC. Zo wordt in artikel 8, tweede lid, WPO en artikel 11, derde lid, WEC voorgeschreven dat het onderwijs zich mede richt op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit en op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden en bepaalt het eerste lid van beide artikelen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces moeten kunnen doorlopen.

¹ M. Derriks e.a., Risicoleerlingen in het basisonderwijs, Academisch Boeken Centrum, De Lier 1999. Zie ook het advies van de Onderwijsraad, Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid, Den Haag 1999.

Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod is bepalend voor de inhoud van de kennis, vaardigheden en houdingen die leerlingen zich door middel van het onderwijs kunnen verwerven. Voor ouders en leerlingen – en ook voor andere betrokkenen, zoals bijvoorbeeld het vervolgonderwijs – is het belangrijk inzicht te krijgen in de leergebieden waaraan een school aandacht geeft. Het recht van ouders om hun kinderen naar eigen overtuiging en godsdienst op te voeden, betekent dat het bij het maken van een schoolkeuze zwaar kan meewegen of een school bijvoorbeeld specifiek of algemeen godsdienstonderwijs verzorgt of bijvoorbeeld veel creatieve lessen op het programma heeft. Scholen profileren zich in hun leerstofaanbod. De inspectie zal daarom het leerstofaanbod moeten meenemen in haar kwaliteitsbeoordeling. Daarbij dient zij zich niet alleen te richten op de hierboven genoemde inhoudelijke aspecten, maar zal zij ook moeten kijken naar aspecten van het leerstofaanbod die bevorderen dat leerlingen zich die inhoud goed kunnen eigen maken¹:

- op welke wijze er samenhang is gebracht in de leerstof, zowel wat betreft inhoudelijke thematiek als wat betreft de didactische vormgeving,
- in welke mate het leerstofaanbod aansluit op de (voor)kennis van leerlingen,
- in welke mate er in het leerstofaanbod rekening wordt gehouden met verscheidenheid tussen leerlingen; bijvoorbeeld met verschillen in taalbeheersing op scholen met allochtone leerlingen.

In de WPO en de WEC zijn bepaalde aspecten van het leerstofaanbod voorgeschreven. Zo heeft de wetgever het van belang geacht de inhoud van het onderwijs in zekere mate te bepalen en een aantal onderwijsgebieden verplicht gesteld (artikel 9 WPO en artikel 13 WEC). Tevens is wettelijk voorgeschreven dat het onderwijs er mede vanuit gaat dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving (artikel 8, derde lid, WPO en artikel 11, derde lid, WEC). Ook leggen de kerndoelen een inspanningsverplichting op aan scholen om te streven naar het bijbrengen van bepaalde kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Ook op deze aspecten van kwaliteit zal de inspectie zich bij haar beoordeling moeten richten.

Leertijd

Het leerstofaanbod bepaalt voor een belangrijk deel wat leerlingen op school kunnen leren. Een noodzakelijke voorwaarde voor feitelijk leren is dat leerlingen ook de tijd hebben om zich het leerstofaanbod eigen te maken en er ervaring mee op te doen. Leertijd vormt een centrale schakel tussen het leerstofaanbod dat de school verzorgt en de resultaten die leerlingen behalen.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs dient de inspectie aandacht te besteden aan aspecten van leertijd, zoals:

- de leertijd per leerling; op welke wijze zorgt de school ervoor dat leerlingen de beschikbare leertijd ook daadwerkelijk besteden aan het zich eigen maken van het leerstofaanbod?
- de planning van het onderwijs; op welke wijze zet de school de beschikbare leertijd efficiënt in en welke maatregelen neemt zij ter voorkoming van lesuitval?
- de leertijd; op welke wijze wordt tijdverlies, bijvoorbeeld door organisatorische en administratieve zaken, tegengegaan?

¹ Zie voor een heldere uiteenzetting hierover het artikel van M.C. Wang, G.D. Haertel en H.J. Walberg, «What influences learning? A content analysis of review literature», in: Journal of Educational Research, vol. 84, nr. 1 (1990).

In artikel 8, zevende lid, onder a, WPO (nu ten minste 3250 uren onderwijs in de eerste vier jaren en ten minste 4000 in de laatste vier jaren) en artikel 11, vierde lid, WEC (nu ten minste 880 uren onderwijs voor leerlingen jonger dan 7 jaar en ten minste 1000 voor leerlingen boven die leeftijd) is het minimum aantal uren onderwijs op jaarbasis vastgelegd.

Pedagogisch klimaat

Scholen ontlenen, zoals blijkt uit het onderzoek van de Onderwijsraad, hun identiteit mede aan het pedagogisch klimaat dat zij voorstaan en in het onderwijs tot uitdrukking brengen. Voor ouders is het pedagogisch klimaat, volgens het onderzoek van de Onderwijsraad (zie paragraaf 1 van deze toelichting op de bijlage), een van de belangrijkste overwegingen die meespelen bij de keuze van een school voor hun kind.

Uit onderzoek blijkt dat een omgeving waarin kinderen zich veilig voelen en die hen vertrouwen biedt, bevordert dat een leerling zich uiteindelijk zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid verder kan ontwikkelen.¹ Dit is een belangrijke voorwaarde voor deelname aan vervolgonderwijs. Wel is aangetoond dat veiligheid en ondersteuning daartoe steeds verbonden moeten zijn met uitdaging en stimulering: om zich verder te ontwikkelen zullen leerlingen gestimuleerd moeten worden om steeds nieuwe ervaringen op te doen.²

De inspectie zal in haar kwaliteitsbeoordeling het pedagogisch klimaat moeten meenemen. De profilering en identiteit van de school, zoals die blijkt uit schoolgids en schoolplan, is hiervoor een belangrijk uitgangspunt. De inspectie houdt rekening met de motivering van de school voor het maken van bepaalde keuzen die haar identiteit bepalen.

Zoals aangegeven bij de toelichting op de opbrengsten heeft ook de wetgever de emotionele ontwikkeling en het verwerven van sociale vaardigheden als belangrijke doelen van het onderwijs gesteld (artikel 8, tweede lid, WPO en artikel 11, tweede lid, WEC). Ook de kerndoelen leggen de instellingen een inspanningsverplichting op bij thema's als «zelfbeeld» en «sociaal gedrag». Hierbij gaat het om zaken als zelfvertrouwen, respectvol met anderen en anders zijn (in levensbeschouwing en cultuur) omgaan en verantwoordelijkheid nemen.

Schoolklimaat

Sfeer en schoolklimaat wordt door ouders, volgens het eerder genoemde advies van de Onderwijsraad, als essentieel aangemerkt voor hun schoolkeuze, evenals een veilige school en duidelijke regels.

Het schoolklimaat blijkt onder andere uit de relaties tussen de leraren, het onderwijsondersteunend personeel en leerlingen. Ook de inrichting van het gebouw en de ruimten waarin de lessen en andere activiteiten plaatsvinden spelen een rol. Onder schoolklimaat valt tevens de veiligheid van de school, zowel in fysiek opzicht – gebruik van veilig materiaal, meubilair, looproutes – als voor wat betreft de sociale aspecten.

Voor de betrokkenen bij het onderwijs en in het bijzonder de ouders van de schoolgaande leerlingen is het van wezenlijk belang om te weten welk beleid de school heeft om pestgedrag tegen te gaan, hoe diefstal en vernieling van eigendommen wordt voorkomen, wat voor gedragsregels er zijn gesteld, bijvoorbeeld voor verzuimmelding, omgangsvormen etcetera, en welk beleid de school voert ter handhaving daarvan.

De inspectie zal zich bij onderzoek van het schoolklimaat over dit soort aspecten van kwaliteit een oordeel moeten vormen. Het schoolklimaat hangt deels af van de samenstelling van de instromende leerlingen populatie. De school heeft daar vaak weinig invloed op. De inspectie houdt bij haar beoordeling rekening met de specifieke omstandigheden waarin een school verkeert.

¹ Onderwijsverslag 1999, blz. 51; M.C. Wang e.a., a.w. noot 3.

² M. Barber, *The learning game. Arguments for an education revolution*, Victor Gollantz, Londen 1996; D. Reynolds, R. Bollen, B. Creemers, D. Hopkins, L. Stoll en N. Lagerwey, *Making good schools*, Routledge, Londen 1996.

De kwaliteit van het didactisch handelen van het personeel is een belangrijke factor in de stimulering van leervorderingen en ontwikkeling van leerlingen. Helder en gestructureerd onderwijs, dat goed georganiseerd is en afwisselend en uitdagend is, heeft positieve effecten op de prestaties van leerlingen.¹ Voor ouders vormen de didactische werkvormen, zoals de Onderwijsraad heeft gesteld, een belangrijk aspect in de overwegingen bij het maken van een schoolkeuze. Over welk didactisch gedragsrepertoire beschikken de leraren, op welke wijze controleren zij de vorderingen in het leren van de leerlingen, hoe gaan zij om met verschillen tussen leerlingen, op welke wijze brengen zij de visie en aanpak die de school voorstaat, tot uiting in hun lessen? Op dergelijke vragen zal het onafhankelijk inspectieoordeel hen een antwoord moeten bieden.

De wettelijke opdracht te streven naar een ononderbroken ontwikkeling (artikel 8, eerste lid, WPO en artikel 11, eerste lid, WEC) en de plicht het onderwijs af te stemmen op de behoeften respectievelijk de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen (artikel 8, vierde lid, WPO en artikel 11, eerste lid, WEC) vraagt van leraren binnen een school om afstemming van het didactisch handelen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Ook de eerder bij de toelichting op de leerresultaten genoemde leergebied-overstijgende kerndoelen, zoals «werken volgens plan» en «gebruik van uiteenlopende leerstrategieën», geven richting aan het didactisch handelen.

Leerlingenzorg

Individuele aandacht voor leerlingen in de klas is met de jaren van steeds groter belang geacht. Voor ouders blijkt op grond van het advies van de Onderwijsraad dat een goede leerlingbegeleiding meeweegt in hun keuze voor een bepaalde school.

De zorg voor de leerlingen heeft ten eerste betrekking op de plaatsing, doorstroming en begeleiding van alle leerlingen binnen de school gericht op een soepel verloop van de schoolloopbaan. Ten tweede omvat de leerlingenzorg de aandacht die nodig is voor de hulp aan individuele leerlingen met problemen die niet zonder specifieke deskundigheid en goede samenwerking van de betrokkenen geboden kan worden. Soms lopen leerlingen vast in het reguliere onderwijs, bijvoorbeeld omdat zij leerproblemen hebben of problemen van sociaal-emotionele aard. Op welke wijze maakt de school de procedures voor doorstroming en begeleiding van leerlingen transparant voor betrokkenen? Hoe adviseert en begeleidt de school de leerlingen en hun ouders bij de keuze voor vervolgonderwijs of beroepskeuze? Op welke wijze zorgt de school ervoor dat iedere leerling individuele aandacht krijgt en dat leerlingen met problemen de extra begeleiding krijgen die zij nodig hebben? Op welke wijze waarborgt de school dat problemen ook worden opgemerkt; wat voor leerlingvolgsysteem heeft zij? Welke behandelingsplannen hanteert de school? In hoeverre worden de ouders daarbij betrokken? Op deze vragen zal de inspectie zich richten bij de beoordeling van dit kwaliteitskenmerk.

De wetgever heeft eveneens de individuele zorg voor de leerling van belang geacht. Artikel 8, vierde lid, WPO bepaalt dat ten aanzien van leerlingen die extra zorg behoeven, het onderwijs is gericht op individuele begeleiding die is afgestemd op de individuele behoeften van de leerling. Daarnaast is een school op grond van artikel 23 WPO en artikel 43 WEC verplicht om over iedere leerling die de school op enig moment verlaat een onderwijskundig rapport op te stellen, wat een bijdrage kan leveren aan een soepele overgang van de ene school naar de andere.

¹ D. Reynolds e.a., a.w. noot 5.

Uit de opbrengsten van het onderwijs kan in grote mate worden afgeleid of een school zijn functies vervult en zijn doelstellingen bereikt (zie de toelichting bij leerresultaten). Regelmatig nagaan of leerlingen de aangeboden leerstof beheersen en/of bepaalde leerdoelen hebben bereikt, is daarom van belang. Niet alleen opdat ouders inzicht krijgen in de prestaties van hun kind, maar ook opdat de school zelf op de hoogte blijft van de ontwikkelingen van de leerlingen en eventuele (leer)problemen in een vroegtijdig stadium opmerkt en kan verhelpen (zie ook de toelichting bij leerlingenzorg). De inspectie zal dus bij haar kwaliteitsbeoordeling na moeten gaan of de instrumenten die gebruikt worden om de leerresultaten te meten, ook adequaat zijn.

De instrumenten die daarvoor gebruikt worden, kunnen velerlei zijn en scholen en leraren kunnen gebruik maken van een rijk en gevarieerd aanbod aan toetsen, tests en opdrachten; zij kunnen deze instrumenten ook zelf maken.

De inspectie gaat hierbij na in hoeverre de gebruikte instrumenten ook daadwerkelijk een afspiegeling vormen van de doelen die worden nagestreefd, zowel wat betreft de inhoud van de taken waarvoor leerlingen worden gesteld, als wat betreft het niveau van uitvoering en beoordeling. Daarnaast zal zij moeten bekijken op welke wijze de school waarborgt dat bij het werken met deze instrumenten zorgvuldigheid in acht wordt genomen, zodat de behaalde resultaten als reëel beschouwd mogen worden.

3. Aspecten van kwaliteit voor voortgezet onderwijs

a. Opbrengsten

Leerresultaten

Bij de kwaliteitsbeoordeling zal de inspectie zich moeten richten op de leerresultaten die de leerlingen aan het eind van het onderwijs hebben bereikt. Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting bij de bijlage is aangegeven, kan uit de resultaten op het niveau van de individuele leerling in veel gevallen worden afgeleid of een school haar functies vervult en haar doelstellingen bereikt. Het gaat dan in wezen om inzicht in haar doeltreffendheid: de mate waarin een school erin slaagt de doelen van het onderwijs – zowel de door haarzelf als door de wetgever gestelde doelen – bij leerlingen te realiseren. Daarbij worden de resultaten gerelateerd aan de uitgangspositie en mogelijkheden van de leerlingen; het gaat erom hoeveel een school de leerlingen weet bij te brengen, met andere woorden wat de toegevoegde waarde van een school is. Een school die veel leerlingen die van de basisschool een mavo/havo-advies krijgen, opleidt tot het havo-examen, presteert beter dan een school die datzelfde doet voor leerlingen die een havo/vwo-advies kregen.

Onder leerresultaten worden niet alleen kennis, inzicht en vaardigheden voor de onderscheiden vakken verstaan, maar ook de algemene vaardigheden van de leerlingen (al dan niet getoetst via een examen).

Het toezicht richt zich op onder andere de volgende vragen. Welke doelstellingen heeft de school zichzelf gesteld voor wat betreft de leerresultaten? Hoe interpreteert de school de betreffende kerndoelen en programma's daarbij? En in hoeverre zijn deze interpretaties als leerresultaten bij de leerlingen aan te treffen?

Een bron van kennis over de bereikte leerresultaten ligt uiteraard in de examenresultaten van de school: zijn die goed genoeg, mede vergeleken met de resultaten van scholen in vergelijkbare omstandigheden? Ook de bereikte resultaten in de basisvorming – op welke wijze dan ook gemeten

en geregistreerd – zijn een belangrijk gegeven in de oordeelsvorming over de leerresultaten.

In het Besluit kerndoelen basisvorming en de examenprogramma's zijn aan de school een aantal inspanningsverplichtingen opgelegd met betrekking tot de leerresultaten. Deze vormen een belangrijk referentiepunt voor het toezicht. Daarin worden ook minder makkelijk te meten vaardigheden beschreven: de vaardigheden over «kunnen onderzoeken», «kunnen analyseren» en dergelijke. En ook gaat het om houdingen met betrekking tot maatschappelijke problemen, literatuur etcetera. Scholen kunnen op allerlei manieren informatie verzamelen over dit type leerresultaten; in het toezicht zal ook deze informatie aan de orde komen.

Voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen

Opbrengsten van scholen zijn niet alleen te beoordelen op basis van de resultaten die leerlingen aan het eind van het onderwijs hebben bereikt. Ook de mate waarin leerlingen het einde van de opleiding zonder vertraging bereiken, is een belangrijk aspect van de opbrengsten. De inspectie zal doorstroomgegevens dan ook mee moeten nemen in haar beoordeling. De voortgang is beter naarmate er minder leerlingen blijven zitten en de drop out geringer is.

Uit de kerndoelen voor de basisvorming kan worden afgeleid dat hierbij niet alleen de ontwikkeling van leerlingen op cognitieve aspecten van belang is. Het gaat ook om persoonlijke en maatschappelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld het functioneren als democratisch burger in een multiculturele samenleving en het in acht nemen van elementaire sociale conventies. De inspectie zal ook de ontwikkeling in emotioneel en sociaal opzicht moeten meenemen in haar beoordeling.

b. Onderwijsleerproces

Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod is bepalend voor de inhoud van de kennis, vaardigheden en houdingen die leerlingen zich door middel van het onderwijs kunnen verwerven. Voor ouders en leerlingen – en ook voor andere betrokkenen, zoals bijvoorbeeld het vervolgonderwijs – is het belangrijk inzicht te krijgen in het onderwijsprogramma van een school. Daarbij spelen niet alleen de leerinhouden een doel, maar ook de vakspecifieke en algemene vaardigheden waaraan een school aandacht geeft. Juist deze vaardigheden kunnen doorslaggevend zijn bij de keuze voor een school die past binnen de overtuiging of godsdienst van ouders en leerlingen of die een goede voorbereiding geeft op de maatschappelijke loopbaan die zij voor ogen hebben.

De inspectie zal daarom het leerstofaanbod moeten meenemen in haar kwaliteitsbeoordeling. Daarbij dient zij zich niet alleen te richten op de hierboven genoemde inhoudelijke aspecten, maar zal zij ook moeten kijken naar aspecten van het leerstofaanbod die bevorderen dat leerlingen zich die inhoud goed kunnen eigen maken¹:

- op welke wijze er samenhang is gebracht in de leerstof, zowel wat betreft inhoudelijke thematiek als wat betreft de didactische vormgeving,
- in welke mate het leerstofaanbod aansluit op de (voor)kennis van leerlingen,
- in welke mate er in het leerstofaanbod rekening wordt gehouden met verscheidenheid tussen leerlingen; bijvoorbeeld met verschillen in taalbeheersing op scholen met allochtone leerlingen.

¹ M.C. Wang e.a., a.w. noot 3.

In de WVO zijn bepaalde aspecten van het leerstofaanbod voorgescreven. Niet alleen wat betreft de te geven vakken (artikel 10, vijfde tot en met zevende lid, voor het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en artikel 10b, vijfde en zesde lid, voor het voorbereidend beroepsonderwijs), maar ook wat betreft andere aspecten, zoals een samenhangend onderwijsprogramma dat gericht is op algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming en op de voorbereiding voor vervolgonderwijs (zie het tweede lid van eerdergenoemde artikelen). Ook leggen de kerndoelen scholen een inspanningsverplichting op om te streven naar het bijbrengen van bepaalde kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Daarnaast geven de examenprogramma's die bepalen waartoe leerlingen in staat moeten zijn aan het einde van de opleiding, richting aan het leerstofaanbod. Ook op deze aspecten van kwaliteit zal de inspectie zich bij haar beoordeling moeten richten.

Leertijd

Het leerstofaanbod bepaalt voor een belangrijk deel wat leerlingen op school kunnen leren. Een noodzakelijke voorwaarde voor feitelijk leren is dat leerlingen ook de tijd hebben om zich het leerstofaanbod eigen te maken en er ervaring mee op te doen. Leertijd vormt een centrale schakel tussen het leerstofaanbod dat de school verzorgt en de resultaten die leerlingen behalen.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs dient de inspectie aandacht te besteden aan aspecten van leertijd, zoals:

- de planning van het onderwijs; op welke wijze zet de school de beschikbare leertijd efficiënt in en welke maatregelen neemt zij ter voorkoming van lesuitval?
- de lestijd; op welke wijze wordt tijdsverlies, bijvoorbeeld door organisatorische en administratieve zaken, tegengegaan?
- de leertijd per leerling; op welke wijze zorgt de school voor een evenwichtige spreiding van de studiebelasting, wat voor verzuimbeleid wordt er gehanteerd?

In de artikelen 12, vijfde lid, en 133, vierde lid, WVO is het minimum aantal uren studielast respectievelijk onderwijs op jaarbasis vastgelegd (voor het voorbereidend hoger onderwijs ten minste 1600 uren studielast per jaar, waarvan ten minste 1000 uren in schooltijd en voor het speciaal voortgezet onderwijs ten minste 1000 uren onderwijs).

Pedagogisch klimaat

Scholen ontlenen hun identiteit mede aan het pedagogisch klimaat dat zij voorstaan en in het onderwijs tot uitdrukking brengen. Voor ouders en leerlingen is het pedagogisch klimaat, volgens het onderzoek van de Onderwijsraad (zie paragraaf 1 van deze toelichting op de bijlage), een van de belangrijkste overwegingen die meespelen bij het maken van een schoolkeuze.

Uit onderzoek blijkt dat een veilig, ordelijk en stimulerend klimaat in de klas tot meer doelgericht onderwijs leidt.¹ Hoe veiliger leerlingen zich in de les voelen en hoe ordelijker het er in de klas aan toegaat, hoe meer tijd beschikbaar is voor lesgeven en leren. Leerlingen in een dergelijke onderwijssituatie weten «waar zij aan toe zijn», voelen zich minder bedreigd en vertonen minder probleemgedrag.² Dit is een belangrijke voorwaarde voor deelname aan vervolgonderwijs en het vervolgen van een maatschappelijke loopbaan. Wel is aangetoond dat veiligheid en ondersteuning daartoe steeds verbonden moeten zijn met uitdaging en stimulering: om zich verder te ontwikkelen zullen leerlingen gestimuleerd moeten worden om steeds nieuwe ervaringen op te doen.³

¹ M.C. Wang e.a., a.w. noot 3.

² M.C. Wang e.a., a.w. noot 3; D. Reynolds e.a., a.w. noot 5.

³ M. Barber, a.w. noot 5.

De inspectie zal in haar kwaliteitsbeoordeling het pedagogisch klimaat moeten meenemen. De profilering en identiteit van de school, zoals die blijkt uit schoolgids en schoolplan, is hiervoor een belangrijk uitgangspunt. De inspectie houdt rekening met de motivering van de school voor het maken van bepaalde keuzen die haar identiteit bepalen.

Zoals aangegeven in de toelichting op de leerresultaten en de voortgang in ontwikkeling heeft de wetgever de emotionele ontwikkeling en het verwerven van sociale vaardigheden als belangrijke doelen van het voortgezet speciaal onderwijs gesteld (artikel 133, tweede lid, WVO). Ook de kerndoelen leggen scholen een inspanningsverplichting op bij deze aspecten, zoals dat leerlingen leren omgaan met eigen en andermans normen en waarden en dat ze informele en formele afspraken, regels en procedures kunnen hanteren.

Schoolklimaat

Sfeer en schoolklimaat wordt door ouders en leerlingen, volgens het eerder genoemde advies van de Onderwijsraad, als essentieel aangemerkt voor hun schoolkeuze, evenals een veilige school en duidelijke regels. Het schoolklimaat blijkt onder andere uit de relaties tussen de leraren, het onderwijsondersteunend personeel en leerlingen. Ook de inrichting van het gebouw en de ruimten waarin de lessen en andere activiteiten plaatsvinden spelen een rol. Onder schoolklimaat valt tevens de veiligheid van de school, zowel in fysiek opzicht – gebruik van veilig materiaal, meubilair, looproutes – als voor wat betreft de sociale aspecten.

Voor de betrokkenen bij het onderwijs en in het bijzonder de ouders van de schoolgaande leerlingen is het van wezenlijk belang om te weten welk beleid de school heeft om pestgedrag tegen te gaan, hoe vandalisme en jeugddelinquentie wordt tegengegaan, wat voor gedragsregels er zijn gesteld, bijvoorbeeld voor verzuimmelding, omgangsvormen etcetera, en welk beleid de school voert ter handhaving daarvan.

De inspectie zal zich bij onderzoek van het schoolklimaat over dit soort aspecten van kwaliteit een oordeel moeten vormen. Het schoolklimaat hangt deels af van de samenstelling van de instromende leerlingenpopulatie. De school heeft daar vaak weinig invloed op. De inspectie houdt bij haar beoordeling rekening met de specifieke omstandigheden waarin een school verkeert.

Didactisch handelen

De kwaliteit van het didactisch handelen van het personeel is een belangrijke factor in de stimulering van leervorderingen en ontwikkeling van leerlingen. Helder en gestructureerd onderwijs, dat goed georganiseerd is en afwisselend en uitdagend is, heeft positieve effecten op de prestaties van leerlingen.¹

Voor ouders en leerlingen vormen de didactische werkvormen, zoals de Onderwijsraad heeft gesteld, een belangrijk aspect in de overwegingen bij het maken van een schoolkeuze. Over welk didactisch gedragsrepertoire beschikken de leraren, op welke wijze controleren zij de vorderingen in het leren van de leerlingen, hoe gaan zij om met verschillen tussen leerlingen in kennis, vaardigheid, tempo en belangstelling, op welke wijze brengen zij de visie en aanpak die de school voorstaat, tot uiting in hun lessen? Op dergelijke vragen zal het onafhankelijk inspectieoordeel hen een antwoord moeten bieden.

Hierbij houdt de inspectie er rekening mee dat de docent in het voortgezet onderwijs daarbij in toenemende mate de rol van begeleider vervult; leerlingen zullen een steeds grotere verantwoordelijkheid krijgen voor het eigen leerproces. Dit wordt ook voorgestaan door de kerndoelen voor

¹ D. Reynolds, a.w. noot 5. Zie ook diverse reviewstudies samengevat in: A.J. Visscher, *Managing schools towards high performance. Linking school management theory to the school effectiveness knowledge base*, Swets en Zeitlinger, Lisse 1999.

basisvorming die onder andere scholen een inspanningsverplichting opleggen voor «leren leren», dat wil zeggen dat leerlingen, mede met gebruikmaking van informatie- en communicatietechnologie, zoveel mogelijk eigen kennis en vaardigheden leren opbouwen.

Leerlingenzorg

Individuele aandacht voor leerlingen in de klas is met de jaren van steeds groter belang geacht. Voor ouders blijkt op grond van het advies van de Onderwijsraad dat een goede leerlingbegeleiding meeweegt in hun keuze voor een bepaalde school.

De zorg voor de leerlingen heeft ten eerste betrekking op de plaatsing, doorstroming en begeleiding van alle leerlingen binnen de school gericht op een soepel verloop van de schoolloopbaan. Ten tweede omvat de leerlingenzorg de aandacht die nodig is voor de hulp aan individuele leerlingen met problemen die niet zonder specifieke deskundigheid en goede samenwerking van de betrokkenen geboden kan worden. Soms lopen leerlingen vast in het reguliere onderwijs, bijvoorbeeld omdat zij leerproblemen hebben of problemen van sociaal-emotionele aard.

Op welke wijze maakt de school de procedures voor plaatsing doorstroming en begeleiding van leerlingen transparant voor betrokkenen? Hoe adviseert en begeleidt de school de leerlingen bij de keuze voor vervolgonderwijs of beroepskeuze? Op welke wijze zorgt de school ervoor dat iedere leerling individuele aandacht krijgt en dat leerlingen met problemen de extra begeleiding krijgen die zij nodig hebben? Op welke wijze waarborgt de school dat problemen ook worden opgemerkt; wat voor leerlingvolgsysteem heeft zij? Welke behandelingsplannen hanteert de school? In hoeverre worden de ouders daarbij betrokken? Op deze vragen zal de inspectie zich richten bij de beoordeling van dit kwaliteitskenmerk.

Op grond van artikel 163 WVO is een school voor voortgezet speciaal onderwijs verplicht om over iedere leerling die de school op enig moment verlaat een onderwijskundig rapport op te stellen, wat een bijdrage kan leveren aan een soepele overgang van de ene school naar de andere.

De inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten of examens

Uit de opbrengsten van het onderwijs kan in grote mate worden afgeleid of een school zijn functies vervult en zijn doelstellingen bereikt (zie de toelichting bij leerresultaten). Regelmatig nagaan of leerlingen de aangeboden leerstof beheersen en/of bepaalde leerdoelen hebben bereikt, is daarom van belang. Niet alleen zodat leerlingen inzicht krijgen in hun prestaties, maar ook zodat de school zelf op de hoogte blijft van de ontwikkelingen van de leerlingen en eventuele (leer)problemen in een vroegtijdig stadium opmerkt en kan verhelpen (zie ook de toelichting bij leerlingenzorg). De inspectie zal dus bij haar kwaliteitsbeoordeling na moeten gaan of de instrumenten die gebruikt worden om de leerresultaten te meten, ook adequaat zijn.

De opbrengsten worden niet alleen getoetst door landelijke examens waarvan de inhoud en de organisatie centraal zijn geregeld. Iedere school heeft daarnaast een schoolonderzoek en eigen toetsen en werkstukken. De inspectie gaat hierbij na in hoeverre de gebruikte instrumenten ook daadwerkelijk een afspiegeling vormen van de doelen die worden nagestreefd, zowel wat betreft de inhoud van de taken waarvoor leerlingen worden gesteld, als wat betreft het niveau van uitvoering en beoordeling. Daarnaast zal zij moeten bekijken op welke wijze de school waarborgt dat bij het werken met deze instrumenten zorgvuldigheid in acht wordt

genomen, zodat de behaalde resultaten als reëel beschouwd mogen worden.

Voor het voortgezet onderwijs is hierbij tevens van belang welke reële studiebelasting de repetities, schriftelijke overhoringen en werkstukken op de leerlingen leggen en op welke wijze de school heeft gezorgd voor evenwichtige spreiding van deze belasting.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst