

Vergaderjaar 2009–2010

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 29 januari 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I ALGEMEEN DEEL	1
1. Inleiding	1
2. Inhoud wetsvoorstel	8
3. Werkwijze Inspectie van het onderwijs	8
3.1 Toezichtproces: risicogericht en proportioneel	8
3.2 Geïntegreerd toezicht	10
3.3 Toezicht op de kwaliteit van leraren	10
4. Advies van de Onderwijsraad	11
5. Administratieve lasten	12
II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	12
– Artikel I, onderdeel B (artikel 3 WOT)	12

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Remkes (VVD), De Vries (CDA), Van Bochove (CDA), Voorzitter, Joldersma (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), Ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Pechtold (D66), Besselink (PvdA), Dibi (GL), Biskop (CDA), Van Leeuwen (SP), Ouwehand (PvdD), Bosma (PVV), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Anker (CU), Smits (SP) en Harbers (VVD).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gill'ard (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Uitslag (CDA), Atsma (CDA), Ferrier (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Jacobi (PvdA), Elias (VVD), Timmer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van der Ham (D66), Bouchibti (PvdA), Peters (GL), Jonker (CDA), Gesthuizen (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Ortega-Martijn (CU), Gerkens (SP) en Ten Broeke (VVD).

I ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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. Al in de Grondwet is aangegeven dat onderwijs een voorwerp is van aanhoudende zorg voor de overheid. Dat brengt een speciale verantwoordelijkheid voor de Nederlandse regering met zich mee. Zij moet zorg dragen voor een goed onderwijsstelsel. De kwaliteit moet boven elke twijfel

verheven zijn. In dat kader speelt de Inspectie van het onderwijs een belangrijke rol.

De leden menen dat de rol van de Inspectie van het onderwijs primair één is voor de handhaving. In de afgelopen jaren is de rol van de Inspectie van het onderwijs verworden tot een sparringpartner van de schooldirecteur, een gratis adviesverstrekker aan de onderwijsinstellingen. Een dergelijke rol past niet bij een instantie die tevens handhavend moet optreden: het zou zo kunnen zijn dat de Inspectie van het onderwijs in zijn sparrende rol de school van advies heeft gediend en even later deze school moet inspecteren op de geleverde kwaliteit. Het lijkt in dat geval te veel op de slager die zijn eigen vlees aan het keuren is. Daarom stemmen deze leden van harte in met dit wetsvoorstel dat deze cultuurverandering binnen het onderwijsveld en de Inspectie van het onderwijs wil bewerkstelligen. Dat kan te meer nu het departement ook de zogeheten vliegende brigades heeft ingesteld voor zwakke en zeer zwakke scholen, om hen zo van advies te kunnen dienen om de kwaliteit weer snel op orde te brengen. Ook de andere werkwijze van de Inspectie van het onderwijs, namelijk het risicogericht toezicht, kan de goedkeuring wegdragen van deze leden. Het is een codificatie van de huidige praktijk. Deze leden menen dat de grondregel moet zijn het vertrouwen in de professionals en de bevoegde gezagen van onderwijsinstellingen. Pas als blijkt dat dit vertrouwen ten onrechte is verstrekt, moet er inspecterend en handhavend worden opgetreden. Scholen die onder de maat presteren moeten daarom meer aandacht krijgen, opdat hun kwaliteit zodanig verbeterd wordt dat ze op een voldoende niveau gaan presteren. Scholen die reeds goed presteren, zouden derhalve minder aan schoolbezoeken onderworpen hoeven te worden. Volgens de regering zou het advies bij voldoende presterende scholen ook minder resultaat verhogend werken dan bij zwak presterende scholen. Deze leden zouden gaarne een nadere onderbouwing van deze stelling willen ontvangen. Ook zouden deze leden een argumentatie willen krijgen waarom de beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) -instellingen nog wel jaarlijks bezocht worden. Ook zouden deze leden graag een nadere onderbouwing willen waarom de regering van mening is dat van benchmarking een voldoende prikkel uitgaat richting de scholen om zich te verbeteren.

Ten aanzien van het hoger onderwijs is de rol van de Inspectie van het onderwijs minimaal als gevolg van de accreditatietaak, die bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) is ondergebracht. Toch kan ook hier de Inspectie van het onderwijs onderzoek verrichten, indien bepaalde misstanden optreden. In hoeverre zijn er heldere afspraken gemaakt met de NVAO over de onderlinge taakverdeling en informatie-uitwisseling, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden zijn voorstander van risicogericht toezicht door de Inspectie van het onderwijs, waardoor zij sneller zicht krijgt op scholen die onvoldoende presteren en waardoor zij gerichter en sneller kan ingrijpen als het met de kwaliteit misgaat. De leden willen een slagvaardige en indien nodig strenge maar ook rechtvaardige Inspectie van het onderwijs. Ingrijpen van de Inspectie van het onderwijs bij een school is pijnlijk voor allen die bij de school betrokken zijn, en daarom moet het toezichtskader fair en transparant zijn. De leden zien dit wetsvoorstel in lijn met eerdere wetsvoorstellen zoals «Goed onderwijs, goed bestuur», waarin de minister meer bevoegdheden heeft gekregen om in te grijpen bij (zeer) zwakke scholen. De leden vinden het echter ook belangrijk dat scholen die wel goed presteren, ook eens in de vier jaar bezocht worden. De leden zijn blij dat op hun aandringen in 2007 door de minister is toegezegd dat iedere school tenminste één keer in de vier jaar wordt bezocht. De leden vragen zich wel af hoe zo'n bezoek eruit ziet. Aangezien een dergelijk bezoek kan worden

gecombineerd met of kan plaatsvinden in de vorm van bijvoorbeeld een themaonderzoek, vragen deze leden of er naast het themaonderzoek wel een soort «minimumset» aan onderwerpen wordt besproken met de school, waardoor naast het themaonderzoek de inspecteur ook een quickscan kan maken van hoe het op de school gaat. Of in ieder geval mogelijke signalen kan oppikken dat er toch iets mis is. Kortom: kan het zo zijn dat een themaonderzoek het enige is dat wordt gedaan op zo'n moment, of worden er extra een aantal standaard kwaliteitsvragen gesteld? De leden zouden het namelijk zeer teleurstellend vinden als een themaonderzoek een «schaamlapje» zou zijn om op een gemakkelijke manier aan de toezegging van de minister te voldoen, zonder dat er sprake is van een meerwaarde ten opzichte van het themaonderzoek dat toch al gepland stond.

De leden zijn van mening dat, zeker nu het accent in het toezicht is verschoven van «critical friend» naar controleur en handhaver, de Inspectie van het onderwijs uitsluitend zou moeten werken op basis van de kwaliteitskenmerken die door de overheid in het toetsingskader door middel van objectieve criteria echt zijn vastgelegd uit een oogpunt van deugdelijk onderwijs, en geen eigen inhoudelijke opvattingen zou moeten hebben over de inhoud of aard van het onderwijs. Een voorbeeld: deze leden krijgen klachten van scholen over de wijze waarop op burgerschap wordt getoetst. De leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt hebben in het in 2005 aangenomen initiatiefwetsvoorstel inzake «sociale integratie en actief burgerschap»¹ bewust aan scholen zelf overgelaten hoe zij invulling willen geven aan het bijdragen aan actief burgerschap en sociale integratie. Het «wat» is helder, het «hoe» mogen scholen zelf invullen. Maar scholen melden dat de Inspectie van het onderwijs daar nauw bovenop zit (hetgeen deze leden natuurlijk uitstekend vinden) met uitgesproken opvattingen (hetgeen deze leden minder waarderen). Kan de regering hierop een reactie geven?

Deze leden vragen daarom of het toezichtskader nu ontdaan is van alle (eigen) opvattingen over wat een goede manier van onderwijs geven is. Staat er nu nog altijd «activerend leren» in als uitgangspunt? Een tijdje terug hoorde een lid van deze fractie namelijk op een gymnasium dat ze daar nog altijd mee worden «lastig gevallen» door de Inspectie van het onderwijs. Er zou te veel frontaal of klassikaal les worden gegeven, en dat zou ouderwets zijn. Een ander voorbeeld zou de voorkeur van de Inspectie van het onderwijs voor een bepaalde vorm van aanvankelijk/technisch lezen zijn.

De leden willen eveneens weten in hoeverre de Inspectie van het onderwijs in haar toezicht en handhaving nu rekening houdt met het specifieke karakter van scholen die «vernieuwend» onderwijs geven. Zij denken dan zowel aan de al heel lang bestaande vernieuwingsscholen zoals Montessori-, Jenaplan en Daltonscholen als aan de recentere vernieuwingsscholen. Zij ervaren dat het toezicht onvoldoende rekening houdt met hun opvattingen over wat goed onderwijs is. Uiteraard moeten alle scholen aan kwaliteitseisen voldoen, welke pedagogisch-didactische visie zij ook hebben. Aan die kwaliteitseisen mag niet getornd worden. De leden kunnen zich echter ook voorstellen dat deze scholen vanwege hun bijzondere karakter niet altijd precies passen in de manier waarop het proportionele toezicht wordt vormgegeven. Zijn er inspecteurs met specifieke kennis van het onderwijs aan deze scholen die zich met het toezicht op deze scholen bezighouden, zo willen deze leden weten. In hoeverre biedt het nieuwe proportionele toezicht kansen dan wel beperkingen voor dit soort scholen om hun kwaliteit en hun toegevoegde waarde te tonen? Kan de regering specifiek op de bijzondere aard van deze scholen ingaan met betrekking tot het nieuwe toezicht? Is er overleg tussen deze scholen en de Inspectie van het onderwijs of het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap? Zo ja, heeft dit iets opgeleverd, zo vragen de leden.

¹ Kamerstuk 29 666.

De leden merken voorts op dat de Kamer geen formele rol heeft ten aanzien van het toezichtskader. In de wet is niet voorzien in het voorleggen of goedkeuren door de Tweede Kamer. De minister stuurt weliswaar het toezichtskader altijd naar de Kamer, maar de leden vinden een formele rol van de Kamer bij het vaststellen van het toezichtskader wel gewenst, aangezien het toezichtskader bepaalt hoe de overheid in concreto haar grondwettelijke kerntaak (toezien op deugdelijk onderwijs) invult. Het toezichtskader bepaalt tenslotte sterk hoe de overheid bij de scholen binnenkomt en hoe zij tot in de klassen meekijkt en vervolgens optreedt. Graag krijgen deze leden een reactie van de regering op dit punt. De Partij van de Arbeid is bij uitstek de partij van gelijke kansen en emancipatie. De grootste emancipator is het onderwijs, zo menen deze leden. De Nederlandse JenaPlan Vereniging (NJPV) heeft deze leden een reactie op het voorliggende wetsvoorstel doen toekomen, waarin zij aandacht vragen voor het volgende probleem: de kans die scholen lopen om met het oordeel «zwak» of «zeer zwak» te worden geconfronteerd, zou ongelijk over de scholen verdeeld zijn. Scholen met een naar verhouding laaggeschoold ouderbestand zouden tweemaal meer kans lopen om het predicaat «zwak» of «zeer zwak» te krijgen dan scholen met een hooggeschoold ouderbestand, met alle gevolgen van dien voor de school en de leerlingen en hun ouders. De NJPV baseert zich daarbij op cijfers uit het Onderwijsverslag van 2007. Volgens de NJPV is het niet waarschijnlijk dat de oorzaak daarvan gezocht moet worden in een verschil in kwaliteit van leraren, maar in het feit dat buitenschoolse factoren bij kinderen van laaggeschoolde ouders schoolvorderingen belemmeren en dat van hooggeschoolde ouders bevorderen.

Goede leraren die zwaar en belangrijk werk leveren op scholen met een laaggeschoold ouderbestand zouden tweemaal zoveel kans lopen om mee te maken dat hun school als «zwak» of «zeer zwak» wordt beoordeeld, hetgeen voor deze leraren een extra frustrerende ervaring is. De leden weten dat bij de kwaliteitsanalyse en het uiteindelijke oordeel van de Inspectie van het onderwijs wordt meegewogen of een school veel of weinig gewichtenleerlingen heeft. Dat lijkt hen niet meer dan logisch en fair, alhoewel zij van mening zijn dat de huidige gewichten alleen dit probleem niet op kunnen lossen.

Als de aanzienlijke verschillen in kansen op het predicaat «zwak» of «zeer zwak» die de NJPV constateert, waar zijn en te herleiden zijn tot omgevingsfactoren, vinden de leden dat wel opmerkelijk en vinden de vraag of daar niet veel meer bij stil zou moeten worden gestaan in de discussie over onderwijstoezicht zeer relevant zijn. Daarom willen zij graag een reactie van de regering op deze constatering van de NJPV.

De leden zijn van mening dat het past bij het in de laatste jaren aangescherpte beleid dat de Inspectie van het onderwijs gemandateerd wordt om in bepaalde situaties bepaalde sancties op te leggen. Zij vertrouwen de Inspectie van het onderwijs deze taak toe en hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat de Inspectie van het onderwijs niet behoedzaam of willekeurig zal omgaan met het opleggen van sancties.

Ook de Inspectie van het onderwijs is tenslotte gebonden aan wet- en regelgeving, en bezwaar en beroep is altijd mogelijk. In feite is het overigens al zo, zo constateren deze leden, dat indien alleen de minister het mandaat heeft om sancties op te leggen, hij zich sowieso altijd zal baseren op wat de Inspectie van het onderwijs op een school heeft aangetroffen. Zij verwachten dan ook niet dat indien de Inspectie van het onderwijs het mandaat krijgt, er opeens meer en zwaardere sancties zullen worden opgelegd. De leden vragen wat wordt verstaan onder lichte en zware sancties, en is dit voor het onderwijsveld helder? Het ontnemen van een examenlicentie in het middel beroepsonderwijs (MBO) bijvoorbeeld is volgens de regering een lichte sanctie, terwijl het betreffende regionaal opleidingscentrum (ROC) dit waarschijnlijk als een zware sanctie zal opvatten. En hoe gaat het mandaat precies vorm krijgen? Wat is de proce-

dure wanneer de Inspectie van het onderwijs een sanctie wil opleggen? Wat is de scheidslijn tussen licht en zwaar, wanneer wordt de minister wel en niet ingeschakeld? In welke gevallen zal altijd een handtekening van de minister nodig zijn? Wat wordt nu precies in de algemene maatregel van bestuur (AMvB) geregeld en wat wordt in een ministeriële regeling geregeld, zo vragen deze leden. Is de regering bereid de betreffende AMvB bij de Kamer voor te hangen? En is zij bereid aan het sanctiebeleid apart aandacht te laten besteden in het Onderwijsverslag, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen en het advies van de Raad van State. Uitgangspunt van de regering is het verminderen van de toezichtlasten en vergroting van de effectiviteit van het toezicht.

De leden vragen zich af of dit wetsvoorstel tot verbeteringen zal leiden bij de Inspectie van het onderwijs en bij de scholen met betrekking tot zowel de toezichtlast als de kwaliteit van het onderwijs. Voor welke problemen bieden de voorstellen een oplossing, zo vragen de leden.

Eén van de doelen van het wetsvoorstel zou de vermindering van de toezichtlasten zijn. Maar hebben scholen werkelijk minder toezichtslast? Zijn daarover harde cijfers te geven? Is de controle op papier niet minstens zo intensief als de vroegere schoolbezoeken? Zijn de schoolbesturen hierover bevraagd? En hoe zit het met alle nieuwe taken voor de Inspectie van het onderwijs, bijvoorbeeld die rond het financieel toezicht? Is hier niet sprake van meer taken voor minder geld? De leden maken zich zorgen over de nieuwe taakstelling van de Inspectie van het onderwijs in combinatie met de efficiencykorting van twintig procent. Hoe gaat de regering de nieuwe taken realiseren met alle bezuinigingen?

De Inspectie van het onderwijs zal tenminste eenmaal in de vier jaar elke school bezoeken. Hoe verhoudt zich dit tot het amendement van oud-Kamerlid Dijkema, waarin staat dat alle scholen tenminste één keer per jaar bezocht moeten worden? Is dit vierjaarlijkse bezoek een volwaardig bezoek of kan het ook uitsluitend een themaonderzoek zijn? Is aan docenten gevraagd of zij akkoord gaan met de vermindering van het aantal schoolbezoeken? Is bekend dat docenten behoefte hebben aan feedback van de Inspectie van het onderwijs? Waarom blijft het jaarlijkse bezoek voor de BVE-sector wel gehandhaafd, zo vragen de leden.

De leden merken voorts op dat de Inspectie van het onderwijs met benchmarkinformatie scholen de mogelijkheid gaat bieden om zich te spiegelen aan de prestaties van andere scholen. Wat voor informatie wordt precies opgenomen in de benchmarkinformatie? Worden docenten ook in staat gesteld om deze informatie te raadplegen? Op welke manier zullen scholen deze informatie gebruiken om het niveau van de school te handhaven dan wel te verbeteren? Welke gevolgen zal deze informatie hebben op de inhoud van lessen en de opbrengsten van de scholen, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot 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.

De leden staat achter het algemene uitgangspunt: toezicht via «verdiend vertrouwen», waarbij scholen die het goed doen minder vaak door de Inspectie van het onderwijs worden bezocht, terwijl scholen met mindere resultaten onder een verscherpt toezichtsregime vallen. Voor scholen die goed presteren kan dit een substantiële vermindering in de administratieve lasten betekenen. De leden zeggen hier met nadruk: kan. In de praktijk worden verantwoordingsverplichtingen immers niet alleen door Inspectie van het onderwijs opgelegd, maar ook vanuit de sector zelf. De leden willen er bij dit wetsvoorstel dan ook voor waken dat een verschui-

ving optreedt van gedetailleerde verantwoordingsverplichtingen op bestuursniveau, naar rapportageverplichtingen op school- en docentniveau. Goed toezicht is belangrijk, maar het mag er niet toe leiden dat docenten teveel worden afgeleid van hun belangrijkste taak, namelijk lesgeven. De leden hebben in het wetsvoorstel aanleiding gezien tot het stellen van de volgende vragen.

De leden vragen hoe een onafhankelijk oordeel van de Inspectie van het onderwijs wordt gewaarborgd, terwijl het geen onafhankelijke instelling is, maar valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Tevens vragen zij op welke wijze dit wetsvoorstel een einde maakt aan «stapeling van toezicht».

Wat verstaat de regering onder «effectiviteit van toezicht»? Wat is de huidige capaciteit van de Inspectie van het onderwijs en is deze, ondanks de taakstelling, voldoende om de beoogde effectiviteit te realiseren, zo vragen de leden voorts.

De leden merken op dat de schoolgids als prestatie-indicator wordt aangeduid. Waarom is dit volgens de regering een prestatie-indicator en op welke wijze geeft de schoolgids inzicht in de kwaliteit van de school? Voorts vragen de leden waarom het bij een vermoeden van tekortschietende kwaliteit niet standaardprocedure is dat de Inspectie van het onderwijs een fysiek bezoek aflegt. Hoe kan de Inspectie van het onderwijs louter op basis van papier tot een gegrond oordeel komen?

De regering stelt dat de huidige bepalingen in de Wet op het onderwijs-toezicht (WOT) nogal eens tot misverstanden leiden. Kan de regering voorbeelden van zulke misverstanden noemen?

De regering noemt, zo merken de leden op, op pagina 4 van de memorie van toelichting een steekproefonderzoek. Kan de Kamer dit steekproefonderzoek ontvangen?

Adviseurschap van de Inspectie van het onderwijs is volgens de regering in strijd met de toezichthoudende taak. Hoe ziet de regering in dit verband een adviserende rol van de Inspectie van het onderwijs naar de regering toe, zo vragen de leden.

Deze leden willen voorts weten hoe de ruimere beleidsvrijheid/discretionaire bevoegdheid van de Inspectie van het onderwijs als gevolg van dit wetsvoorstel wordt voorzien van de nodige rechtszekerheid voor scholen. Met andere woorden: hoe wordt willekeur door de Inspectie van het onderwijs richting scholen voorkomen?

De regering stelt dat gerichte handhaving al in een vroeg stadium kan voorkomen dat een school afglijdt tot een situatie van zeer zwak. Betekent dat dit de regering ook sancties bepleit voor zwakke scholen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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. Zij onderschrijven de onderliggende gedachte dat toezicht vanuit de overheid zoveel mogelijk op basis van vertrouwen in instellingen moet plaatsvinden. Instellingen worden geacht onderwijsdoelen te behalen, professionals krijgen daarbij de ruimte om naar eigen invulling kwalitatief goed onderwijs te bieden. Instellingen verantwoorden zich bovendien aan ouders, leerlingen en studenten. Genoemde leden stellen met name vragen bij uitbreidingen in het mandaat van de Inspectie van het onderwijs.

De leden erkennen dat de inspecteur ook een belangrijke raadgevende taak heeft. Dit geldt ook voor scholen die het goed doen. Het ligt niet in de aard van de taken van de Inspectie van het onderwijs om raadgevend te zijn, zo stelt de regering. Anderzijds komt er een prikkel tot verbetering van kwaliteit voor deze scholen via benchmarking. Hoe vindt deze vergelij-

king plaats? Hoe wordt voorkomen dat er een ranglijst op basis van kwantitatieve gegevens gaat ontstaan?

De leden onderschrijven het belang van vertrouwen in het behalen van doelen in het onderwijs. Bovendien leggen instellingen ook verantwoording af aan ouders, leerlingen en studenten. De Raad van State wijst er wel op dat de Inspectie van het onderwijs ook een prikkel kan geven aan het verbeteren van goed functionerende instellingen. Op welke manier is met deze wetswijziging vanuit de toezichttaak een stimulans voor scholen die het goed doen om zich nog verder te verbeteren?

De leden vragen nadere toelichting op intensivering van toezicht bij zwak presterende scholen. Hoe lang blijft intensivering van toezicht plaatsvinden?

De leden vragen nadere toelichting op de risicoanalyse op basis van documenten. Dit vindt al enige tijd in de praktijk plaats. Nu de Inspectie van het onderwijs mogelijk minder periodiek toetst, is de vraag wel aan de orde of hierdoor een goed beeld kan ontstaan van de kwaliteit van een instelling. Welke tekortkomingen zitten hier aan, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Gezien de ontwikkelingen de afgelopen jaren erkennen zij de noodzaak van een herijking van het onderwijstoezicht. Allereerst noemen zij de gevolgen die verbonden zijn aan het wetsvoorstel Goed bestuur. Ten tweede vragen de conclusies van het parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen aandacht. In het licht van deze ontwikkelingen hadden deze leden wel een verdergaande analyse en herziening van het toezicht verwacht. Zij constateren dat in dit wetsvoorstel vooral de feitelijke omvang van de toezichtslast centraal staat, maar dat de inhoudelijke omvang van het toezicht nauwelijks ter sprake komt. De leden hadden van de regering graag een meer fundamentele analyse gezien van het begrip kwaliteit en de wijze waarop deze door de Inspectie van het onderwijs gemeten wordt. De herziening van de WOT is volgens deze leden bij uitstek de gelegenheid om hierop in te gaan. Dit klemt temeer omdat de regering expliciet afwijkt van de koers die nog in 2002 werd aangehouden. Zo werd in 2002 gesteld dat het meten van leeropbrengsten als deugdelijkheidseisen niet gewenst was. Deze leden hebben daarop ook in het kader van het wetsvoorstel Goed bestuur gewezen. Aangezien het voorgestelde toezicht wat dat betreft op een fundamenteel afwijkende wijze wordt ingericht, ontvangen deze leden graag een nadere onderbouwing van de keuze van de regering. Zij vragen of met de voorgestelde interpretatie niet een verenging van het begrip kwaliteit optreedt. De leden vragen hoe de regering signalen beoordeelt dat scholen het zeer op prijs stellen dat de Inspectie van het onderwijs als geoefend oog een kritische reflectie binnen de school geeft. Deze leden kunnen zich vinden in de principiële opvatting van de regering dat het niet de taak van de Inspectie van het onderwijs is om als een soort gratis adviseur te functioneren. Zij vragen echter of de term «gratis adviseur» niet erg ongelukkig is. Het betreft in feite namelijk niet zozeer een advies als wel een kritische blik van een externe op de gang van zaken binnen de school. Naar de mening van deze leden behoort deze activiteit wel degelijk tot de kern van de taakstelling van de Inspectie van het onderwijs. De leden vragen eveneens of de regering de resultaten van de risicoanalyse voor scholen die naar behoren presteren voldoende acht als prikkel om zich verder te verbeteren. De leden vragen of de regering het wenselijk acht dat de Inspectie van het onderwijs door het nieuwe toezichtregime een negatiever imago lijkt te krijgen, namelijk doordat de Inspectie van het onderwijs alleen intensieve aandacht voor scholen heeft wanneer het niet goed met de school gaat. Wil de regering overwegen het feitelijk contact tussen alle scholen en de Inspectie van het onderwijs toch op structureler voet te organiseren dan in het voorstel besloten ligt, zo vragen deze leden.

De leden vragen waarom de regering de motie Dezentje-Hamming Bluemink/Depla¹, ingediend tijdens het debat over het rapport *Tijd voor onderwijs*, niet heeft betrokken bij de herziening van de WOT. Zij hadden verwacht dat met dit wetsvoorstel eveneens geregeld zou worden dat een aantal kwaliteitsaspecten uit de WOT herzien en geschrapt zou worden. Daarentegen is juist een kwaliteitsaspect toegevoegd. Zij vragen of de regering alsnog wil bezien of het wenselijk is de kwaliteitsaspecten uit de WOT te handhaven, vooral gezien de didactische lading die daarin veelal aanwezig is.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen waarom wordt gesproken over de kwaliteit van het onderwijspersoneel, terwijl in feite de kwaliteit van personeelsbeleid getoetst wordt en niet gekeken wordt naar individuen. Welke sancties zijn mogelijk indien het onderwijspersoneelsbeleid niet op orde is?

3. Werkwijze Inspectie van het onderwijs

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State zich zorgen maakt over de invoering van dit wetsvoorstel en de regering aanbevolen heeft om de wet nader te overwegen alvorens deze naar de Kamer te zenden. Belangrijk bezwaar betrof de veranderende rol van de Inspectie van het onderwijs en vooral haar afnemende rol als informant van de minister over de staat van het onderwijs in Nederland. Omdat de Inspectie van het onderwijs minder op voldoende functionerende scholen zal komen, zal ze ook geen inzicht meer hebben in de staat van het Nederlandse onderwijs. Daarmee verliest de minister een belangrijke informant. In het nader rapport gaat de regering niet echt op dit bezwaar in. De leden dagen de regering uit om aan te geven op welke manier zij op een voldoende wijze geïnformeerd blijft over de staat van het Nederlandse onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe lang een school maximaal onder aangepast toezicht kan staan tot de minister/Inspectie van het onderwijs ingrijpt door middel van een sanctie. Voorts vragen zij op hoeveel Nederlandse onderwijsinstellingen in het buitenland de Inspectie van het onderwijs momenteel toezicht heeft. Kan de Kamer hiervan een lijst ontvangen en kan de regering een beeld geven van de kwaliteit van deze instellingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de rol van de Inspectie van het onderwijs in advies voor verbetering van de werkwijze van instellingen. Hoe ver reikt de rol van de Inspectie van het onderwijs? Hoe wordt de rol van de Inspectie van het onderwijs beperkt om te grote inmenging in het beleid van scholen te voorkomen? Hoe ver reiken de bevoegdheden van de Inspectie van het onderwijs bij financieel beheer van instellingen, zo vragen de leden.

3.1 Toezichtproces: risicogericht en proportioneel

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het belangrijkste element waar de Inspectie van het onderwijs de uitkomst van de risicoanalyse op baseert, zijn de leeropbrengsten in rekenen en taal. De leden steunen de regering in de verscherpte focus op rekenen en taal, en vinden dat je kinderen, zeker die met een achterstand, tekort doet als je met betrekking tot deze basisvaardigheden als school de kwaliteit niet op orde hebt. Een grote achterstand in rekenen en taal halen kinderen later nauwelijks meer in en dat verkleint hun kansen op een goede vervolgopleiding, een goede

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 27.

baan en het optimaal kunnen participeren in de maatschappij. Dus worden rekenen en taal terecht, zo menen de leden, zwaar geteld in het toezicht en wordt op de kwaliteit daarvan nu strenger toegezien. Met het risicogestuurde toezicht is bewust afgestapt van het uitgebreid beoordelen van alle scholen, waarbij onvoldoende resultaten in rekenen en taal soms gecompenseerd konden worden met voldoende resultaten op andere gebieden en dus ondersneeuwd, ten faveure van snelle risicoanalyses waardoor er eerder kan worden gesignaleerd en ingegrepen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat alleen rekenen en taal belangrijk zijn. Andere vakken zijn ook belangrijk voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden en de ontwikkeling van het kind zelf. De opbrengsten in rekenen en taal kun je meten, en geven op zich een goede indicatie: als het met rekenen en taal niet goed zit, is er misschien ook op de andere leergebieden iets aan de hand. De risicoanalyse is een soort slagboomdiagnostiek, zo menen de leden, naar aanleiding van deze analyse wordt bepaald of een school wel of niet al het groene licht krijgt. Is dat niet het geval, dan kan na een bestuursgesprek en een eventueel nader onderzoek opnieuw bekeken worden of het alsnog groen is, of dat de onderwijskwaliteit toch in het geding is. Echter: de kwaliteit van de school is van veel meer zaken afhankelijk. De toegevoegde waarde van de school geldt niet alleen op het gebied van rekenen en taal, maar komt ook tot uitdrukking in andere zaken, zoals een goed zorg- en personeelsbeleid en goed onderwijs met betrekking tot andere vakgebieden, maar ook op het gebied van het aanleren van zelfstandig plannen en werken, het zelfvertrouwen kweken bij leerlingen en bijvoorbeeld het stimuleren van goed burgerschap. De leden beseffen dat deze toegevoegde waarde van de school nu niet meer tot uitdrukking komt in het uiteindelijke kwaliteitsoordeel van de Inspectie van het onderwijs. Ouders zullen bij de keuze van een school voor hun kind minder warm lopen voor het zakelijke oordeel van de Inspectie van het onderwijs «groen/geen risico geconstateerd», dan voor een kwaliteitskaart waarin ook aandacht wordt besteed aan andere belangrijke zaken. De leden betreuren het dat dit bij het risicogestuurde toezicht noodgedwongen is losgelaten. We krijgen er echter wel beter zicht op zwakke en zeer zwakke scholen op terug, hetgeen cruciaal is voor een slagvaardige Inspectie van het onderwijs en de algemene onderwijskwaliteit in Nederland, zo menen deze leden.

Een school die een lage score vreest op het toch beperkte gebied dat de Inspectie van het onderwijs onderzoekt – rekenen en een relatief klein deel van het in de kerndoelen voorgeschreven aanbod voor taal, slechts dertig procent, kan in de verleiding komen om het accent in de klas vooral te verleggen naar wat wordt getoetst, zo menen de leden. In scholen waar bijvoorbeeld het mondeling taalgebruik juist het «hoofdvak» zou moeten zijn, wordt daaraan weinig aandacht gegeven, omdat daarvoor geen CITO-toets voorhanden is. Wie zodanig calculeert, wordt met een hogere schoolscore beloond. Daardoor bestaat het gevaar dat andere kennis- en leergebieden worden verwaarloosd. Kan de regering aangeven of de Inspectie van het onderwijs aanwijzingen heeft dat dit gebeurt, zo vragen deze leden. Is er überhaupt een beeld hiervan? De leden vragen dit, omdat zij behalve rekenen en taal waar dit kabinet terecht hoog op inzet, ook andere zaken belangrijk vinden in het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie achten het voor een gefundeerde uitwerking van het idee van proportioneel toezicht van belang dat het begrip kwaliteit goed wordt gedefinieerd. Deze leden vragen of de voorgestelde invulling van het kwaliteitsbegrip een eenzijdige invulling kent, aangezien af wordt gegaan op een risicoanalyse op grond van voornamelijk openbare verantwoordingsdocumenten. Zij vragen of werkelijk alle wezenlijke elementen die voor het opstellen van een kwaliteitsanalyse nodig zijn in het proportioneel toezicht aanwezig zijn. Zij vragen of de regering erkent dat er een

risico bestaat dat een belangrijk deel van de werkelijkheid binnen de school buiten schot kan blijven.

3.2 Geïntegreerd toezicht

De leden van de SP-fractie merken op dat per 1 september 2008 de bevoegdheden die nodig zijn voor de integratie van de afdeling Rekening van de Auditdienst en van een deel van de Afdeling Financiën en Analyse van de Centrale Financiën Instellingen, aan de Inspectie van het onderwijs worden gemandateerd. Komt dit neer op een taakverzwaring voor de Inspectie van het onderwijs of zijn er per saldo evenveel medewerkers om deze nieuwe taken uit te voeren? Heeft de Inspectie van het onderwijs ook mogelijkheden om op te treden tegen scholen die te veel geld op de bank hebben staan? Zo ja, wat voor mogelijkheden?

3.3 Toezicht op de kwaliteit van leraren

De leden van de CDA-fractie merken op dat deze wet de Inspectie van het onderwijs ook een extra bevoegdheid geeft, namelijk het toezicht op de kwaliteit van het onderwijzend personeel. De leden menen in navolging van de resultaten van onderzoek van de Inspectie van het onderwijs dat er twee factoren bepalend zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op een school: de kwaliteit van de schoolleider en de docent. In dat kader stemmen deze leden van harte in met de uitbreiding van het toezicht naar de kwaliteit van de leraren. Daarbij is de vraag wat de Inspectie van het onderwijs precies zal gaan beoordelen: de kwaliteit van het personeel of van het personeelsbeleid? Verder willen deze leden graag een nadere toelichting op de praktische invulling van deze nieuwe taak. Tot hoe ver kan de Inspectie van het onderwijs gaan, zonder op de stoel van de werkgever te gaan zitten? Is de Inspectie van het onderwijs ook bevoegd in het kader van deze nieuwe taak sancties te adviseren, zo ja, welke zijn dit dan? In hoeverre verschilt deze nieuwe taak van het reguliere toezicht op de naleving van de deugdelijkheidseis inzake de bekwaamheid van docenten?

In antwoord op de suggestie van de Onderwijsraad om het begrip zedelijkheid van onderwijspersoneel nader in te vulling stelt de regering dat dit afdoende is geregeld middels de verklaring omtrent gedrag (VOG). Graag ontvangen de leden een nadere toelichting waarom de regering deze VOG als afdoende ziet, nu dit slechts een momentopname is. Een persoon kan immers na afgifte van een VOG alsnog een zedendelict (of ander strafbaar feit) plegen, aldus deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zouden willen dat de schoolleider, als cruciale professional die zijn onderwijsteam zal moeten leiden en motiveren in een eventueel verbetertraject, weer een formele positie in het toezicht krijgt. Hiertoe is bij de behandeling van de Onderwijsbegroting voor 2010 een motie aangenomen¹. De leden vragen de regering hoe zij deze motie gaat uitvoeren.

De leden juichen het toe dat in het wetsvoorstel de kwaliteit van het onderwijspersoneel expliciet wordt genoemd als onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling. De kwaliteit van het onderwijs staat of valt tenslotte met de kwaliteit van de leraar, en die moet op orde zijn. Ook de leden maken zich zorgen over het verschijnsel dat in sommige steden of regio's steeds meer onbevoegde leraren voor langere tijd voor de klas komen te staan. Dat kan toch niet de bedoeling zijn, en daar is het goed dat de Inspectie van het onderwijs hierop toeziet, zo stellen deze leden.

De leden van de SP-fractie constateren dat in het jaar 2008 vijfenzeventig procent van de docenten in het voortgezet onderwijs beschikten over een bevoegdheid. In de bve-sector was dat in 2009 zeventig procent. Welke rol

¹ Motie-Kraneveldt-van der Veen/Dibi, Kamerstuk 32 123 VIII, nr. 42.

speelt de Inspectie van het onderwijs bij het bevorderen van vakbevoegdheden voor de docenten? In de memorie van toelichting staat dat de Inspectie van het onderwijs zich alleen uitspreekt over de kwaliteit van leraren in het algemeen. Welke criteria hanteert de Inspectie van het onderwijs bij het toezicht op de kwaliteit van docenten? Kijkt de Inspectie van het onderwijs ook naar de bevoegdheid van docenten in het toezicht? Komen daar ook cijfers over, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen hoever de controle op de kwaliteit van leraren voert. Zij vragen of het een toets betreft of leraren voldoen aan de wettelijke bevoegdheidseisen, dan wel dat ook aspecten als nascholing gezien worden. Deze leden vragen of in het eerste geval een toevoeging aan de wet nodig is. Wanneer meer dan alleen wettelijk eisen gecontroleerd worden, vragen deze leden hoe het toezicht ingevuld gaat worden. Zij veronderstellen dat enkel getoetst wordt of in de inrichting van de schoolorganisatie aandacht is voor het aspect bijscholing en niet of daaraan voldoende aandacht wordt besteed. Naar de mening van deze leden is het namelijk bijzonder lastig om normen op te stellen waarin het niveau van bijscholing gevat kan worden.

4. Advies van de Onderwijsraad

De leden van de CDA-fractie merken op dat een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel de mandatering van het opleggen van sancties aan de Inspectie van het onderwijs betreft. De Raad van State en Onderwijsraad hebben hier reeds hun kanttekeningen bij geplaatst. Ook deze leden hebben vraagtekens bij dit onderdeel van de wet. Ze zijn niet overtuigd van de verdediging dat voorheen beleidsdirecties gemandateerd waren om sancties op te leggen en dat het dus geen principiële verschuiving van bevoegdheden van de minister naar anderen is, door deze bevoegdheid nu bij de Inspectie van het onderwijs te leggen. De leden hebben principiële bezwaren tegen een te grote concentratie van rollen bij één instantie. De Inspectie van het onderwijs heeft een handhavende rol: ze moet onderzoek doen in hoeverre onderwijsinstellingen zich houden aan de bepalingen van de wet. Als dan diezelfde instelling ook de sancties oplegt, vragen de leden zich af of dit de zuiverheid ten goede komt. Zou het niet beter zijn dat deze bevoegdheid bij de minister blijft, eventueel gemandateerd aan een andere organisatie of onderdeel van het departement dan de Inspectie van het onderwijs die de handhavende functie heeft? Ook het argument dat de Kamer voorstander zou zijn van slagkracht overtuigt deze leden niet van de noodzaak om de Inspectie van het onderwijs het mandaat te verlenen om sanctionerend op te treden. Slagkracht is noodzakelijk, maar mag niet te koste van de zorgvuldigheid gaan, zeker niet als de sanctie het geconstateerde probleem, namelijk een gebrek aan kwaliteit, niet ter plekke oplost. Deze leden menen dat hierop een uitzondering kan worden gemaakt voor enkele administratieve bepalingen, zoals het niet tijdig aanleveren van de jaarcijfers. In alle andere gevallen zou deze sanctionerende bevoegdheid expliciet bij de minister moeten blijven (eventueel amendement).

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel wordt aangegeven dat pas op termijn bepaald wordt of en zo ja wanneer het behalen van de referentieniveaus moet meewegen in het oordeel van de Inspectie van het onderwijs. Hebben de leden dit juist geconstateerd? Zij vinden het uiteraard zeer te billijken om scholen de tijd te geven om de referentieniveaus in te voeren en het onderwijs hierop aan te passen, maar zij hechten er zeer aan dat de referentieniveaus uiteindelijk niet vrijblijvend worden ingevoerd. Zij menen dat de referentieniveaus wel degelijk een ijkpunt moeten zijn voor alle scholen, en dat het wenselijk is als de Inspectie van het onderwijs deze referentieniveaus ook gaat

gebruiken in haar toezicht. Is de regering bereid om hiervoor alvast een voorziening in de wet op te nemen, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de sancties die door de Inspectie van het onderwijs kunnen worden opgelegd. Deze leden vragen waarom de regering een onderscheid maakt tussen gehele en gedeeltelijke inhouding van de bekostiging. Zij vragen of voor een dergelijke ingrijpende beslissing niet altijd eerst een politieke afweging nodig is. Deze leden vragen of een mandaatconstructie voor zulke gevoelige beslissingen een geschikt instrument is. Ook vragen zij welke fundamentele problemen er in de huidige situatie bestaan doordat de Inspectie van het onderwijs niet over sanctiemogelijkheden bezit.

5. Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de nieuwe taken van de Inspectie van het onderwijs met betrekking tot het financiële toezicht, maar ook die van de controle op de gastouders en de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) zich verhouden tot de beschikbare capaciteit. Kan de regering in het kader van de taakstelling van twintig procent die enkele jaren geleden aan de Inspectie van het onderwijs is opgelegd, inzichtelijk maken hoeveel mensen zich nu met welke taken bezighouden binnen de Inspectie van het onderwijs en hoeveel capaciteit opgaat aan het toezicht op het onderwijs, en hoeveel capaciteit wordt ingezet in de VVE, kinderen gastouderopvang?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzichtelijk maken dat de geplande taakstelling van de Inspectie van het onderwijs van twintig procent niet ten laste zal vallen van de onderwijsgerelateerde taken van de Inspectie van het onderwijs. Zij vragen of een verdere uitbreiding van taken op het gebied van kinderopvang, VVE en peuterspeelzalen wenselijk op het moment dat er juist een taakstelling te verwerken is.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, onderdeel B (artikel 3 WOT)

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vragen bij veranderingen in het mandaat van de Inspectie van het onderwijs. De regering stelt dat het ontnemen van rechten niet gemandateerd worden aan de Inspectie van het onderwijs, anderzijds kunnen bekostigingssancties wel door de Inspectie van het onderwijs worden uitgevoerd. Waar legt de regering de grens in het verlenen van mandaat aan de Inspectie van het onderwijs? Waarom acht de regering het noodzakelijk om dit mandaat bij de Inspectie van het onderwijs te leggen, vanwege het vergaande karakter van de sanctie en aangezien het om uitzonderlijke gevallen gaat?

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
Bošnjaković-van Bommel