

Vergaderjaar 2011–2012

32 193

Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 november 2011

Uit het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, vastgesteld op 15 november 2011, blijkt dat de leden van de VVD-fractie, PvdA-fractie (mede namens GroenLinks), CDA-fractie en ChristenUnie-fractie kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Op de door deze leden gestelde vragen zal ik, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ingaan, waarbij ik de volgorde van het voorlopig verslag aanhoud.

1. Algemeen

Evaluatie

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe de regering denkt over een al of niet verplichte zelfevaluatie van de scholen, eventueel in combinatie met onderlinge visitaties. Zij vragen of is overwogen om deze methode ook in het primair en voortgezet onderwijs in te voeren. Daarnaast willen zij weten hoe de regering denkt over externe evaluaties. Onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs zijn verplicht een jaarverslag op te stellen. Daarin leggen zij conform de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs verantwoording af over hun beleid en geven zij informatie over de (onderwijs)prestaties. In haar toezicht gaat de Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) uit van de openbare verantwoordingsinformatie. Daarnaast maakt de inspectie gebruik van zelfevaluaties, als deze beschikbaar zijn. Het is aan de instellingen om eventueel extra dingen te doen op het terrein van bijvoorbeeld zelfevaluatie en onderlinge visitatie. In het kader van de groeiende aandacht voor opbrengstgericht werken, welke ook door de overheid wordt gestimuleerd, worden dergelijke instrumenten ook steeds meer ingezet door scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Het betreft een positieve ontwikkeling van onderop op initiatief van de professionals in de scholen en hun besturen. De regering ziet niets in een verplichting van deze instrumenten. De overheid zou zich daarmee te veel begeven in de professionele autonomie van de scholen en hun besturen.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of hun veronderstelling klopt dat de nieuwe werkwijze van de inspectie geëvalueerd zal worden, zowel in het licht van de veranderingen in schoolprestaties van de aan bijzondere aandacht van de inspectie onderworpen scholen, als van die van goed presterende scholen.

Het wetsvoorstel is een codificatie van de risicogerichte werkwijze die vanaf 2008 is ingevoerd. Op verzoek van de Tweede Kamer is deze werkwijze al in 2010 geëvalueerd. De Tweede Kamer is daarvan op 25 mei 2010 in kennis gesteld door middel van toezending van het evaluatie-rapport¹.

Doelstelling

De leden van de PvdA-fractie hebben vraagtekens bij de doelstelling van het wetsvoorstel om de verantwoordingslast terug te dringen. Deze leden willen graag van de regering weten wat zij verstaat onder «verantwoordingslast» en hoe dit zich verhoudt tot de aantoonbare positieve effecten van het inspectiebezoek.

Zij vragen zich af wie deze adviesrol moet vervullen, als de inspectie dit niet meer mag doen. Voorts willen zij weten hoe de verantwoordingslast in het primair en voortgezet onderwijs zich verhoudt tot de verantwoordingslast in het hoger onderwijs.

De regering deelt de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat een bezoek van de inspectie bij kan dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij wijst de regering erop dat die verbetering zich met name voordoet bij de zwakkere scholen. Deze scholen worden door de inspectie in het kader van het risicogerichte toezicht nog steeds (en zelfs intensiever) bezocht. Verantwoordingslasten zijn een bijzondere vorm van administratieve lasten. Onder het begrip verantwoordingslasten wordt in de regel verstaan verplichtingen om informatie aan te leveren aan de overheid (OCW, DUO, gemeenten e.d.) over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bekend zijn het jaarverslag en alles wat daarmee samenhangt. Voor de relatie van de verantwoordingslasten tot het inspectiebezoek verwijst de regering de leden graag naar de administratieve lastenparagraaf in de Memorie van Toelichting (blz. 12 en 13) bij het wetsvoorstel. Aangegeven is dat de inspectie ten minste eenmaal in de vier jaar bij elke school in het primair en voortgezet onderwijs onderzoek uitvoert. Het is dus niet zo dat het schoolbezoek voor goed presterende scholen geheel verdwijnt. De inspectie heeft hier nog steeds een taak. Zoals hierboven opgemerkt worden de zwakkere scholen intensiever bezocht. In de administratieve lastenparagraaf is ook verduidelijkt dat de lastenvermindering als gevolg van het risicogerichte toezicht zich met name voordoet in het primair en voortgezet onderwijs en dat het wetsvoorstel geen consequenties heeft voor de verantwoordingslast in het hoger onderwijs (valt niet onder het risicogerichte toezicht). Er wordt voortdurend gestreefd naar een zo doelmatig mogelijk toezicht in relatie tot de verantwoordingslasten. In dit verband wijs ik u op lastenverlichting die tot stand komt door het diplomaregister. De regering maakt van de gelegenheid gebruik om te melden dat het diplomaregister niet op 1 januari 2012 operationeel is, vanwege de strengere beveiligings-eisen die naar aanleiding van de recente ontwikkelingen rondom Diginotar aan digitale persoonsgegevens worden gesteld. De inwerking-treding van het diplomaregister is voorzien in de eerste helft van 2012.

Nut en noodzaak

De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting van de regering op de noodzaak van uitbreiding van toezicht op de accountants en vragen of deze uitbreiding voortvloeit uit de kaderstellende visie op toezicht.

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 123 VIII, nr. 127.

Er is geen sprake van een uitbreiding van toezicht op de accountants van de onderwijsinstellingen. Een en ander vloeit niet voort uit de kaderstellende visie op toezicht. Tot 2008 was dit toezicht een taak van de departementale auditdienst. Deze taak is in 2008 in het kader van het geïntegreerd toezicht overgedragen aan de inspectie. Het toezicht, in de vorm van zogenoemde reviews oftewel beoordeling van de dossiers van die accountants, is gewenst omdat sprake is van specifieke wet- en regelgeving voor onderwijsinstellingen. Bij ministeriële regeling worden jaarlijks aanwijzingen gegeven voor de controles door de accountants. De algemene beroepscodes voor accountants voorzien hier onvoldoende in. De inspectie rapporteert jaarlijks in het Onderwijsverslag over de uitkomsten van de reviews.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een toelichting op het doel van de wetwijziging. Zij vragen in welk opzicht er nieuwe eisen en criteria worden gehanteerd, in vergelijking met de wijze waarop de inspectie zijn taak tot nu toe verrichtte.

Het doel van de wetwijziging is de codificatie van de risicogerichte werkwijze die de inspectie in 2008 heeft ingevoerd (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de evaluatie van het risicogerichte toezicht). Deze risicogerichte werkwijze heeft tot doel goede scholen minder te belasten en de aandacht meer te richten op scholen die tekortschieten of dat dreigen te doen. Op die wijze is een meer efficiënte en effectieve inrichting van het toezicht mogelijk.

Behalve het opnemen van een grondslag voor het risicogerichte toezicht, zijn de belangrijkste wijzigingen in de Wet op het onderwijstoezicht:

- De nieuwe taak van de inspectie om toezicht te houden op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen en op hun accountants wordt wettelijk geregeld.
- De kwaliteit van het onderwijspersoneel wordt expliciet genoemd als een onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling en als zodanig onderworpen aan toezicht.
- Er wordt een expliciete grondslag opgenomen voor mandaatverlening door de minister aan de inspectie voor het opleggen van bestuurlijke sancties.

Taken toezichthouder

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de regering een adviesrol strijdig acht met het houden van toezicht.

Als een toezichthouder een advies geeft, komt de onafhankelijkheid van zijn oordeelsvorming in het geding. In een later stadium kan het immers zo zijn dat de toezichthouder een oordeel moet geven over zaken die voortvloeien uit zijn eigen advies. Dat levert altijd spanning op. Het fungeren als klankbord is nog wat anders dan het geven van advies. De regering is van oordeel dat het goed is als de inspecteur kan dienen als goede gesprekspartner van bestuur of directie. In de praktijk van het risicogerichte toezicht is dat ook zonder meer het geval.

Onderwijsvrijheid

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de vrijheid van onderwijs in stand blijft bij de aanscherping van het toezicht door de inspectie, zoals bedoeld in artikel 11, derde lid, onder a, van onderhavig wetsvoorstel.

De regering gaat ervan uit dat hier bedoeld wordt «artikel 11, **tweede** lid, onder a». In dit artikel is geen sprake van aanscherping van het toezicht.

Er is, integendeel, juist sprake van een grotere waarborg van de vrijheid van inrichting van het onderwijscurriculum door de wijziging van de wet. In het herziene artikel 11 wordt immers expliciet duidelijk gemaakt dat de

inspectie primair kijkt naar de resultaten van het onderwijs en pas als daar twijfels over zijn, naar de wijze waarop deze tot stand komen.

2. Gevolgen vervallen verplicht jaarlijks onderzoek

De leden van de VVD-fractie vragen of – bij een vierjaarlijks bezoek aan de scholen – de regering scholen die afglijden tijdig kan opsporen. Zij vragen of wordt voorzien in een soort waarschuwingssysteem, bijvoorbeeld door het bijhouden van de resultaten van CITO-toetsen of op andere wijze. In het toezicht is sprake van een jaarlijkse risicoanalyse. Bij die risicoanalyse gebruikt de inspectie gegevens over opbrengsten, gegevens uit jaardocumenten, en uit de resultaten van de CITO-toets en signalen. Er is dus inderdaad sprake van een intensief monitoringsysteem om afglijden te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt voorkómen dat risico's te lang onzichtbaar blijven.

Voor de vraag of risico's te lang onzichtbaar blijven, verwijst de regering u naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie betreffende het tijdig opsporen van scholen die afglijden. Het begrip stimuleren kent in de huidige wet twee betekenissen. De eerste is dat scholen die tekortschieten ertoe worden bewogen de tekortkomingen te herstellen. Deze vorm van stimuleren wordt in de beschreven werkwijze juist versterkt. De inspectie besteedt aanzienlijk meer inspanning aan dergelijke scholen. De tweede betekenis is dat scholen die op zichzelf al voldoende, ertoe bewogen worden zich verder te ontwikkelen. Deze ontwikkeling is een verantwoordelijkheid van de professionals in de school zelf en van haar belanghebbenden. De overheid dient zich op dat punt juist terughoudend op te stellen. Wel stelt de inspectie benchmarkgegevens beschikbaar en bieden themarapporten en goede praktijken aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling van de onderwijskwaliteit op scholen.

De leden van de CDA-fractie vragen of een algemeen beeld van de werkelijkheid van het goed functionerende onderwijs niet nuttig, of op termijn niet zelfs noodzakelijk, is voor het goed kunnen peilen van de situatie van minder goed presterende scholen.

Het toezicht van de inspectie is niet enkel risicogericht. De inspectie komt ook op goed presterende scholen. Daar komt de inspectie bijvoorbeeld in het kader van steekproefonderzoek en themaonderzoek, waarover de inspectie rapporteert in het Onderwijsverslag danwel themarapportages. Elke school krijgt minimaal eenmaal per vier jaar te maken met een bezoek van de inspectie. Dit kan een steekproef- of themaonderzoek zijn, maar ook een onderzoek ter validatie van de werkwijze van de inspectie of een specifiek vierjaarlijks bezoek. De wijze waarop het toezicht op de scholen gestalte krijgt, is voor de inspectie voldoende om een algemeen beeld te kunnen geven van de kwaliteit van het onderwijs.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of de inspectie door het vervallen van het verplichte jaarlijkse schoolbezoek niet de mogelijkheid mist van het opvangen van «zwakke signalen» van nu goed presterende scholen en van een breder beeld van trends en ontwikkelingen. Zij vragen hoe in dit verband het vervallen van de jaarlijkse schoolbezoeken en de risicogerichte werkwijze van de inspectie zich tot elkaar verhouden. Signalen, ook zwakke, bepalen mede de uitvoering van het risicogerichte toezicht. Met andere woorden: het kan zo zijn dat signalen aanleiding zijn een bezoek aan een school te brengen, ook al presteert die school (nog) goed. Ook los van het risicogerichte toezicht komt de inspectie op goed presterende scholen. Zie het antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie.

3. Kwaliteit en deskundigheid

De leden van de CDA-fractie vragen naar een meer fundamentele beschouwing omtrent het begrip «onderwijskwaliteit». Kwaliteit is een breed begrip. Het schoolbestuur is primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs in al zijn facetten. Dit gaat niet alleen om de kwaliteit van het onderwijsproces en de opbrengsten in termen van rendement, maar ook om tevredenheid van leerlingen/studenten, ouders en, in het mbo, het bedrijfsleven. Daarnaast gaat het om de randvoorwaarden om de kwaliteit te bereiken door meer organisatorische zaken zoals goed personeelsbeleid en een deugdelijk en transparant financieel beleid. Daarbij heeft de school een brede opdracht die is vastgelegd in de kerndoelen: naast verstandelijke ontwikkeling, gaat het ook om sociale, culturele en lichamelijke ontwikkeling.

De overheid heeft een taak in het bewaken van de minimale onderwijskwaliteit en in het stimuleren van kwaliteitsverbetering door schoolbesturen. Bij het bewaken van de een minimale onderwijskwaliteit, richt de overheid zich in eerste instantie op de resultaten die scholen boeken. Als een school slechte resultaten haalt, is dat een indicatie voor de inspectie dat de minimale onderwijskwaliteit in het geding kan zijn. Wanneer de resultaten onvoldoende zijn, kijkt de inspectie naar (de effectiviteit van) andere aspecten van het onderwijsleerproces die relevant zijn voor de onderwijskwaliteit. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat er enkel en alleen een oordeel wordt gevormd op basis van de onderwijsopbrengsten.

Bij het stimuleren van de onderwijskwaliteit richt de overheid zich niet alleen op de zwakke scholen maar op alle betrokkenen (scholen, schoolbesturen, leerlingen/studenten en bedrijfsleven). Scholen worden gestimuleerd en uitgedaagd om te doen wat werkt, om zo het beste uit zichzelf en uit de leerlingen te halen. Hoe scholen dat doen is aan de scholen zelf. De overheid neemt daarbij een faciliterende en stimulerende rol. Voor de manier waarop dit concreet wordt aangepakt in de diverse sectoren verwijst de regering naar de betreffende actieplannen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de begrenzings van de rol van de inspectie waar het gaat om de beoordeling van «kwaliteit». De leden vragen de regering wie in het kader van «programmatisch handhaven» bepaalt welke parameters en wettelijke voorschriften het meest van belang zijn voor de onderwijskwaliteit.

De inspectie is verantwoordelijk voor het formuleren van het toezichtkader. In dat toezichtkader zitten wettelijke voorschriften en overige aspecten van kwaliteit verwerkt. De WOT schrijft voor dat de inspectie een dergelijk toezichtkader pas vaststelt na overleg met de relevante veldpartijen. De minister keurt het toezichtkader goed. Op deze wijze vindt de keuze van wettelijke voorschriften met een directe, onderwijskundige betekenis plaats.

Daarnaast bepaalt de inspectie in het kader van het programmatisch handhaven weloverwogen de prioriteit bij overige wettelijke voorschriften. Bij dit keuzeprocess wordt bij de wettelijke voorschriften afgewogen welk belang zij hebben voor onderwijskwaliteit, rechtmatige verkrijging en besteding van middelen, rechtszekerheid van leerlingen en maatschappelijke prioriteiten en dus welk effect niet-naleving heeft. Dit effect wordt gekoppeld aan de kans dat de voorschriften worden overtreden. Op deze wijze wordt de prioriteit van handhaving bepaald (risico=kans*effect). Naarmate de prioriteit hoger is, wordt de naleving actiever onderzocht. Bij geconstateerde niet-naleving wordt gehandhaafd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de deskundigheid van de inspectie zelf wordt gewaarborgd.

De inspectie kijkt bij de werving van haar inspecteurs naar de opleiding en ervaring van de kandidaten. Zij moeten in ieder geval beschikken over een grote mate van expertise over het onderwijs, in het bijzonder over het onderwijs in de sector waarin zij zullen komen te werken. Daarnaast wordt uiteraard door middel van scholing en training continu gewerkt aan de versterking van de professionaliteit van alle inspecteurs. De scholing en training hebben betrekking op zowel ontwikkelingen in het onderwijs als competenties die van belang zijn voor de inspecteurs.

Zo nodig zet de inspectie de vakinhoudelijke deskundigheid van derden in om een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van bijvoorbeeld examens (BVE) of het vakinhoudelijke niveau van opleidingen en diploma's (HO). In dit laatste geval loopt dit via panels van de NVAO.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering verstaat onder duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Waarom acht de regering het nodig te toetsen of het personeel voldoet aan de vereisten van opleiding en bekwaamheid? Deze vereisten zijn toch al vastgelegd?

Scholen zijn wettelijk verplicht om met bevoegde leraren te werken en om van elke leraar een bekwaamheidsdossier bij te houden. Onder meer uit onderzoek van de inspectie in het voortgezet onderwijs blijkt dat scholen hun lessen niet altijd laten geven door daartoe bevoegde docenten en dat er niet altijd sprake is van een systematisch beleid over de bekwaamheidsdossiers op de scholen.

De inspectie zal de komende jaren in haar toezicht nadrukkelijker ingaan op het systematisch borgen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel, waaronder de bevoegdheden en de bekwaamheidsdossiers van de leraren.

4. Tot slot

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de status is van de rapportage van het jaarlijks onderzoek dat de inspectie doet naar het onderwijs aan elke instelling. Zij vragen zich af wat de status van de rapportage is wanneer dit onderzoek niet leidt tot een nader onderzoek als bedoeld in artikel 11, derde lid. Deze leden vernemen ook graag van de regering welke consequenties worden verbonden aan dit gewone onderzoek volgens artikel 11, tweede lid.

Ieder jaar bekijkt de inspectie met behulp van een risicoanalyse of er aanwijzingen zijn dat een school onvoldoende kwaliteit levert. Op basis van deze analyse en eventueel nader onderzoek wordt bepaald hoeveel toezicht een school nodig heeft. Als de analyse geen risico's laat zien, heeft de inspectie vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs op de school. Er is geen nader onderzoek of intensivering van het toezicht nodig en de school krijgt basistoezicht. Dit is een oordeel als bedoeld in artikel 20 van de Wet op het onderwijstoezicht.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart