

Vergaderjaar 2010–2011

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. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 augustus 2011

Hierbij bied ik u aan, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de antwoorden op de vragen die tijdens het plenaire debat van 16 juni jl. (eerste termijn) inzake het bovengenoemde voorstel zijn gesteld.

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

Antwoord op de in eerste termijn gestelde vragen bij de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijs-toezicht (WOT)

Ik beantwoord de vragen in volgorde van de sprekers in de eerste termijn, waarbij ik de vragen en antwoorden per spreker heb geclusterd naar de volgende thema's: werkwijze inspectie, pedagogische/didactische vrijheid van onderwijs, sancties, toezicht op leraarschap, toezicht op hoger onderwijs en overig.

Voorafgaand aan de beantwoording schets ik kort hoe het risicogericht toezicht op dit moment werkt in de praktijk. Gezien de inbreng van uw Kamer in de eerste termijn zal ik uitvoeriger ingaan op mijn visie op toezicht in mijn mondelinge inbreng eerste termijn.

Ik geef in deze brief nog geen oordeel over de amendementen. Tijdens mijn eerste termijn zal ik ook hier uitvoerig op ingaan.

Het toezicht van de inspectie

Met de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) werd de rol van de Inspectie van het onderwijs verankerd en kreeg het inspectietoezicht een stimulerende werking op het zelfcorrigerend vermogen van instellingen. Met de WOT is uitdrukking gegeven aan het uitgangspunt dat niet zozeer de overheid, maar de scholen zelf primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het door hen gegeven onderwijs: de scholen bewaken en verbeteren de kwaliteit van hun eigen onderwijs en leggen daarover verantwoording af, zowel aan de directe omgeving (de afnemers van het onderwijs) als aan de maatschappij in bredere zin (memorie van toelichting bij de WOT, Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. 3).

Volgens de memorie van toelichting bij de WOT: de rol van de overheid is zorg te dragen voor een adequaat onderwijsbestel en voor de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs door middel van het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden (wettelijke regels, financiering, bestuurlijke maatregelen). Daarbij is overwogen dat autonomievergroting en deregulering geen op zichzelf staande waarden zijn, maar middelen ter verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Partijen moeten 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 worden gezien als instrumenten in aanvulling op deze zelfregulerende mechanismen. Het inspectietoezicht dient een stimulerende werking te hebben op het zelfcorrigerend vermogen van instellingen en het beoogde dynamische evenwicht met actoren in de omgeving.

Met de komst van de WOT is de positie van de inspectie verder verduidelijkt. Het inspectietoezicht kreeg twee belangrijke functies: stimuleren van eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg op scholen en waarborgen van basiskwaliteit in elke instelling. De inspectie heeft daarmee tot taak gekregen de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen op basis van het verrichten van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften (deugdelijkheidseisen) en op basis van andere aspecten van kwaliteit. Deze «andere aspecten van kwaliteit» zijn geen (gedetailleerde) deugdelijkheidseisen, omdat dit de scholen te veel in hun inrichtingsvrijheid zou aantasten. De WOT regelt dus het toezicht door de inspectie en maakt het toezicht transparant. De verplichtingen voor de scholen staan in de sectorwetten.

Het toezicht van de inspectie is risicogericht. Minimaal eenmaal per jaar maakt de inspectie op basis van de opbrengsten, de jaarrapportages, signalen en de kennis en ervaring van de inspecteurs een risicoanalyse van elke school. Constateert de inspectie geen risico's, en dat geldt voor het merendeel van de scholen, dan krijgt de school het vertrouwen van de inspectie. Ziet de inspectie wél risico's, dan doet zij nader onderzoek aan de hand van de criteria in het toezichtkader. Dit kan in verschillende vormen, afhankelijk zijn van de situatie. Blijken er tekortkomingen te zijn, dan maakt de inspectie afspraken met de school gericht op verbetering. Schiet de kwaliteit ernstig tekort dan vindt intensiever toezicht plaats, gericht op het zo snel mogelijk herstellen van de kwaliteit. In het uiterste geval kunnen sancties worden opgelegd wanneer sprake is van het niet naleven van deugdelijkheidseisen.

In het basisonderwijs kreeg in de periode van 1 april 2009 tot 1 april 2010 ongeveer 65 procent van de scholen het vertrouwen op basis van de kennisanalyse (primaire detectie). Dit percentage liep op tot 85 procent in de expertanalyse die op de kennisanalyse volgt. Bij de overige scholen vindt verder onderzoek plaats. In een aantal gevallen leidt dit alsnog tot de constatering dat er geen sprake is van tekortkomingen. Op de peildatum 1 september 2010 was bij 93 procent van de scholen in het primair onderwijs sprake van basistoezicht, wat betekent dat er tot de volgende risicoanalyse in beginsel geen toezichtactiviteiten plaatsvinden. Slechts een klein percentage van de scholen heeft dus te maken met intensief toezicht, in het voorbeeld 7 procent. Het gaat hier om scholen die echt onder de ondergrens zakken.

Bij het toezicht volgens de WOT worden deugdelijkheidseisen (bekostigingsvoorwaarden) onderscheiden van andere aspecten van kwaliteit. De deugdelijkheidseisen staan in de sectorwetten. Het zijn harde eisen waaraan de instellingen moeten voldoen. Maar het is niet zo dat scholen die aan die eisen voldoen, per definitie goede resultaten leveren. Daarom spelen naast de deugdelijkheidseisen «andere aspecten van kwaliteit» een rol; aspecten die de wetgever niet gedetailleerd in de wet zou willen regelen, maar die wel belangrijk zijn bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit, vooral in situaties waarin de opbrengsten tekortschieten.

De keuze voor de «andere aspecten van kwaliteit» in de WOT is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, reacties uit en afstemming met het veld, eigen ervaringen van de inspectie met het regulier en integraal schooltoezicht (RST en IST) in de jaren '90 van de vorige eeuw. Daarnaast is die keuze terug te voeren op de wens terughoudend te zijn en dus alleen die aspecten op te nemen die wezenlijk zijn voor de kwaliteit, zonder deze in detail te willen regelen zoals bij deugdelijkheidseisen het geval is. In de toezichtkaders legt de inspectie, na overleg met het onderwijsveld en andere betrokkenen, vast hoe zij de kwaliteit beoordeelt. Bij didactisch handelen gaat het bijvoorbeeld om het geven van duidelijke uitleg over de leerstof, het realiseren van een taakgerichte werksfeer en het actief betrokken zijn van de leerlingen bij de onderwijsactiviteiten.

Prof. dr. J. Scheerens heeft in 2005/2006 (en ook eerder al) onderzocht in welke mate er in de wetenschappelijke literatuur steun is voor de verschillende kwaliteitsaspecten en indicatoren in het waarderingskader van de inspectie (J. Scheerens et al., (2006). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: Universiteit Twente). Nagegaan is in welke mate de kwaliteitsaspecten en indicatoren voorspellend zijn voor hoge leerresultaten. Uit het onderzoek blijkt dat het waarderingskader wetenschappelijk wordt ondersteund. Vooral op het gebied van de kwaliteit van het lesgeven door de leraar vonden Scheerens c.s. sterke effecten op de leerresultaten, bijvoorbeeld waar het gaat om doelgericht

en duidelijk lesgeven. Ook voor het pedagogisch handelen en het schoolklimaat vonden zij wetenschappelijke steun: een veilige sfeer is een voorwaarde voor leren.

In wetenschappelijk onderzoek (Ehren en anderen) is vastgesteld dat een waarderingskader met zowel – door de school – beïnvloedbare processen als uitkomsten (leerresultaten) van belang is voor een betrouwbare en valide beoordeling van de kwaliteit van een school én voor het voorkomen van ongewenste effecten van toezicht. Belangrijke conclusies en beslissingen over de kwaliteit van scholen zouden gebaseerd moeten zijn op een beoordelingssysteem met meerdere metingen, niet op een enkelvoudig meetinstrument (zoals een toets van leerprestaties). Daarbij komt dat een enkelvoudige meting strategisch gedrag en «teaching to the test» in de hand werkt.

De inspectie gebruikt de «andere aspecten van kwaliteit» in haar risicogerichte toezicht om te beoordelen op welke punten het onderwijsproces tekortschiet. Het gaat hier vooral om het krijgen en verschaffen van inzicht in de (mogelijke) oorzaken van onvoldoende opbrengsten. De inspectie doet dit conform haar wettelijke opdracht en met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. De indicatoren van de inspectie zijn er vooral op gericht het effect van het onderwijsproces te meten. Ze zijn daarbij zo ruim geformuleerd dat ze alle ruimte laten aan de scholen om hun eigen didactische keuzes te maken. Het «hoe» blijft aan de school. Door aan te geven waar de effectiviteit van het onderwijs tekortschiet, stimuleert (en faciliteert) de inspectie het verbeterproces op de school. Het gaat hier immers om belangrijke voorwaarden voor het bereiken van de resultaten. De school krijgt er zo aanknopingspunten voor verbetermaatregelen mee. Het is overigens niet nieuw dat de inspectie naar onderwijsprocessen kijkt. De inspectie doet dit in wezen al zolang de inspecteurs in de schoolklassen komen. Om redenen van transparantie zijn de kwaliteitsaspecten in de wet opgenomen en dientengevolge ook in de toezichtkaders.

Het inzicht geven in de (mogelijke) oorzaken wordt temeer belangrijk als, conform het regeerakkoord, de termijn wordt verkort voor het herstel van een zeer zwakke school. Daarbij is relevant of de school na een jaar verbeteringen laat zien in de voorwaarden voor kwaliteit. Daarbij gaat het specifiek om dit soort aspecten van kwaliteit.

De antwoorden op de vragen van de heer Biskop (CDA)

Werkwijze inspectie

1. Is handhaven de beste methode om de kwaliteit van onderwijs te garanderen en te bevorderen?

De kwaliteit van het onderwijs wordt op meerdere manieren bevorderd. Om te beginnen werken elke dag duizenden leraren en schoolleiders aan de verbetering van het onderwijs. Scholen hebben ook de eerste verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid is er om de scholen hierin te stimuleren en om waar nodig normen te stellen. De actieplannen die recent met uw Kamer zijn besproken, bevatten veel stimulerende maatregelen.

Naleving van de door de overheid gestelde normen is in de eerste plaats een opdracht aan de scholen zelf. De inspectie ziet er op toe of scholen dit ook doen. Als scholen dit niet doen, spreekt de inspectie de scholen hier op aan. Dit is in verreweg de meeste gevallen voldoende om scholen tot naleving te bewegen. Soms moet de inspectie een school overtuigen of

via een krachtige brief naleving afdwingen. Alleen in uitzonderlijke gevallen is het nodig te handhaven door materiële sancties.

2. Welke mogelijkheden ziet de minister om door de toezichtskaders heen te gaan en al te gedetailleerde regelgeving en controle te vermijden?

Het vaststellen van de toezichtkaders is primair de verantwoordelijkheid van de inspectie. De toezichtkaders zijn het resultaat van een proces waarin de inspectie consensus met het veld nastreeft over de concrete invulling van het toezicht. Als minister kan ik aanwijzingen geven met betrekking tot het toezichtkader en keur ik de toezichtkaders goed. Bij de uitvoering van mijn goedkeuringsbevoegdheid speelt voor mij het vermijden van gedetailleerde regelgeving een belangrijke rol.

Bij het nalevingstoezicht gaat de inspectie onder de noemer programma-tisch handhaven selectief te werk. De inspectie maakt een keuze voor de inzet van haar capaciteit op basis van een analyse van de naleving van de wettelijke voorschriften en de risico's van niet-naleving door scholen. De vraag of regels relevant zijn, is overigens aan de wetgever.

Sancties

3. Komt het de zuiverheid ten goede als de inspectie naast toezicht houden ook sancties oplegt?

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag (blz. 23) is uiteengezet, behoort het opleggen van sancties bij de handhavende rol van toezicht-houders. Dit is in lijn met de rijksbrede Kaderstellende Visie op Toezicht van 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 1), waarin werd gesteld dat effectief toezicht alleen mogelijk is wanneer toezichthouders beschikken over handhavende bevoegdheden. Er zijn tal van andere voorbeelden van toezichthouders die bevoegd zijn om sancties op te leggen, zoals de Arbeidsinspectie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Voedsel en Waren Autoriteit.

Het opleggen van een sanctie is het sluitstuk van de handhaving; voorafgaand aan het opleggen van een sanctie zal in beginsel eerst een traject worden gevolgd van geïntensiveerd toezicht. In dat kader worden afspraken gemaakt met het bevoegd gezag van de school of instelling, waaronder prestatieafspraken en afspraken over het verbetertraject. Als dat niet tot voldoende verbetering leidt, kan de inspectie in de toekomst een lichte sanctie opleggen. Het eventueel opleggen van een sanctie door de inspectie gebeurt namens de minister, dus onder ministeriële verantwoordelijkheid.

4. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat wat betreft sancties wordt gedacht aan het opschorten of inhouden van een bekostigingspercentage. Het ontnemen van rechten op het afnemen van examens zou dan bij de minister blijven. Ontstaan hierdoor onduidelijkheden tegenover het veld? Is de positie van de Kamer in het geding?

In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat het ontnemen van rechten in de bve-sector – met uitzondering van de daaraan voorafgaande waarschuwing – vooralsnog niet aan de inspectie gemanda-teerd zal worden. De AMvB laat de ruimte open dat dit in een latere fase wel gebeurt. Het is voor de bve-instellingen juridisch niet relevant wie het besluit tot het ontnemen van bepaalde rechten aan een opleiding of aan de examinering ondertekent. Aangezien de eventuele uitoefening van deze bevoegdheid door de inspectie onder ministeriële verantwoorde-lijkheid plaatsvindt, is de positie van de Kamer niet in het geding. De Kamer kan haar controlerende taak blijven uitoefenen.

Toezicht op leraarschap

5. Gaat de inspectie de kwaliteit van het personeel beoordelen? Of gaat zij de kwaliteit van het personeelsbeleid beoordelen? Tot hoever kan de inspectie gaan zonder op de stoel van de werkgever te gaan zitten?

De inspectie doet geen uitspraken over de kwaliteit van individuele leraren. In het toezicht staat de kwaliteit van het (onderwijspersoneels) beleid centraal. Net zoals de kwaliteit van het onderwijs primair de verantwoordelijkheid is van de school en het schoolbestuur, geldt dat ook voor het onderwijspersoneel. Pas als de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is, volgt geïntensiveerd toezicht. Als er indicaties zijn dat de kwaliteit van het onderwijspersoneel een van de oorzaken is van het tekortschieten van de kwaliteit van onderwijs, wordt naar dit aspect nader onderzoek gedaan. Het blijft de verantwoordelijkheid van het bestuur (de werkgever) om verbeteringen te realiseren.

In 2011 beproeft de inspectie in enkele pilots een toezichtkader waarin het toezicht op het leraarschap een plek heeft gekregen. Op basis daarvan kunnen de definitieve aanpak en het toezichtkader worden vastgesteld. Vanaf 2012 maakt dan het toezicht op het leraarschap onderdeel uit van het toezicht van de inspectie.

6. Is de inspectie ook bevoegd in dit kader om sancties te adviseren en, zo ja, welke dan?

Onvoldoende kwaliteit van het onderwijspersoneel(sbeleid) zal op zichzelf geen reden zijn om sancties te treffen. Als sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit en deze veroorzaakt wordt door (onder andere) onvoldoende kwaliteit van het onderwijspersoneel dan zal het bevoegd gezag – conform de werkwijze bij geïntensiveerd toezicht – in een plan van aanpak moeten aangeven hoe het de onvoldoende kwaliteit van het lerarenkorps gaat verbeteren. De inspectie monitort met de voortgangsgesprekken of voldoende voortgang wordt geboekt.

7. In hoeverre verschilt deze nieuwe taak van het reguliere toezicht op naleven van de deugdelijkheidseis inzake bekwaamheid van docenten?

Het nalevingstoezicht op de bekwaamheid van docenten blijft bestaan. Daarnaast gaat in het kwaliteitstoezicht nadrukkelijker aandacht worden besteed aan de bekwaamheid van de leraren in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs op een school: leidt de kwaliteit van onderwijspersoneel(sbeleid) ertoe dat leerlingen beter leren en presteren? Dat is breder dan alleen de bekwaamheid van de leraren, maar omvat ook de wijze waarop die bekwaamheid tot zijn recht kan komen/komt in de organisatie: de ruimte voor de leraren om hun werk te doen en de wijze waarop zij die ruimte benutten, alsmede de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel in de organisatie. Met andere woorden: hoe de school zorgt dat de kwaliteit van de leraren op peil blijft (of komt).

De antwoorden op vragen van de heer Van der Ham (D66)

Werkwijze inspectie

8. Hoe draagt dit wetsvoorstel bij aan de kwaliteit van het onderwijs?

Kortheidshalve verwijs ik naar het antwoord op vraag 1 van de heer Biskop.

9. Welke mogelijkheden heeft de inspectie straks om afglijdende scholen aan te pakken voordat zij zeer zwak worden? Hoe heeft de minister die mogelijkheid verwerkt in het wetsvoorstel?

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het bewaken en verbeteren van de onderwijskwaliteit en is als eerste aan zet om tijdig in te grijpen bij afglijden. Toch blijkt dat besturen te vaak nog verrast worden door een negatief oordeel van de inspectie. In mijn brief van 10 februari 2011 heb ik uiteengezet hoe de inspectie preventief optreedt bij scholen die zeer zwak dreigen te worden. Per 1 augustus 2011 is in het Toezichtkader PO/VO opgenomen dat de inspectie de besturen ervan op de hoogte stelt als de resultaten één jaar onder de norm liggen of opeens een scherpe daling vertonen. Zijn de resultaten een jaar later nog steeds onder de maat, dan agendeert de inspectie dit expliciet in het jaarlijkse bestuursgesprek. Het bestuur krijgt dan een formele waarschuwing met de aansporing een verbeterplan in te dienen. De inspectie zal, als zij daartoe aanleiding ziet, kwaliteitsonderzoek doen.

Voor dit preventief optreden is het niet nodig om de WOT te wijzigen. Wel zal ik de wet wijzigen om het mogelijk te maken dat zeer zwakke scholen, waarvan het onderwijsproces niet binnen een jaar verbeterd is, gesloten kunnen worden of dat hun bekostiging wordt beëindigd. Die wetswijziging zal ik u in het najaar van 2012 doen toekomen.

10. Hoe gaat de minister om met de tijdens de begrotingsbehandeling van OCW vorig najaar ingediende motie over bestuurlijke aanwijzingen, mede in het kader van dit wetsvoorstel? En wanneer gaat zij een gemandateerde sanctie beoordelen?

Een bestuurlijke aanwijzing bij tekortschietende onderwijskwaliteit is niet het aangewezen middel om ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit binnen de kortst mogelijke termijn weer op orde is. Verbeteren van de onderwijskwaliteit is de verantwoordelijkheid van het bestuur. De overheid moet niet op die stoel willen gaan zitten. Met de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur heb ik voldoende mogelijkheden om scholen die ernstig en langdurig onvoldoende kwaliteit leveren snel en daadkrachtig aan te pakken, meteen nadat zij zeer zwak worden verklaard. Met de aangekondigde wetswijziging wordt de verbetertermijn tot een jaar beperkt. Als er onvoldoende voortgang wordt geboekt door de school, kan deze in het uiterste geval worden gesloten na dat jaar. Met het oog daarop worden besturen veel eerder geïnformeerd als er sprake is van achterblijvende resultaten.

11. Hoe garanderen wij dat de eisen waar de inspectie op toetst, daadwerkelijk iets zeggen over de kwaliteit van het onderwijs? Welke rol spelen wetenschappelijke onderzoeken en bijvoorbeeld de voorbeelden uit het buitenland (Finland) daarin?

De toezichtkaders van de inspectie zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Ik verwijs hierbij naar mijn inleiding. Uit dat wetenschappelijk onderzoek blijkt welke zaken ertoe doen als het erom gaat bij leerlingen de beste opbrengsten te bereiken. Het is dus evidence based. Die ervaring is gehaald uit Nederlands maar ook uit buitenlands wetenschappelijk onderzoek.

Toezicht op het Leraarschap

12. Hoe gaat het toezien op leraren? Gebeurt dat via het personeelsbeleid? Wat zijn de sancties bij tekortschieten? Of is er alleen maar geïntensiveerd toezicht mogelijk?

Zie ook het antwoord op de vragen 5 en 6 van de heer Biskop. De voornaamste werkwijze is het geïntensiveerde toezicht, inclusief de daarbij behorende interventiemogelijkheden. Daarin zullen het personeelsbeleid en de benodigde verbeteringen een nadrukkelijker plaats krijgen.

13. In hoeverre is scholen de kwaliteit van leraren aan te rekenen? Gaat het lerarenregister een rol spelen in dit toezicht? Wat is het uitgangspunt voor het onderhouden van bekwaamheid door leraren?

Een school mag verwachten dat leraren met goede kennis en vaardigheden van de lerarenopleiding komen. Eenmaal op school heeft de school een belangrijke verantwoordelijkheid als het gaat om het in stand houden en onderhouden van de kennis en kunde van de leraren. In die zin is scholen de kwaliteit van leraren aan te rekenen. Het toezicht richt zich op de kwaliteit van het leraarschap in de school zelf. De kwaliteit van de opleiding van leraren wordt hier niet onder begrepen.

Overigens werken de lerarenopleidingen per sector gezamenlijk aan verhoging en een betere borging van de kwaliteit, onder meer door de introductie van kennisbases en kennistoetsen. In het kader van het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!» ga ik onder meer afspraken maken met alle pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen over kwaliteitsverbetering op de korte termijn met betrokkenheid van het afnemend veld. Daarnaast zullen de lerarenopleidingen de beroepsgerichte voorbereiding van studenten op het werken in het(v)mbo versterken en komt er vanaf augustus 2013 een (verdiepte) specialisatie jonge kind/oudere kind in het curriculum van de pabo's.

Het lerarenregister wordt vanaf eind 2011 stapsgewijs opengesteld. Wanneer het register een aanzienlijke dekking heeft, is het een goede indicator voor de mate waarin leraren op een school werken aan bekwaamheidsonderhoud. De inspectie kan in het toezicht op de kwaliteit van het leraarschap houvast hebben aan een goed functionerend register.

Om zich te kunnen herregistreren in het register moet een leraar aantonen dat hij periodiek gecertificeerde bij- of nascholing heeft gevolgd. De beroepsgroep denkt nu aan 160 uren scholing in een periode van vier jaren. In het AO Leraren van 21 juni jl. heeft uw Kamer groen licht gegeven voor de in het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!» geschetste aanpak via de Onderwijscoöperatie. Overigens kunnen ook andere activiteiten in de school bijdragen aan het bekwaamheidsonderhoud van de leraar.

Toezicht op het hoger onderwijs

14. Had de inspectie de problemen in het hoger onderwijs eerder kunnen vaststellen als ze meer inspecteurs had gehad?

Nee. De inspectie heeft op dit moment volgens de huidige WOT ten aanzien van het hoger onderwijs een beperkte taak. In de beleidsreactie van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot de problemen in het hoger onderwijs is aangegeven dat de positie van de inspectie ten aanzien van het hoger onderwijs versterkt zal worden. Ik zal daartoe in het voorjaar 2012 een wetsvoorstel indienen bij uw Kamer.

Overig

15. Is volgens de minister de kwaliteit van scholen voldoende inzichtelijk voor de ouders?

De inspectie stelt de informatie over haar kwaliteitsoordeel zo toegankelijk mogelijk beschikbaar aan ouders. Dit gebeurt door toezichtkaarten en inspectierapporten, lijsten van zeer zwakke scholen en opleidingen en instellingsprofielen van mbo-instellingen op haar website te plaatsen. Ook zorgt de inspectie voor publieksvriendelijke samenvattingen van rapporten van zeer zwakke scholen. Bovendien is bij wet geregeld dat ouders door de inspectie (op basis van het wetsvoorstel straks via DUO) worden geïnformeerd, indien het bevoegd gezag van een zeer zwakke school de ouders niet zelf binnen vier weken na vaststelling van het inspectierapport informeert dat de desbetreffende school als zeer zwak is beoordeeld.

Daarnaast ondersteun ik de ontwikkeling van het project Vensters voor Verantwoording waarin kwaliteitsinformatie over scholen wordt gepubliceerd. Om ouders behulpzaam te zijn bij de vorming van een oordeel over de kwaliteit van scholen, publiceert ik jaarlijks de Gids voor Ouders in het primair en voortgezet onderwijs en stimuleer ik 5010, het landelijke informatiepunt over onderwijs. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid van individuele ouders om ook aan de hand van de schoolgids en de contacten met de school een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van een school. Voor wie dat wil, zijn er naar mijn mening voldoende mogelijkheden.

16. Verandert aan het voorliggende wetsvoorstel nog iets naar aanleiding van wat er is gebeurd met Inholland?

In de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 mei jl. zijn diverse maatregelen aangekondigd gericht op de kwaliteitsborging van het stelsel voor hoger onderwijs. In die brief geeft hij zijn reactie op drie rapporten: het rapport van de inspectie over alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau in het hoger onderwijs, het rapport van de inspectie over alternatieve afstudeertrajecten en de bewaking van het eindniveau bij Hogeschool Inholland en het rapport van de NVAO-commissie naar de kwaliteit en het niveau van de alternatieve afstudeertrajecten en bijbehorende reguliere afstudeertrajecten bij vijf opleidingen van Hogeschool Inholland.

Tot die maatregelen behoort een grotere rol voor de inspectie in het toezicht op het hoger onderwijs. Het nieuwe toezicht van de inspectie zal gebaseerd zijn op factoren die een risico opleveren voor de kwaliteit van het onderwijs en het verlenen van graden in de periode tussen twee accreditaties in. Bij geconstateerde risico's zal nader onderzoek bij de instelling worden ingesteld. Dat onderzoek heeft betrekking op de wettelijke waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs en de diploma's, zoals het onderwijs- en examenreglement, de examencommissies, de interne kwaliteitszorg en de werking van de medezeggenschap. Ook signalen van studenten kunnen aanleiding zijn voor nader onderzoek.

Deze nieuwe rol van de inspectie zal worden verankerd in de WOT. Deze voorgenomen wetwijziging zal als een onderdeel van een samenhangend pakket aan wettelijke maatregelen uiterlijk in het voorjaar 2012 aan uw Kamer worden aangeboden. De voorgestelde maatregelen voor het hoger onderwijs zijn dermate fundamenteel, dat het van belang is voor dit wetstraject de volledige wetgevingsprocedure te doorlopen.

Bovendien wordt daarmee het huidige wetstraject niet belast en kan vertraging in dit traject worden voorkomen.

17. Op de kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen in het buitenland is geen toezicht door de inspectie, maar door buitenlandse toezichthouders. Wat vindt de minister daarvan? Wordt er met Nederlands onderwijsgeld in het buitenland lesgegeven zonder dat we over de kwaliteit iets te zeggen hebben?

De inspectie houdt toezicht op de meer dan driehonderd Nederlandse onderwijsinstellingen in het buitenland. Het gaat om scholen voor po en vo, om onderwijslocaties waar uitsluitend Nederlandse Taal en Cultuur wordt gegeven en om instellingen voor afstandsonderwijs. De Nederlandse overheid subsidieert deze scholen via de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland. Overigens vallen deze onderwijsinstellingen niet onder de Nederlandse wet- en regelgeving. Het toezicht wordt dan ook niet uitgevoerd op grond van de WOT, maar in het kader van de door de stichting NOB verleende subsidie en ter zake gemaakte afspraken. In 2009 startte de inspectie met een cyclus onderzoeken die loopt tot en met 2012. Alle locaties worden in die periode onderzocht en bestaande kwaliteitsprofielen en arrangementen geactualiseerd. De informatie daarvan wordt neergelegd in afzonderlijke schoolrapporten. Deze staan op de website. In maart 2009 bracht de inspectie een overkoepelende rapportage uit over het Nederlands onderwijs in het buitenland.

18. De taakstelling betekent een reductie van 70 fte. Hoeveel mensen komen er per saldo bij of gaan er af? Hoeveel extra inzet verwacht de minister daadwerkelijk op nieuwe taken (vve)?

Het getal van 70 fte herken ik niet. In de periode van 1 januari 2008 tot medio 2011 heeft de inspectie als gevolg van de taakstelling 92,8 fte ingeleverd. Vanwege een aantal nieuwe taken (Rekenschap, toezicht op examinering, tweedelijns toezicht op de kinderopvang, toezicht op de indicatiestelling, voor- en vroegschoolse educatie en handhaving) zijn er 112,3 fte bijgekomen. Per saldo zijn er dus ongeveer 20 fte bijgekomen.

Wat de inzet voor voor- en vroegschoolse educatie (vve) betreft: na de afronding van de vve-bestandsopname (eind 2012) gaat de inspectie door met het proportionele, signaalgestuurde vve-toezicht. De beschikbare formatie (14,1 fte na taakstelling 6%) zal met name ingezet worden waar dat bij vve nodig is.

De antwoorden op de vragen van mevrouw Smits (SP)

Werkwijze inspectie

19. De vraag rijst hoe je een school moet beoordelen op basis van enkel getallen. Ziet de minister het risico van cijferfetisjisme?

De werkwijze van de inspectie voorziet erin dat ook naar andere bronnen wordt gekeken dan alleen opbrengstcijfers. In het kader van het risicogerichte toezicht maakt de inspectie minimaal eenmaal per jaar op basis van een aantal (prestatie)indicatoren een risicoanalyse van elke school. Daarbij kijkt de inspectie naar de opbrengsten, jaarrapportages van scholen, signalen en reeds bij de inspectie bekende informatie. Onderzoek vindt vervolgens plaats, indien nodig.

Bij dat onderzoek worden ook allerlei andere elementen uit het onderwijsproces in de beoordeling betrokken die een verklaring en onderbouwing kunnen bieden voor een oordeel. Er is daardoor juist geen sprake van beoordeling enkel op basis van cijfers. Zie verder de inleiding.

20. De Raad van State zegt dat ook aandacht geschonken dient te worden aan de vraag in hoeverre de jaarlijkse risicoanalyse op basis van schoolgidsen, jaarverslagen en opbrengstgegevens voldoende is om te bepalen of van verder toezicht afgezien kan worden. Wat is de reactie van de minister?

Hoe moet je een school beoordelen als je alleen de getallen hebt gezien en eventueel het bestuur hebt gesproken, maar geen stap hebt gezet in de twintig scholen die onder een bestuur hangen? Hoe controleert de inspectie of deze informatie in het jaarverslag en schoolgids juist zijn? Hoe betrouwbaar zijn deze bronnen? Zijn ze geschikt voor een risicoanalyse?

Jaarlijks voert de inspectie steekproefonderzoek uit ten behoeve van het onderwijsverslag, om een representatief beeld te kunnen geven van de staat van het onderwijs en ook om haar methoden van risicodetectie te toetsen. In de periode 2007/2009 zette de inspectie zo voor 640 scholen de uitkomsten van de risicoanalyse (primaire detectie) en het arrangement op basis van het steekproefonderzoek tegenover elkaar. Dit geeft een goed beeld van de betrouwbaarheid van de detectie.

Een school waarbij risico's geconstateerd zijn, wordt niet enkel op getallen beoordeeld. Aan een oordeel over zo'n school ligt altijd een verdergaand onderzoek ten grondslag.

Uit de evaluatie van het risicogerichte toezicht die op verzoek van uw Kamer heeft plaatsgevonden en die ik op 25 mei 2010 aan uw Kamer heb gezonden, blijkt dat de inspectie met haar werkwijze er uitstekend in slaagt onvoldoende presterende scholen of risicoscholen te identificeren.

21. Kan de minister bevestigen dat het vast staat dat de inspectie ten minste eenmaal in de vier jaar elke basisschool, school voor voortgezet onderwijs of mbo bezoekt?

Het beleid is dat de inspectie elke basisschool, school voor (voortgezet) speciaal onderwijs en school voor voortgezet onderwijs eenmaal in de vier jaar bezoekt. Mbo-instellingen worden vaker bezocht.

22. Is de veranderde verhouding tussen school en inspectie een bijproduct van het beleid van de minister of kiest zij er bewust voor dat de relatie tussen de scholen en de inspectie meer gespannen zal zijn?

De school is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De toezichthoudende rol van de inspectie is risicogericht en bestuursgericht en is meer handhavend van karakter geworden. Er is sprake van een verdergaande professionalisering en mogelijk ook van een zekere verzakelijking in de verhouding tussen school en inspectie. Uiteindelijk gaat het om de kwaliteitsverbetering bij scholen die onder de maat presteren. De inspectie kijkt naar de opbrengsten en gaat niet meer jaarlijks naar elke school. Waar de inspectie risico's ziet, kijkt zij scherp naar de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van de wettelijke voorschriften. Zeer zwakke scholen worden intensief gevolgd door de inspectie. Daarbij is geen sprake van een adviestraject, maar er vindt wel altijd een dialoog plaats rond het verbeteringstraject. Dit komt ook in rapporten te staan. Deze rapporten bevatten handvatten voor verbetering, waarbij het aan de (besturen van de) scholen is of en op welke wijze zij deze verbeteringen doorvoeren.

23. Werd er jarenlang alleen op didactiek gestuurd? Waar mogen leraren en schoolleiders klagen als zij het gevoel hebben dat dit gebeurt? Wat gaat de minister ondernemen als zij hierover klachten krijgt? Zal zij elke klacht zien als een serieuze aanwijzing dat het nog steeds niet goed gaat?

De inspectie stuurt niet op didactiek. De inspectie betreft in haar toezicht een aantal kwaliteitsaspecten, waaronder het didactisch handelen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de mate waarin leerlingen actief betrokken worden. Daarbij gaat het niet om een specifieke didactische aanpak. Het gaat om de effectiviteit van het onderwijs en de effectiviteit van de daarbij gehanteerde didactiek, onder meer tot uiting komend in een taakgerichte werksfeer en actieve betrokkenheid van de leerlingen.

Klachten worden altijd serieus behandeld, maar zijn niet altijd een teken dat het toezicht niet goed is. Klachten over de inspectie legt de inspectie aan de onafhankelijke klachtadviescommissie voor. Klagers die niet tevreden zijn met de afhandeling van hun klacht, kunnen vervolgens terecht bij de Nationale ombudsman. Bovendien is het mogelijk een eigen zienswijze van de school op te laten nemen in het inspectierapport. In het periodieke overleg met het onderwijsveld over de toezichtkaders is «signalen uit het veld» een vast agendapunt.

24. Uit onderzoek van de Besturenraad bleek ook onder schoolleiders veel kritiek te leven. Zo zegt 90% van de respondenten van het onderzoek dat de inspectie te veel waarde hecht aan de resultaten van de Cito-toets. Wat is uw reactie?

De resultaten die de leerlingen behalen op een eindtoets of op tussentijdse toetsen zijn belangrijk omdat deze informatie geven over de leervorderingen van een individuele leerling, van een groep en/of van een school als geheel. In het kader van opbrengstgericht werken wil ik dat scholen deze informatie beter gaan gebruiken om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Scholen die dit doen krijgen in de regel niet met de inspectie te maken omdat hun opbrengsten voldoende zijn. Pas als de opbrengsten beneden de maat zijn, is er voor de inspectie aanleiding voor nader onderzoek. Dit leidt dan tot breder onderzoek en een meer afgewogen beoordeling.

25. Hoe ziet de minister de kritiek uit het onderzoek van de Besturenraad en op de kritiekpunten van de mensen van Red het basisonderwijs? Kan zij ons vertellen op welke wetenschappelijke basis deze vorm van inspectietoezicht is geënt? Kijken wij wel goed naar onze scholen?

Het risicogerichte toezicht kent twee belangrijke stappen. De eerste stap is het ontdekken van de scholen waar misschien iets mis mee is, die dus risico's vertonen. De tweede stap is bij die scholen zelf te gaan onderzoeken of er ook echt een probleem is. Als dat zo is, volgt er nog een derde stap: het bevorderen en volgen van de verbeteringen van de school. Als dat onvoldoende tot naleving leidt, kunnen sancties volgen indien niet wordt voldaan aan deugdelijkheidseisen. Een en ander is in de inleiding beschreven.

De kritiek van de Besturenraad en Red het Basisonderwijs suggereert dat de inspectie de scholen enkel beoordeelt op grond van (cijfermatige) opbrengsten.

Cijfermatige opbrengsten zijn, naast andere gegevens, een belangrijk element in de detectie van risicoscholen. Als die gedetecteerd zijn, vindt altijd onderzoek in de school plaats. Daarbij worden onder meer lessen bezocht. De kritiek gaat aan die realiteit voorbij. Juist door het onderzoek in de school krijgt de inspectie goed inzicht in de mogelijke oorzaken van de tekortkomingen en kan zij de scholen handvatten geven voor verbetering.

Het oordeel is gebaseerd op het toezichtkader van de inspectie. Zoals eerder al is opgemerkt, is dat kader voor een belangrijk deel gebaseerd op

de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek naar voorwaarden voor effectief onderwijs en komt het kader in overleg met het onderwijsveld tot stand.

Sancties

26. De Raad van State wil dat zwaardere sancties, zoals bekostigings-sancties, niet aan de inspectie worden gemandateerd. Hoe denkt de minister daarover?

Uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat alleen minder ingrijpende bekostigings-sancties, gericht op herstel, aan de inspectie kunnen worden gemandateerd. In die zin wordt volledig recht gedaan aan de visie van de Raad van State.

27. De Raad van State uit als kritiek dat de degene die de bekostigings-sanctie uitvoert, democratisch gelegitimeerd moet zijn. Hoe ziet de minister dit?

De democratische legitimatie is gewaarborgd omdat de uitoefening van de bevoegdheid in mandaat, dus onder ministeriële verantwoordelijkheid, plaatsvindt. U kunt mij rechtstreeks aanspreken op sancties die de inspectie in mandaat treft. Daarmee blijf ik aanspreekbaar voor uw Kamer.

28. Waarom is de kritiek van de Raad van State dat de uitbreiding van het takenpakket ten koste gaat van het toezicht op het onderwijs geen aanleiding geweest om het wetsvoorstel aan te passen?

Voor de nieuwe taken van de inspectie heeft zij extra formatie gekregen. De uitbreiding van het takenpakket van de inspectie gaat dus niet ten koste van het toezicht op het onderwijs.

Overig

29. Ziet de minister de meerwaarde ervan om alle scholen een spiegel voor te houden? Hoe wordt een school gestimuleerd om extra stappen te zetten als deze er niet uitspringt in de risicoanalyse van de inspectie?

Het is de eigen verantwoordelijkheid van besturen en scholen om ambities te formuleren die verder gaan dan de basiskwaliteit, waarop de inspectie toeziet. De overheid stimuleert het opbrengstgerichte werken, maakt heldere afspraken met het veld en zet instrumenten in om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Bijvoorbeeld het introduceren van een eindtoets in het primair onderwijs, een tussentijdse toets in het voortgezet onderwijs, de verplichting voor een leerlingvolgsysteem en de ambitie om excellentie te belonen. De inspectie stimuleert door scholen via benchmarks hun positie ten opzichte van het gemiddelde kenbaar te maken. Momenteel wordt hard gewerkt aan het uitwerken van het begrip «toegevoegde waarde». De bedoeling is dat scholen zich in de toekomst ook op dat punt kunnen vergelijken met andere scholen.

30. In hoeverre vermindert het voorliggende wetsvoorstel de bureaucratie en de verantwoordingsdruk van scholen?

Als scholen minder toezicht hebben, hebben zij ook minder toezichtlast. Dat is wat in het wetsvoorstel wordt vastgelegd. Het wetsvoorstel leidt op zichzelf op geen enkele manier tot een toename van de verantwoordingslast. Ik wijs in dit verband op de evaluatie van het risicogerichte toezicht die ik uw Kamer op 25 mei 2010 stuurde. Daarin staat dat het risicogerichte toezicht heeft geleid tot een algemene reductie van de

toezichtlast bij scholen voor primair en voortgezet onderwijs van ruim 46 procent. Bij scholen die goed presteren is deze reductie groter. Zwakke of zeer zwakke scholen krijgen juist een aanzienlijke vergroting van de toezichtlast met 60 procent. Die is erop gericht de school zo snel mogelijk weer aan de eisen te laten voldoen.

31. Wie controleert de onderwijsinspectie? Waarom was het rapport van de Raad voor Accreditatie niet openbaar en mocht iemand het rapport daarom niet ontvangen?

De inspectie valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Als minister van OCW zie ik toe op de toepassing door de inspectie van de voor haar geldende regelgeving. Ik ben tegenover het parlement volledig verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de taakuitoefening door de inspectie. De inspectie valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In 2007 is de inspectie geaccrediteerd door de Stichting Raad voor Accreditatie (RvA), een onafhankelijke toezichthouder op het gebied van kwaliteitsborging in Nederland. De RvA beoordeelt laboratoria, certificatie-instellingen en inspectie-instellingen op hun deskundigheid en onafhankelijkheid. Het accreditatiebesluit is gepubliceerd op de website van de RvA. Hij publiceert zijn rapporten niet. De rapporten bevatten vertrouwelijke gegevens over – in het geval van de inspectie – individuele inspecteurs en andere medewerkers en individuele scholen en hun personeel. De inspectie is met de RvA in gesprek over de mogelijkheid om rapporten publiek te maken. Duidelijk moge zijn dat de rapporten dan in elk geval geanonimiseerd zouden moeten worden, zodat individuele personen en scholen/instellingen niet herkenbaar zijn.

De antwoorden op de vragen van de heer Dijsselbloem (PvdA)

Werkwijze inspectie

De heer Dijsselbloem heeft een drietal amendementen toegelicht die hij – voor wat betreft twee van de drie amendementen samen met de heer Dijkgraaf – heeft ingediend.

Mijn oordeel over de amendementen volgt tijdens mijn eerste termijn.

32. Opbrengstindicatoren roepen discussie op. Zo is onderbouwrendement in het voortgezet onderwijs mede afhankelijk van de kwaliteit van het schooladvies van de voorafgaande basisschool. Kan de minister op deze kritiek ingaan?

De indicator onderbouwrendement legt een relatie tussen het basisschooladvies en de onderwijspositie in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs en geeft daarmee de mate van opstroom of afstroom weer. Indien het basisschooladvies kwalitatief niet goed zou zijn, zou dat negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de indicator. Dit geldt voor iedere indicator voor leerwinst en toegevoegde waarde, waarbij zowel de voor- als de eindmeting van goede kwaliteit moet zijn.

Er is geen reden om aan de kwaliteit van het wettelijk verplichte basisschooladvies te twijfelen. In overgrote meerderheid worden de adviezen door het primair onderwijs zorgvuldig gegeven en is de samenhang tussen basisschooladvies en de eindtoets hoog. Dit wordt bevestigd door onderzoek.

33. Hoe kunnen de verschillen in de sets van indicatoren van de inspectie en Vensters voor Verantwoording bij elkaar worden gebracht of gehouden?

De inspectie heeft in februari 2010 afspraken gemaakt met de VO-raad over de samenwerking inzake Vensters voor Verantwoording. Het betreft afspraken over de uitwisseling van data en over de definities van de indicatoren die op Vensters worden gepubliceerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen centrale indicatoren en decentrale indicatoren. De data voor de centrale indicatoren zijn afkomstig uit centrale databestanden van DUO en van de inspectie. De scholen leveren zelf de gegevens voor de decentrale indicatoren.

Op bepaalde punten zit er inderdaad ruimte tussen de gehanteerde sets van indicatoren. Een voorbeeld daarvan is de informatie over de gerealiseerde onderwijstijd. De scholen publiceren in Vensters gemiddelden per leerjaar, de steekproef van de inspectie vraagt gegevens per klas/profiel. De inspectie doet dit vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid om te waarborgen dat elke leerling voldoende onderwijstijd krijgt aangeboden.

Regelmatig vindt afstemmingsoverleg tussen inspectie en VO-raad plaats. Partijen maken op onderdelen (vanuit een verschillende verantwoordelijkheid) eigen keuzes.

34. Volgt de indeling van de inspectie de gewichtenregeling? Betekent dit dat een school met een populatie waarvan alle ouders bijvoorbeeld als laagste niveau mavo haalden in hun jeugd wordt vergeleken met een scholengroep waarin ook scholen zitten met een veel hoger gemiddeld opleidingsniveau van ouders? Zo ja, is die vergelijking dan nog terecht? Wat zijn de voor- en nadelen van een fijnmaziger groepsindeling?

Bij het vergelijken van de prestaties in scholen wordt doorgaans gecorrigeerd voor verschillen in leerlingpopulaties. Uit onderzoek is bekend dat de opleiding van de ouders een van de sterkste voorspellende factoren is voor de schoolloopbaan. Exacte gegevens over de opleidingen van ouders zijn zelden beschikbaar. In internationale onderzoeken wordt als indicatie voor de opleiding van de ouders bijvoorbeeld het aantal gratis schoolmaaltijden of het aantal boeken in het huisgezin gebruikt. In Nederland gebruikt de inspectie het leerlinggewicht. Scholen hebben er belang bij het leerlinggewicht te bepalen in verband met de bekostiging. Hoger gewicht levert extra bekostiging op. Voor elke school is het leerlinggewicht bij DUO bekend. Het leerlinggewicht is na de recente aanpassing geheel gebaseerd op de opleiding van ouders. Het kent drie categorieën: beide ouders alleen basisonderwijs, een van de ouders ten hoogste lbo en overig, met respectievelijk als gewicht 1.2, 0.3 en 0. Als van alle ouders meer gedetailleerd de opleiding bekend zou zijn, zou een verfijndere indeling en dus verfijndere correctie voor de leerlingpopulatie mogelijk zijn. Het verzamelen van deze gegevens alleen voor het toezicht zou mijns inziens een te grote extra belasting voor de scholen opleveren.

35. Tegenover deze discussie over een fijnmaziger groepsindeling en het fenomeen van de verschillende groepsgemiddelden om een school daarop te vergelijken staat de opvatting dat het leggen van de meetlat op het niveau van ouders een bestendinging van lage opleidingsniveaus betekent of kan betekenen.

Het vergelijken van scholen op basis van de leerlinggewichtregeling brengt naar mijn mening geen bestendinging van lage opleidingsniveaus met zich mee. De gewichtenregeling is in eerste aanleg bedoeld als een bekostigingsmaatregel in het kader van het achterstandenbeleid. Door bij de beoordeling van de leerresultaten rekening te houden met de leerlinggewichten komt de inspectie bovendien tot een fair oordeel over de prestaties van de school. Uit de benchmarkgegevens die de inspectie aan scholen stuurt, blijkt dat er grote verschillen zijn tussen scholen met vergelijkbare leerlingpopulaties. Deze vergelijking leidt tot een prikkel

voor scholen om te streven naar goede prestaties, binnen de mogelijkheden van de leerlingpopulatie. Het hebben van hoge verwachtingen van leerlingen leidt tot hogere prestaties.

Om de beoordelingssystematiek te kunnen verfijnen, wordt er toegewerkt naar de ontwikkeling van een maat waarmee de toegevoegde waarde van scholen vastgesteld kan worden. In het primair onderwijs worden daartoe in het schooljaar 2011–2012 pilots gestart. De bruikbaarheid van een maat voor toegevoegde waarde voor de (zelfevaluatie van) scholen is nadrukkelijk onderwerp van onderzoek, evenals de mogelijke bruikbaarheid voor het toezicht.

Om scholen te stimuleren om de lat hoger te leggen wil ik excellente scholen in beeld brengen. Excellente scholen zijn scholen die kunnen aantonen dat ze, gegeven de leerlingpopulatie, goede resultaten halen en die daarnaast op andere terreinen uitblinken. Uw Kamer wordt hierover in het najaar van 2011 nader geïnformeerd.

36. Wil de minister een onderzoek laten verrichten naar perverse effecten (teaching to the test) niet om daarmee het systeem onderuit te halen maar om het te verbeteren? Kan de minister voor de onderwijsinspectie een soort continu proces van kwaliteitsverbetering in gang zetten, voor zover het nog niet bestaat, om op dit soort punten de zorgvuldigheid van werken te verbeteren.

Elk systeem kent de risico's van perverse effecten. De inspectie is zich daarvan constant bewust en is voortdurend alert op (wetenschappelijke) inzichten die deze risico's signaleren.

Ook bij de verdere ontwikkeling van het meten van leerwinst en toetsing moet rekening worden gehouden met mogelijke perverse effecten.

Uit wetenschappelijk onderzoek (Ehren en anderen) blijkt dat een waarderingskader met zowel – door de school – beïnvloedbare processen als uitkomsten (leerresultaten) van belang is om een betrouwbare en valide beoordeling over de kwaliteit van een school uit te kunnen spreken én voor het voorkomen van ongewenste effecten van toezicht.

Belangrijke conclusies en beslissingen over de kwaliteit van scholen zouden niet gebaseerd mogen zijn op een enkelvoudig meetinstrument zoals alleen een toets van leerprestaties, maar op een beoordelingsstelsel met meerdere metingen. Informatie uit deze verschillende metingen wordt gecombineerd om tot een betrouwbaar en valide oordeel over de kwaliteit van een school te komen.

Benadrukt wordt dat de onderwijsprocessen die effectief zijn voor het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs vooral op het niveau van de klas liggen (bijv. leerkrachten die voldoende vakkennis en pedagogisch-didactische kennis hebben, een resultaatgericht, ordelijk en ondersteunend klimaat). De onderzoekers wijzen erop dat het waarderingskader dat de inspectie hanteert indicatoren bevat over onderwijsprocessen en de uitkomsten van de school, en dat de indicatoren over de onderwijsprocessen zowel afgeleid zijn van het traditionele directe instructiemodel als van een meer constructivistische aanpak. Het kader biedt ruimte voor een beoordeling van scholen met verschillende onderwijsvisies. Zo nodig biedt ook het in het toezichtkader verankerde principe «pas toe of leg uit» ruimte in deze.

De aanpak met meerdere metingen is ook van belang voor het voorkomen – ongewenste – neveneffecten van toezicht. Een bredere beoordeling zal, zo is de verwachting, scholen stimuleren zich op een breder gebied te verbeteren in plaats van zich te fixeren op een beperkt aantal indicatoren. Bovendien is een bredere set van indicatoren moeilijker te manipuleren en is daarmee minder gevoelig voor strategisch gedrag van scholen.

Onderzoekers wijzen erop dat vooral in de Verenigde Staten voorbeelden zijn te vinden van een ongewenste verschraving van het curriculum door een sterke focus op externe beoordeling van alleen uitkomsten en leerresultaten.

Wat het tweede onderdeel van de vraag betreft: evaluaties – zoals tevredenheidsonderzoek onder scholen en imago-onderzoek onder ouders – hebben betrekking op elementen als punctualiteit, tijdigheid, zorgvuldigheid en bejegening. De uitkomsten van deze onderzoeken leiden waar nodig tot verbetermaatregelen. Daarnaast worden klachten en signalen over deze aspecten conform de daartoe geldende procedures afgehandeld (met eventuele inschakeling van de klachtadviescommissie die de inspectie conform de WOT kent). In bredere zin is de inspectie sinds 2007 geaccrediteerd tegen de ISO 17020-norm. Het corrigerend vermogen van de organisatie wordt intern en extern getoetst. De uitkomsten van deze beoordelingen leiden tot aanscherpingen in de werkwijze. Samen-vattend kan gesteld worden dat diverse externe en interne evaluaties bijdragen aan het corrigerend vermogen van de inspectie.

Toezicht op hoger onderwijs

37. Regelt dit wetsvoorstel die bevoegdheden nu in de volle breedte? Zo niet, dan wil de PvdA-fractie een amendement maken om de bevoegdheden van de inspectie en de bewindslieden te vergroten.

Zoals is aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 mei 2011 wordt de nieuwe rol van de inspectie hoger onderwijs verankerd in de WOT. Zie kortheidshalve mijn antwoord op vragen 14 en 16 van de heer Van der Ham.

De antwoorden op de vragen van de heer Dijkgraaf (SGP)

Werkwijze inspectie

38. Diane Ravitch, voormalig adviseur van de Amerikaanse regering, stelt dat de landen die in de top meedraaien niet die landen zijn die massief inzetten op rekenen en taal. Zij zegt het volgende: De suggestie dat onze internationale concurrentiepositie versterkt kan worden door sterke nadruk op gestandaardiseerde testcores op twee basisvaardigheden is misleidend. De meest succesvolle schoolsystemen leggen niet zo'n eng mal op hun scholen. Wat is de reactie van de minister hierop?

Enerzijds stelt de overheid eisen aan de resultaten op de basisvakken taal en rekenen. Anderzijds hebben scholen veel ruimte om hun eigen keuzes te maken over de manier waarop ze aan die eisen tegemoet komen. Bovendien is de opdracht van scholen breder dan taal en rekenen alleen. Op het gebied van de overige vakken krijgen scholen veel ruimte om het onderwijs zelf in te vullen. De overheid stelt zich daarbij stimulerend op. Een voorbeeld van deze positie is het voornemen om in het primair onderwijs, naast een verplichte eindtoets voor taal en rekenen, een facultatieve toets voor de wereldoriënterende vakken beschikbaar te stellen. Het blijkt dat scholen die het goed doen op de kernvaardigheden, het in de regel ook goed doen op de overige en omgekeerd. Het is geen kwestie van communicerende vaten, waarbij meer aandacht voor het een altijd ten koste gaat van het ander.

Overigens merk ik op dat scholen in het vo slechts voor een beperkt deel worden beoordeeld op taal- en rekenprestaties. Prestaties voor andere examenonderdelen, zoals geschiedenis, economie of biologie, spelen net zo goed een rol.

39. De publicatie «Het oog der natie: scholen op rapport» geeft aan dat er voor solide inspectieoordelen nog veel meer moet gebeuren. De verklaring van de minister om hier niet mee aan de slag te gaan is volgens ons bedenkelijk. Ik citeer haar reactie op onze discussienota: «We hebben een fundering aangebracht die wellicht niet draagkrachtig is, maar we gaan de gaten niet dichten omdat scholen daardoor nog meer rompslomp krijgen.» Kan de minister dit nog een keer toelichten?

De publicatie «Het oog der natie: scholen op rapport» stamt uit 2001, de WOT is van kracht geworden op 1 september 2002. Sinds de publicatie heeft de inspectie in overleg met het veld en de wetenschap gewerkt aan een adequate beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Steeds komt de inspectie tot de conclusie dat scholen met vergelijkbare leerlingpopulaties verschillen qua onderwijsprestatie. Het is terecht dat de inspectie scholen daar op aanspreekt.

Het citaat naar aanleiding van de discussienota van de SGP («Meesterlijk onderwijs») herken ik niet. In mijn reactie op de discussienota van de SGP heb ik aangegeven dat de mogelijkheden voor correctie voor leerlingkenmerken die buiten de school liggen, beperkt worden door de mate waarin gegevens beschikbaar zijn. De inspectie corrigeert voor het opleidingsniveau van de ouders (po) en voor de woonplaats van de leerlingen (armoedeprobleemcumulatiegebieden; vo). Daarmee wordt naar mijn mening met de nu beschikbare middelen op betrouwbare en doelmatige wijze recht gedaan aan de leerlingkenmerken.

Met betrekking tot het primair en voortgezet onderwijs wijs ik er nog op dat er in het schooljaar 2011–2012 gestart wordt met pilots voor het bepalen van een maat voor toegevoegde waarde. Wanneer die is ingevoerd kan – nog meer dan nu het geval is – de inspectiebeoordeling recht doen aan de inspanningen van scholen.

40. De leerresultaten van leerlingen worden door allerlei factoren beïnvloed. Naast factoren binnen de school zijn bijvoorbeeld ook factoren als gezin, opvang en vrienden van wezenlijk belang. Het huidige model houdt slechts rekening met één invloed, namelijk het opleidingsniveau van de ouders. Dat is echt te mager. Het systeem voldoet niet aan de eisen waarnaar de minister zelf verwijst. Je moet dus wel de goede dingen corrigeren. Welke maatregelen neemt de minister?

De invloed van de school op de ontwikkeling van een leerling is ongeveer 20 procent. De rest wordt bepaald door de kenmerken van de leerling zelf. De invloed van de school is niettemin substantieel en de kwaliteit van de school doet er dus toe.

De inspectie beoordeelt niet de prestaties van individuele leerlingen maar de gemiddelde resultaten die scholen behalen. Hierbij worden de resultaten gezien over een periode van drie jaar, voor kleine basisscholen vijf jaar¹. Een aantal van de bovengenoemde factoren hebben op schoolniveau een minimaal effect. Dat geldt niet voor het opleidingsniveau van de ouders. Dit blijkt een dominante factor. De inspectie corrigeert voor het opleidingsniveau van de ouders via het leerlinggewicht in het primair onderwijs en via armoedeprobleemcumulatiegebieden in het voortgezet onderwijs.

De inspectie blijft voortdurend werken aan verbeteringen van haar opbrengstbepalingen. Zo worden ook de mogelijkheden van leerwinst in deze onderzocht.

¹ Het gaat hier om scholen met minder dan 10 leerlingen in groep 8.

41. Steunt de minister de lijn dat de inspectie niet op individueel niveau uitgebreide handelingsplannen moet eisen, maar dat vooral gecontroleerd moet worden of het systeem van leerlingenzorg werkt?

Handelingsplannen zijn voor geïndiceerde leerlingen wettelijk verplicht, maar ik steun de lijn dat het toezicht met name gericht is op het systeem van leerlingenzorg. De beoordeling van de kwaliteit van het systeem voor leerlingenzorg is naar mijn mening inderdaad effectiever. De inspectie beoordeelt in het toezicht niet de resultaten van een individuele leerling, maar van de school. Wanneer daar zeer verontrustende signalen uitkomen, kan de inspectie nader onderzoek doen. Bovendien komt uit diverse achtereenvolgende Onderwijsverslagen en thematische onderzoeken naar voren dat de handelingsplannen onvoldoende sturend zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en resultaten van de leerling. Het systeem van leerlingenzorg is een belangrijk kwaliteitsaspect voor de beoordeling van opbrengstgerichtheid van de school.

Pedagogische/didactische vrijheid van onderwijs

42. Scholen zien de uitspraken op grond van kwaliteitsaspecten als wettelijke eisen. Erkent de minister dat deze invloed van kwaliteitsaspecten niet acceptabel is? Hoe garandeert de minister dat alleen aan deugdelijkheidseisen rechtsgevolgen verbonden zijn?

Kwaliteitsaspecten die niet zijn opgenomen in de sectorwetten, kunnen niet leiden tot een bekostigingssanctie. Ook de aspecten van kwaliteit die uitsluitend in de WOT worden genoemd, vervullen een belangrijke functie in het toezicht op de scholen waar het niet goed gaat (met een aangepast arrangement). Het betreft aspecten die de inspectie in staat stellen scholen inzicht te verschaffen, aspecten die passen in de lijn die de inspectie aantreft in de scholen. De kwaliteitsaspecten zijn echter niet van dusdanige aard dat zij als voorwaarde voor bekostiging moeten worden geformuleerd.

43. Geeft u met het toezien op opbrengstgericht werken aan dat leerresultaten kennelijk toch niet voldoende bruikbaar zijn?

In het onderwijs gaat het uiteindelijk om de leerresultaten. Deze spelen dan ook een belangrijke rol in het toezicht, met name in de risicoanalyse van de inspectie, in de bepaling van de arrangementen en daarmee in de verdeling van de aandacht. Uiteindelijk heeft een beperkt deel van de scholen (minder dan 10 procent) te maken met intensief toezicht. Dit wil echter niet zeggen dat alle andere scholen optimaal presteren. Veel scholen die niet onder het intensieve toezicht vallen, kunnen zich nog aanzienlijk verbeteren.

Opbrengstgericht werken is een instrument voor alle scholen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Een school die opbrengstgericht werkt, verzamelt informatie over wat kinderen kennen en kunnen en gebruikt die informatie om het onderwijs te verbeteren. Die informatie kan betrekking hebben op een individuele leerling, een groep/klas of op de hele school. Als een school bijvoorbeeld merkt dat de resultaten bij rekenen achterblijven, kan ze daar maatregelen op nemen.

Belangrijk voor het faciliteren van opbrengstgericht werken is de beschikbaarheid van toetsen en een leerlingvolgsysteem. Wettelijk wordt geregeld dat zowel in het primair als voortgezet onderwijs een leerlingvolgsysteem gebruikt moet worden.

44. Kwaliteit en didactische vrijheid gaan hand in hand. Waarom zegt de inspecteur-generaal van het Onderwijs in een recent interview dat oudere

leraren bijgeschoold moeten worden omdat zij te veel vasthouden aan hun vertrouwde manier van klassikaal lesgeven?

In het betreffende interview (NRC, 20 april 2011) zegt de inspecteur-generaal:

«De onderwijsinspectie kan een school op het spoor zetten om leraren op deze manier hun werk te laten doen. Wij kunnen de leiding laten zien hoe je de voortgang van leerlingen kan volgen, in een leerlingvolgsysteem.»
Waarom werken alle scholen niet zo? „Tja, veel leraren zeggen: dit is mijn methode en daar voel ik me goed bij. Op dit moment doet ongeveer een derde van de scholen aan opbrengstgericht werken. Het valt kennelijk niet mee de slag te maken naar een andere manier van lesgeven. Het blijkt dat vooral oudere leraren moeite hebben hun manier van lesgeven aan te passen.» Met dit citaat bedoelt zij niet dat oudere leraren bijgeschoold moeten worden, omdat zij te veel vasthouden aan hun vertrouwde manier van klassikaal lesgeven. De inspecteur-generaal benadrukt in het interview het belang van doelen stellen in het onderwijs; doelen stellen niet alleen in de zin van een lesboek doorwerken, maar ook doelen stellen met en voor individuele leerlingen en groepen leerlingen. Leraren spelen daarbij een belangrijke rol. Met haar opmerking over de oudere leraren gaat het haar om een mogelijke verklaring waarom veel scholen nog niet opbrengstgericht werken, gebaseerd op eigen bevindingen en ander onderzoek ten aanzien van de kwaliteit van de lessen (zie Onderwijsverslag 2011, pagina's 259 en 262).

45. In het rapport «Productiviteit onderwijs» (brede heroverwegingen 2010) wordt bevestigd dat het toezichtkader op een indirecte manier «het hoe» normeert. Hoe pakt de minister dit aan?

De inspectie richt zich primair op de prestaties van de scholen. Als die prestaties goed zijn, krijgt de school in principe geen verder toezicht in dat jaar. Als de inspectie vaststelt dat de prestaties mogelijk tekortschieten, doet zij nader onderzoek. De wet zegt dat zij daarbij ook kan kijken naar de oorzaken van het tekortschieten. Daarbij gaat het om aspecten van het onderwijsproces. Die komen dus in beeld, als de risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. Ik zou hier niet willen spreken van (indirecte) normering van het hoe, wel van sec het beoordelen van aspecten van het onderwijsproces, los van de didactische aanpak van de school. Het gaat er dan bijvoorbeeld om of de leraren duidelijke uitleg geven. Ik vind het van belang dat de inspectie aspecten van het onderwijsproces in het toezicht betreft. Ik verwijs in dit verband ook naar het regeerakkoord, waarin staat dat zeer zwakke scholen binnen een jaar in elk geval moeten voldoen aan de voorwaarden voor goed onderwijs. Het is noodzakelijk voor de inspectie om hierbij aspecten van het onderwijsproces te betrekken.

46. Is de minister bereid om het vlegje Finland dat Nederland nodig heeft, te importeren?

De verschillen tussen Finland en Nederland zijn groot, de uitgangssituaties verschillend. Zo kent Finland enkel academisch geschoolde docenten. Er zijn meer relevante verschillen, bijvoorbeeld qua bevolkingsdichtheid en -spreiding en qua aantallen allochtonen. Voorbeelden van effectief onderwijs in Finland kunnen niet zonder meer overgezet worden naar het Nederlandse onderwijssysteem.

Uiteraard kijk ik wel naar mogelijke leerpunten. Zo is onlangs een intensieve samenwerking gestart met een gemeenschappelijk kwaliteitszorgproject van een aantal mbo-scholen in Finland, Oostenrijk en Roemenië en Nederland na goedkeuring van de Europese Commissie en op basis van cofinanciering. Op 28 september 2011 zal een conferentie

plaatsvinden over de kwaliteitsborging in Nederland, waarbij Finland is uitgenodigd een presentatie te geven over de «ervaringen, successen en valkuilen» in Finland. De conferentie wordt georganiseerd door het Nationaal Coördinatiepunt Eqavet in samenwerking met mijn ministerie.

Sancties

47. Inhouden van bekostiging door de inspectie moet slechts tot een beperkt niveau worden toegestaan. Bij aanhoudende problemen moet de minister echt zelf een oordeel vellen. Daarom ook graag een reactie op het amendement-Dijkgraaf/Biskop om dat te regelen.

Mijn oordeel over het amendement volgt tijdens mijn eerste termijn.

Toezicht op hoger onderwijs

48. Waarom vermengt de regering de rol van de inspectie en de NVAO? Is het niet beter om waar nodig de bevoegdheden van de NVAO te versterken?

De inspectie houdt op basis van de vigerende WOT toezicht op de kwaliteit van het stelsel. Met dit wetsvoorstel is de zgn. «brandweer-functie» alleen explicieter geformuleerd. Op basis van deze functie kan de inspectie ook onder de huidige wet in bijzondere gevallen die het stelsel raken onderzoek naar onder meer de kwaliteit instellen bij een instelling. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om de rol van de NVAO en die van de inspectie met elkaar te vermengen. De NVAO en de inspecties stellen daarvoor een samenwerkingsprotocol op.

Overigens zijn in de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 mei 2011 aan uw Kamer naast maatregelen ter versterking van de rol van de inspectie tevens maatregelen aangekondigd ter versterking van de positie van de NVAO.

Overig

49. Nieuwe maatregelen stapelen zich op, maar er gaat nauwelijks wat af. Volgens mij zijn we het daar allemaal over eens; hoe voorkomen wij dat?

Het wetsvoorstel WOT leidt in het geheel niet tot een toename van de eisen aan scholen. Het onderhavige wetsvoorstel stelt geen nieuwe eisen aan scholen, maar wijzigt de taken en de werkwijze van de inspectie.

De antwoorden op de vragen van de heer Klaver (Groenlinks)

Werkwijze inspectie

50. Beperkt de inspectie zich tot papieren? Komt de inspectie nog in de klas? Ziet zij de leerlingen nog? Hoort zij de leraren en de ouders?

Het is onjuist dat de inspectie zich beperkt tot papieren. De inspectie bezoekt tienduizenden lessen per jaar en ziet (en spreekt) daar leerlingen en leraren. In voorkomende gevallen spreekt de inspectie apart met ouders en een groep leerlingen. Dit gebeurt in elk geval als er risico's zijn rond de veiligheid.

51. Hoe staat het een jaar na dato met het betrekken van horizontale verantwoording bij de risicoanalyse?

De inspectie maakt gebruik van de verantwoordingsdocumenten van de school. Zie ook de algemene inleiding.

52. Hoe ondervangt de minister, en dus de inspectie, het risico dat een school 8 jaar voor de Cito-toets oefent? Kan de minister toezeggen dat de thema's van de onderzoeken van de inspectie zich vooral zullen richten op andere zaken dan het onderwijs in de doorstroomvakken, namelijk op zaken als brede vorming en onderwijsklimaat?

De inspectie is er om op scholen onderzoek te doen en op basis van haar kennis onderwijspraktijken te beoordelen. Daarmee probeert zij te voorkomen dat kinderen de Cito-toets (en andere eisen) niet goed doorstaan. Kennis van de basisvaardigheden is een essentiële voorwaarde voor een succesvolle schoolloopbaan later. De inspectie kijkt zeker ook breder, met name ook in haar themaonderzoek, maar richt zich primair op de basisvaardigheden.

53. De VO-raad stuurde ons gisteren de resultaten van een peiling. Is de minister geschrokken van deze cijfers of kan zij ze weerleggen? Heeft zij er een verklaring voor dat de intenties die ik in de wet lees en die dus al staande praktijk zouden moeten zijn, door de betrokkenen niet zo worden beleefd?

De uitkomsten van de peiling neem ik uiteraard serieus. Als daar aanleiding toe is, onderneem ik actie en zo nodig overleg ik erover met de VO-raad. Ook de inspectie overlegt regelmatig met de VO-raad. De VO-raad heeft aangegeven meningen van schoolleiders verzameld te hebben over onder meer risicomijdend gedrag. Dit gedrag zou door de inspectie worden aangemoedigd, waardoor leerlingen op een lager niveau onderwijs volgen dan zij zouden aankunnen. Daar staat tegenover dat uit de cijfers van het CBS blijkt dat de deelname aan havo en vwo de afgelopen tien jaar juist is toegenomen, terwijl de deelname aan de vmbo basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg juist is gedaald. De conclusie dat scholen leerlingen meer laten opstromen ligt dan ook meer voor de hand.

Ik streef ernaar een einde te maken aan onnodige bureaucratische lasten, zodat scholen het primaire proces centraal kunnen stellen. De vermindering van regeldruk staat sinds 2004 binnen OCW op de agenda van de achtereenvolgende kabinetten. Ook in deze kabinetsperiode pak ik de regeldruk in de onderwijssector verder aan. Het onderhavige voorstel levert voor scholen een substantiële vermindering van administratieve lasten op door de invoering van het risicogerichte toezicht van de inspectie. Daarnaast draag ik via een aantal gerichte acties bij aan de vermindering van lasten voor onderwijsinstellingen en de daar werkzame professionals. Voorbeelden hiervan vormen de voornemens uit mijn brief over de herziening van het subsidiebeleid (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 160) waardoor mede de bestuurlijke drukte en de bureaucratie in het onderwijs wordt verminderd, alsook de toezegging in deze zelfde brief om uw Kamer voor Prinsjesdag te informeren over de stand van zaken van de operatie om de onderwijsbekostiging vereenvoudigen.

Tevredenheidsonderzoek

De inspectie doet regelmatig tevredenheidsonderzoek onder scholen: geanonimiseerd en niet geanonimiseerd.

In 2010 hebben 11 inspecties een gemeenschappelijk onderzoek laten uitvoeren naar de klanttevredenheid bij hun geïnspecteerden (totaalresultaten KTO Inspectie, Internetspiegel, <http://inspectieloket.nl/images/>

klanttevredenheidsrapport%20inspecties%2015-06-2011_tcm296-304470.pdf_juni_2011). Uit dit onderzoek blijkt dat de scholen over het algemeen positief zijn over de inspectie en het inspectiebezoek. Ik geef enkele voorbeelden.

Wat betreft de tevredenheid over het bezoek van de inspectie geeft 82 procent aan tevreden of zeer tevreden te zijn; 7 procent is ontevreden of heel ontevreden en 11 procent antwoordt neutraal. Over de deskundigheid van de inspecteur is 92 procent (heel) tevreden, over het rapport is 77 procent (heel) tevreden. Veertien procent heeft aangegeven op basis van eigen ervaringen in de afgelopen twaalf maanden problemen te hebben met de werkwijze van de inspectie. Alles bijeen genomen is 80 procent (heel) tevreden, 16 procent neutraal en 4 procent (heel) ontevreden over de inspectie.

Het onderzoek, uitgevoerd onder auspiciën van de Inspectieraad door Internetspiegel, was anoniem. De inspectie geeft in verband met haar kwaliteitszorg de voorkeur aan niet anonieme onderzoeken. Zij voert deze tevredenheidsonderzoeken nu, net als in de periode voor 2008, weer zelf uit door scholen te vragen na het onderzoek een vragenlijst in te vullen. In 2010 is bij 1 000 basisscholen een onderzoek gedaan naar de beleving van kwaliteit, effectiviteit, tevredenheid en vertrouwen omtrent schoolbezoeken en de werkwijzen van de inspectie. Deze resultaten worden ook met het onderwijsveld besproken.

De resultaten van het onderzoek komen overeen met bovengenoemde bevindingen in de Internetspiegel. 78 procent van de basisscholen is tevreden over de wijze waarop de inspectie haar oordeel over de opbrengsten bepaalt en volgens 72 procent van de basisscholen maakt het voor het oordeel niet uit welke inspecteur de school heeft bezocht. Overigens is de betrouwbaarheid van de oordelen («interbeoordelaarsbetrouwbaarheid») een continu aandachtspunt bij de inspectie.

In 2006 deed Oberon in opdracht van de inspectie non-respons onderzoek bij scholen in het primair en voortgezet onderwijs die destijds de vragenlijst van de inspectie niet hadden ingestuurd (Non-respons-onderzoek evaluatie PKO, Oberon, februari 2006). Dit onderzoek was anoniem. De scholen in het po en het vo waardeerden het periodiek kwaliteitsonderzoek met resp. een 7,5 en een 7,6. Net als de groep scholen die de evaluatievragenlijst – niet anoniem – wel had ingevuld, waren de door Oberon bevroegde scholen over het algemeen positief over het uitgevoerde onderzoek en de rol van de inspectie daarbij. Zo vond 87 procent van de bevroegde scholen dat de in het onderzoek geïnvesteerde tijd in verhouding stond tot de opbrengst van het onderzoek voor de school.

Kijken we naar de resultaten van 2006 en die van 2010, dan zien we dat de scores in hoge mate in dezelfde lijn liggen. De scholen zijn over het algemeen positief over de inspectie en het inspectiebezoek.

54. Is de veranderende wijze van inspecteren afdoende geëvalueerd alvorens deze nu wordt gecodificeerd? Waarop is de uitspraak in de memorie van toelichting dat er vertrouwen is in de inspectie binnen het onderwijs gebaseerd? Geldt dit ook in 2011? Kan de minister meer informatie verschaffen over de manier waarop de rol van de inspectie wordt beoordeeld in het veld?

Op 25 mei 2010 heb ik uw Kamer de evaluatie van het risicogerichte toezicht gestuurd. Deze evaluatie betreft met name de effectiviteit van het toezicht. Wat het vertrouwen in het veld betreft, wijs ik op recent tevredenheidsonderzoek in het scholenveld (zie hierboven onder vraag 53).

Toezicht op het Leraarschap

55. In hoeverre wordt de kwaliteit van leraren alleen in formele zin gecontroleerd? Zal de inspectie ook het lesgeven zelf evalueren?

Ik verwijs u korthedshalve naar de eerder antwoorden die ik op dit thema heb gegeven. De inspectie kijkt naar het lesgeven in de praktijk om naar de kwaliteit van het lesgeven in het algemeen te kijken. Niet om leraren individueel te beoordelen.

De antwoorden op de vragen van de heer Elias (VVD)

Werkwijze

56. Leidt de keuze voor risicogericht onderzoek tot een voldoende stimulans om de onderwijskwaliteit over de hele linie te waarborgen? Zou onverwacht bezoek, ook bij scholen die niet in de risicohoek zitten, niet een aanvulling kunnen vormen?

Onaangekondigde onderzoeken vinden nu reeds plaats. Ik vind onaangekondigde bezoeken een nuttig instrument, hoewel ik van mening ben dat dit selectief moet worden toegepast omdat het risicogestuurd toezicht uitgaat van een «high-trust»-benadering. Onaangekondigd onderzoek is vooral geschikt om onderzoek te doen naar de niet naleving van wettelijke voorwaarden die bij aangekondigd onderzoek snel te herstellen zijn of bij bepaalde specifieke signalen. Bij de effectiviteit van onaangekondigd bezoek bij scholen met een laag risico om verdere kwaliteitsverbetering te stimuleren, heb ik vraagtekens.

57. Wordt er door de inspectie niet alleen op signalen, maar ook «zomaar» onverwacht op scholen toezicht uitgeoefend?

Onaangekondigde bezoeken vinden wel vaak, maar niet alleen plaats op basis van signalen. Zo komt het regelmatig voor in het kader van de onderwijstijd-onderzoeken dat de inspectie onaangekondigd bij scholen op bezoek komt.

Toezicht op het Leraarschap

58. Spreekt de inspectie systematisch en voldoende met individuele leraren?

Inspecteurs beoordelen veel lessen en praten daarover met de leraren. Dit gebeurt intensiever als daartoe aanleiding is. Het is dan een onderdeel van het nader onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan de school als geheel.

Overig

59. Heeft de inspectie voldoende middelen om haar taken goed te kunnen uitvoeren?

De taakstelling Balkenende IV eindigt ultimo 2011 en naar het zich nu laat aanzien zijn de middelen van de inspectie toereikend. Zie voor de aantallen fte die er zijn afgegaan en bijgekomen mijn antwoord op vraag 18. Het tekort op de begroting van 2011 is het gevolg van een inhaalslag om de ICT te verbeteren.

De inspectie beziet momenteel de mogelijkheden om de nieuwe taakstellingen te realiseren. De mogelijkheden om dit in te vullen via effici-

encyverbeteringen zijn zeer beperkt, maar ik verwacht dat de inspectie aan de taakstelling kan voldoen en de bestaande taken kan blijven uitvoeren. Vanuit het regeerakkoord komen ook nieuwe taken op de inspectie af. Te denken valt aan excellente scholen en het risicogerichte toezicht op het hoger onderwijs. De inspectie zal deze taken niet met de bestaande formatie kunnen oppakken. Dit is alleen mogelijk met extra middelen.

60. Op tal van plaatsen controleert de inspectie en vraagt zij soms belachelijk veel informatie op. Ik wil voorstellen om criteria vanuit de rijksoverheid die redelijk zijn wel degelijk te handhaven, maar waar mogelijk te stoppen met excessieve controle omdat een piepsysteem ook prima voldoet.

De inspectie werkt volgens het piepsysteem (gaat dus af op signalen), maar dit voldoet niet in alle situaties. Daarom werkt de inspectie ook volgens een systeem van programmatische handhaving, dat wil zeggen op basis van een handhavingsprogramma, waarbij keuzes zijn gemaakt voor bepaald, gericht handhavingsonderzoek. Bij het maken van deze keuzes spelen de mate van naleving van de wettelijke voorschriften en de risico's van niet-naleving van die voorschriften voor de onderwijskwaliteit een belangrijke rol. Daarbij is het zaak de instellingen niet onevenredig te belasten. De controle moet inderdaad niet verder gaan dan nodig is. Er is geen sprake van excessieve controle.

61. Ouderbijdrage: Als die criteria echter vastgesteld zijn en fatsoenlijk worden gecommuniceerd in het schooljaarplan, jegens de ouders in brochures en jegens de medezeggenschapsraad, dan hoeft daarop toch geen excessieve controle plaats te vinden?

De overheid streeft ernaar om de controle niet verder te laten gaan dan nodig is. De inspectie heeft onlangs in overleg met het departement, het handhavingstoezicht voor de vrijwillige ouderbijdrage aangepast.

62. De pedagogische provincie is geen bananenrepubliek die op eigen houtje de spelregels bepaalt. Wat is de reactie van de minister hierop?

Het is onacceptabel indien scholen zich niet willen houden aan de wettelijke vereisten rondom bijvoorbeeld de ouderbijdrage. De inspectie zal hier ook op toezien en handhavend optreden waar dit nodig is, met open oog voor het maatschappelijk belang van de regels.

63. Waarom werkt het piepsysteem niet? Als scholen reële klachten hebben, waarom vindt daarover dan tussen de scholen en de inspectie, al dan niet met betrokkenheid van het departement, geen overleg plaats?

Vóór de aanpassing van het handhavingstoezicht voor de ouderbijdrage heeft wel degelijk overleg plaatsgevonden tussen de VO-raad, de inspectie, en het departement. Dit overleg had als doel om te komen tot een pragmatische aanpak voor de handhaving van de ouderbijdrage en heeft uiteindelijk geleid tot de formulering van het «Richtinggevend Kader» door de inspectie.

64. Is het mogelijk om in het inspectietoezichtkader het aspect excellentie extra mee te nemen?

Er zijn op dit moment voorstellen in de maak ter invulling van het begrip excellentie, zoals voorgenomen in het regeerakkoord. Ik kom hier in het najaar op terug.

65. Wat is de rol van Leerwinst in de toekomstige toezichtkaders?

Het is niet eenvoudig om toegevoegde waarde (de bijdrage die de school levert aan de leerwinst van de leerlingen) op een eenvoudige en verantwoorde wijze in beeld te brengen. Daarom worden er in het schooljaar 2011–2012 pilots gestart. Die hebben als doel om een praktisch hanteerbare en wetenschappelijk verantwoorde meting van toegevoegde waarde te ontwikkelen. Als uit de pilots blijkt dat de toegevoegde waarde op een efficiënte, verantwoorde en praktische manier kan worden bepaald, kan dit leiden tot een voorstel tot aanpassing van de beoordeling van de leerresultaten van scholen door de inspectie. Eind schooljaar 2013–2014 kom ik met een concreet voorstel voor het bepalen van toegevoegde waarde.

De antwoorden op de vragen van de heer Beertema (PVV)

Werkwijze inspectie

66. Hoe voorkomt de minister dat de inspectie in haar toezicht op het leraarschap een te grote broek aantrekt?

De werkwijze van de inspectie wordt vastgelegd in de WOT en in de toezichtkaders. Hiermee wordt geborgd dat de inspectie binnen de kaders van haar bevoegdheden blijft. Ik wijs er overigens op dat de Inspectie van het Onderwijs de enige inspectie is met een dergelijke wet.

67. Waar is het lijstje met beoordelingscriteria dat de inspecteur gaat gebruiken als hij de klas binnenstapt?

Bij het beoordelen van het onderwijs en van de lessen heeft de inspectie een lijst met beoordelingscriteria (het zgn. waarderingskader). Dit kader is openbaar (website Inspectie van het Onderwijs), zodat iedereen kan zien waar de inspectie naar kijkt, en het zorgt ervoor dat de inspectie zich daar aan moet houden.

Voor het overige verwijs ik naar de inleiding bij de beantwoording van de vragen.

68. Wat vindt de minister van het idee om de slechtste 5% van de docenten te ontslaan en te vervangen door modaal presterende docenten? Uit Engels onderzoek is immers gebleken dat een leerling die twee jaar lang les krijgt van een slecht presterende leraar, de achterstand in dat vak niet meer kan inhalen. We zouden erover moeten nadenken meer aan de onderkant te selecteren.

Het ontslaan van leraren is de bevoegdheid van het schoolbestuur. Ik ben er niet voor om bij voorbaat de slechtste 5% docenten te ontslaan. De minst presterende docenten zijn niet per definitie slecht presterende docenten. Het lijkt mij beter om minder presterende leraren te stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Daarnaast is het van groot belang om beginnende leraren goed te coachen bij het inwerken (in de «inductiefase»); ook dat is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (c.q. de school). HRM-beleid is zowel van belang om het gesprek met leraren aan te gaan over verbetering van hun functioneren als in het kader van dossiervorming als er geen verbetering optreedt. Versterking van het HRM-beleid van scholen is dan ook een van de doelen uit het actieplan «Leraar 2020, een krachtig beroep!». In het kader van het toezicht op het leraarschap zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, is dit één van de zaken waarop de inspectie toezicht zou gaan houden.

69. Zou in het onderwijs niet meer gebruik moeten worden gemaakt van peer reviews en collegiale intervisie om de kwaliteit van leraren te verbeteren?

Peer reviews en collegiale consultatie zijn uitstekende instrumenten om de kwaliteit van leraren te verbeteren. Om die reden zijn ze ook prominent opgenomen in het Actieplan Leraren 2020.