

essentie
van extern
toezicht

..raad
wijs
onder

essentie
van extern
toezicht

Woord vooraf	5
In het kort	6
1 Aanleiding	11
1.1 Extern toezicht als belangrijke pijler van het onderwijs	12
1.2 Adviesvraag: Met welk takenpakket kan de extern toezichthouder de kwaliteit van het onderwijs het best borgen en wat is daarvoor nodig?	13
Katern: Extern toezicht binnen het onderwijsbestel	16
2 Advies: Geef meer prioriteit aan de taak van kwaliteitsbeoordeling	23
2.1 De beoordeling van onderwijskwaliteit is noodzakelijk in het bestel	24
2.2 De beoordeling van onderwijskwaliteit is een unieke taak in het bestel	25
2.3 Andere taken en aanpakken kunnen kwaliteitsbeoordeling in de weg zitten	27
3 Aanbeveling een: Neem wettelijke deugdelijkheidseisen als uitgangspunt voor het toezicht	31
3.1 Stel vooraf duidelijke deugdelijkheidseisen	32
3.2 Zorg dat deugdelijkheidseisen de relevante indicatoren voor onderwijskwaliteit omvatten	34
3.3 Herzie de beoordeling van scholen op leerresultaten	35
4 Aanbeveling twee: Zet kwaliteitsonderzoeken op scholen, afdelingen en opleidingen centraal	39
4.1 Onderwerp iedere school van tijd tot tijd aan een kwaliteitsonderzoek	40
4.2 Zet daarnaast op bestuursniveau toezicht op kwaliteitszorg in	41
5 Aanbeveling drie: Neem kwaliteit opleiding mee bij herziening accreditatie hoger onderwijs	45
6 Aanbeveling vier: Herschik taken van Inspectie van het Onderwijs	51
6.1 Zie af van gedifferentieerd toezicht	52
6.2 Borg kwaliteitsbevordering en -verbetering beter in het onderwijsbestel	53
Geraadpleegde deskundigen	57
Literatuur	59

Woord vooraf

*“La pureté de l'élément spectral étant la clef de voûte de ma technique”
(De zuiverheid van het spectrale element is de hoeksteen van mijn techniek)*

Georges Seurat (1859-1891)

Al meer dan tweehonderd jaar vormt onafhankelijk extern toezicht de sluitsteen van de overheidszorg voor het onderwijs. De invulling en werkwijze van het extern toezicht op onderwijs bewegen mee met de politieke en maatschappelijke tijdgeest. In de afgelopen tweehonderd jaar zijn er verschillende accenten gelegd. Ook in het recente verleden, denk aan de beweging naar toezicht op een steeds hoger abstractieniveau zoals systeem- of metatoezicht. Of aan terugkerende discussies over het gewenste accent in de rol van extern toezicht: als kritische vriend of als strenge controleur. En aan de vraag of interventies van extern toezicht zouden moeten bijdragen aan onderwijsverbetering. In deze discussies spelen ook incidenten een rol. Klachten over het onderwijs, zoals problemen bij programma's van toetsing en afsluiting in het voortgezet onderwijs, kunnen leiden tot aanscherping van het extern toezicht. Klachten *vanuit* het onderwijs, bijvoorbeeld omdat het extern toezicht wordt ervaren als het doornemen van 'afvinklijstjes' of als 'afrekenen', kunnen leiden tot een ander accent in het werk van de onafhankelijk toezichthouder.

Voor dit jaar staat een evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht gepland. Dit is een belangrijk moment om de functie van extern toezicht en de taken van de Inspectie van het Onderwijs als extern toezichthouder tegen het licht te houden. Daarnaast wordt nagedacht over een aanpassing van het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs richting instellingsaccreditering, het werkterrein van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie. Een aantal instellingen voor hoger onderwijs neemt momenteel deel aan pilots rond instellingsaccreditering.

In dit licht kijkt de Onderwijsraad op verzoek van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vanuit een fundamenteel perspectief naar de functie van het extern toezicht in het onderwijs. Volgens de raad verdient de kwaliteitsbeoordelende taak meer prioriteit binnen het bredere takenpakket van het extern toezicht. Dit vereist dat het extern toezicht in het funderend onderwijs en het mbo direct zicht heeft op de plek waar onderwijskwaliteit ontstaat: in de klas en het praktijklokaal. Dit vereist voor het hoger onderwijs dat extern toezicht voldoende zicht houdt op de opleiding.

Want al tweehonderd jaar is het de extern toezichthouder die als enige namens de overheid mag beoordelen of de kwaliteit van het onderwijs voldoet aan de wettelijk voorgeschreven eisen. Los van de tijdgeest, opvattingen in maatschappij en politiek, en accentkeuzes door het extern toezicht zelf: laat die unieke en cruciale taak niet ondergesneeuwd raken.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

De overheid heeft de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor onderwijs van voldoende kwaliteit voor iedere leerling en student. En voor de borging hiervan met extern toezicht. De Onderwijsraad adviseert: geef in het extern toezicht op onderwijs meer prioriteit aan de kwaliteitsbeoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk. Richt het toezicht daartoe meer op wat er binnen een school gebeurt en doe vaker kwaliteitsonderzoek op scholen en opleidingen. Op deze manier kan de overheid beter haar verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit waarmaken.

Aanleiding: evaluatie van WOT en plannen voor instellingsaccreditatie in hoger onderwijs

In Nederland bestaat al meer dan tweehonderd jaar extern toezicht op het onderwijs vanuit de rijksoverheid. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is het extern toezicht vooral belegd bij de Inspectie van het Onderwijs (de inspectie) en in het hoger onderwijs vooral bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Beide organisaties hebben vanwege hun taken en bevoegdheden een unieke positie als 'sluitsteen' in een bouwwerk van toezicht en kwaliteitsbevordering. De inspectie is de enige organisatie die namens de overheid in het klaslokaal of de praktijkruimte kan en mag beoordelen of de kwaliteit van het onderwijs voldoet aan de wettelijk voorgeschreven normen voor onderwijskwaliteit. De NVAO kan als enige overheidsorganisatie in het hoger onderwijs een accreditatie verlenen, of de minister adviseren een accreditatie tussentijds in te trekken. De taken van de onderwijsinspectie, haar werkwijze en de verhouding tussen de inspectie en de onderwijsinstellingen zijn vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). De organisatie en de werkwijze van de NVAO zijn geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Een uitgangspunt van de WOT is dat de onderwijsinspectie een beoordelende en een bevorderende taak heeft. Volgens artikel 3 van de WOT betreft dit "het toezien op de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften" en voor zover het niet het hoger onderwijs betreft "het bevorderen van [...] de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten". De verhouding tussen deze twee taken is een voortdurend punt van discussie. Daarnaast is er een ontwikkeling naar een bestuursgerichte aanpak van extern toezicht, dat wil zeggen dat het accent komt te liggen op het bestuurlijk handelen, 'governance' en bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg, vanuit het principe dat besturen eerstverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. In het begin van 2022 is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gestart met een evaluatie van de WOT. Ook zijn er plannen voor een wijziging in het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs in de richting van instellingsaccreditatie. Met het oog op de evaluatie van de WOT en de plannen voor het accreditatiestelsel brengt de Onderwijsraad op verzoek van de ministers van OCW een advies uit over extern toezicht. De raad geeft hiermee antwoord op de vraag: met welk takenpakket kan de extern toezichthouder de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs het best borgen en wat is daarvoor nodig?

Advies: geef meer prioriteit aan kwaliteitsbeoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk

De Onderwijsraad adviseert om van alle taken die bij de inspectie liggen, meer prioriteit te geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak. Deze prioritering is nodig omdat het extern toezicht, dus de onderwijsinspectie en de NVAO, als enige de onderwijskwaliteit kan en mag beoordelen namens de overheid, zodat de overheid haar grondwettelijke zorg voor de kwaliteit van het onderwijs kan waarmaken. Een objectief en onafhankelijk extern oordeel dat namens de overheid uitdrukt of het onderwijs voldoet aan de kwaliteitseisen in de onderwijswetten, is een belangrijke waarborg voor onderwijs van voldoende kwaliteit. Om de onderwijskwaliteit te kunnen beoordelen heeft het extern toezicht direct zicht nodig op de onderwijspraktijk.

De raad acht de kwaliteitsbeoordelende taak en de kwaliteitsbevorderende taak goed verenigbaar binnen het takenpakket van de inspectie, mits er een duidelijke hiërarchie wordt aangebracht. De bevorderende taak van de inspectie ziet de raad als een secundaire taak, die wel van belang is, maar ondergeschikt is aan de beoordelende taak. De taken moeten in de uitvoering goed van elkaar gescheiden worden en de beoordelende taak mag niet in de verdrinking komen.

De systematiek van bestuursgericht toezicht die het extern toezicht momenteel gebruikt, waarbij de focus ligt op het bestuurlijk handelen, governance en bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg, geeft geen direct beeld van de onderwijskwaliteit en de naleving van alle wettelijke normen in de onderwijspraktijk.

Aanbeveling:

neem wettelijke deugdelijkheidseisen als uitgangspunt voor toezicht

Om de onderwijskwaliteit goed te kunnen beoordelen, zijn duidelijke wettelijke eisen nodig, die vooraf zijn vastgelegd. Op basis hiervan kan het extern toezicht zijn kwaliteitsbeoordelende taak goed uitoefenen en is ook voor de onderwijsinstellingen zelf duidelijk wat de wet vraagt. Daarvoor is het noodzakelijk dat uit de wet zelf, of uit de toelichting daarop, voldoende blijkt wat de deugdelijkheidseisen behelzen. Ze moeten toetsbaar en evalueerbaar zijn, dat wil zeggen hun betekenis moet zo eenduidig en objectief mogelijk zijn en ze moeten direct en daadwerkelijk samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs. De duidelijkheid van wettelijke voorschriften staat volgens de raad nu onder druk door het gebruik van open normen en zorgplichtbepalingen. De raad constateert dat er te veel ruimte is voor interpretatie bij de vertaalslag van de deugdelijkheidseisen naar de standaarden voor 'basiskwaliteit' in de waarderingskaders van de onderwijsinspectie.

De raad geeft verder in overweging de huidige normering voor leerresultaten, die mede afhangt van de leerlingenpopulatie, te herzien. De raad beveelt aan nader te onderzoeken hoe het extern toezicht een afgewogen en duidelijke set normen kan hanteren, die scholen en de maatschappij helderheid verschaft over wat er in principe bereikt moet worden met elke leerling, en die tegelijkertijd recht doet aan de verschillen in achtergrond van de leerlingenpopulaties op de scholen.

Aanbeveling:

zet kwaliteitsonderzoeken op scholen, afdelingen en opleidingen centraal

Om de onderwijskwaliteit goed te kunnen beoordelen, heeft het extern toezicht naast duidelijke wettelijke eisen ook direct zicht nodig op de onderwijskwaliteit. Onderwijskwaliteit wordt zichtbaar in de onderwijsleerprocessen die in de onderwijspraktijk plaatsvinden. Daarom adviseert de raad op iedere school, afdeling en opleiding van tijd tot tijd een kwaliteitsonderzoek te doen en leraren, onderwijsstaf en schoolleiders te betrekken bij de kwaliteitsbeoordeling. Want zij zijn het die de onderwijskwaliteit daadwerkelijk realiseren en borgen in de praktijk. Naast het onderzoek op scholen moet de inspectie onderzoek blijven doen op het niveau van het bestuur om de bestuurlijke kwaliteitszorg te beoordelen. Zo kan het bestuur worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. De raad beveelt aan het toezicht op de kwaliteitszorg op bestuursniveau uit te voeren *nadat* de onderwijskwaliteit op schoolniveau is beoordeeld. Dat betekent dat de onderwijsinspectie de volgorde in de huidige werkwijze omdraait.

Bij het extern toezicht in het hoger onderwijs geeft de raad, anticiperend op de behandeling van de plannen voor instellingsaccreditatie, ter overweging mee het experiment met instellingsaccreditatie af te wachten voordat vervolgstappen worden genomen. Instellingsaccreditatie zou zo vorm moeten krijgen dat de overheid en studenten zicht houden op de onderwijskwaliteit en onderlinge vergelijkbaarheid van de opleidingen. De raad is terughoudend over vormen van accreditatie in het middelbaar beroepsonderwijs. Extern toezicht dat zich direct richt op de onderwijspraktijk, ligt ook daar voor de hand.

Aanbeveling:

herschik taken van extern toezichthouder

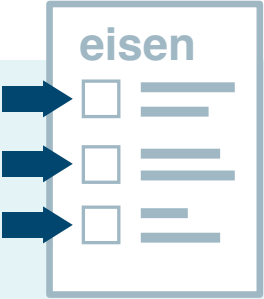
Om meer prioriteit te kunnen geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak is een herschikking van taken van de extern toezichthouder nodig. De raad adviseert de kwaliteitsbevorderende taak ondergeschikt te maken aan de taak van kwaliteitsbeoordeling en dit vast te leggen in de WOT. Het is dan zaak de werkwijze van de inspectie te laten aansluiten bij deze herschikking van taken, en de capaciteit van de toezichthouder hierop aan te passen. Voor een gerichte inzet van de inspectie beveelt de raad verder aan om af te zien van gedifferentieerd toezicht, waarbij scholen worden beoordeeld op zelfgekozen kwaliteitsaspecten.

essentie van extern toezicht

De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor onderwijs van voldoende kwaliteit voor iedere leerling en student. En voor de borging hiervan met extern toezicht.



De Onderwijsraad adviseert: geef in het extern toezicht op het onderwijs meer prioriteit aan de beoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk. Zo kan de overheid beter haar verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit waarmaken.



Stel vooraf duidelijke deugdelijkheidseisen en maak ze beter toetsbaar.



Richt het toezicht meer op wat er binnen een school gebeurt en doe vaker kwaliteitsonderzoek op scholen en opleidingen. Dat brengt het best in beeld wat de onderwijskwaliteit is.

Herschik de taken van de Inspectie: geef meer prioriteit aan de beoordelende taak en maak de bevorderende taak ondergeschikt.



Aanbevelingen funderend onderwijs

Aanbevelingen hoger onderwijs

Met het oog op de plannen voor instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs geeft de raad mee zicht te blijven houden op de kwaliteit van de opleiding, en de uitkomst van de pilots af te wachten voordat er vervolgstappen worden genomen.



aan leiding

Aanleiding

Aanleiding en uitgangspunt van dit advies over extern toezicht vormen de evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de discussie over de instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs. De raad ziet het extern toezicht als een belangrijke pijler in het onderwijs en wil daarom de wetgever een aantal overwegingen meegeven over de taken van de Inspectie van het Onderwijs, en enkele aandachtspunten bij de besluitvorming over de instellingsaccreditatie.

1.1 Extern toezicht als belangrijke pijler van het onderwijs

In Nederland bestaat al meer dan tweehonderd jaar extern toezicht op het onderwijs vanuit de centrale overheid.¹ Sinds 1801 is het extern toezicht opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie is daarmee wereldwijd de oudste onderwijstoezichthouder en een van de oudste nationale toezichthouders.² Naast het toezicht op het funderend onderwijs³ en het mbo houdt de inspectie ook toezicht op het hoger onderwijs, maar in die sector is het toezicht anders ingericht. De beoordeling van de kwaliteit van opleidingen vindt er hoofdzakelijk plaats binnen het accreditatiestelsel, door visitatiecommissies van 'peers' onder verantwoordelijkheid van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

Het belang van het extern toezicht in het onderwijs

Van oudsher wordt het extern toezicht gezien als een belangrijke pijler van het Nederlandse onderwijsbestel. Thorbecke wees erop dat de grote waarde van het toezicht vanuit de overheid ligt in de "gestadige aanraking en gemeenschap" met alle onderdelen van het onderwijs. Zonder die voortdurende monitoring kan de overheid de zorg voor het onderwijs niet of slechts in beperkte mate waarmaken.⁴ Ook bij de parlementaire behandeling van het grondwettelijke artikel over onderwijs in 1917 was men eensgezind over het belang van toezicht – en de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijzers – voor de kwaliteit van het onderwijs.⁵ De vrijheid om onderwijs te geven is volgens de Grondwet onlosmakelijk verbonden met toezicht.⁶ De Grondwet vermeldt in het tweede lid van artikel 23 dat de vrijheid van onderwijs bestaat "behoudens het toezicht van de overheid". Om de overheidszorg te kunnen waarmaken, is het voortdurend nodig te onderzoeken en te beoordelen of het onderwijs zich beweegt binnen de eisen die de wetgever stelt.

De cruciale rol van het extern toezicht in het onderwijs

Ook nu vervult het extern toezicht een cruciale rol in de borging van de onderwijskwaliteit en is het een belangrijk element in de overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. De extern toezichthouders kunnen namens de overheid vaststellen of de onderwijsinstellingen aan de wettelijke normen voldoen en op basis daarvan sancties inzetten. Verder draagt de Inspectie van het Onderwijs mede dankzij haar kennis en expertise bij aan de ontwikkeling van het onderwijs in Nederland. Jaarlijks rapporteert ze in *De Staat van het Onderwijs* hoe het Nederlandse onderwijs ervoor staat.

Beoordelen én bevorderen

Sinds 2002 zijn de taken van de Inspectie van het Onderwijs, haar werkwijze en de verhouding tussen de inspectie en de onderwijsinstellingen vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).⁷ De organisatie en de werkwijze van de NVAO zijn geregeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Een uitgangspunt van de WOT is dat de inspectie een beoordelende en een bevorderende taak heeft. De verhouding tussen deze twee taken was bij de totstandkoming en de wijziging van de WOT een voortdurend punt van discussie. Welke rol past het best bij de toezichthouder in het Nederlandse onderwijsbestel, dat wordt gekenmerkt door een hoge mate van autonomie voor de onderwijsinstellingen?⁸ Is dat de rol van strenge controleur, of is de inspectie meer de kritische vriend, die in gesprek gaat en de onderwijsinstellingen onder meer bevraagt op hun kwaliteitsambities? Ook in het hoger onderwijs speelt dit vraagstuk. In die sector is het accent bij accreditatie sinds de Wet accreditatie op maat aan het verschuiven richting een extern toezichthouder die alleen oordeelt of een opleiding 'voldoende' of 'onvoldoende' is.⁹

¹ Boekholt & De Booy, 1987, p. 101; Dodde, 2001.

² De Wolf et al., 2017

³ Het betreft hier het leer- en kwalificatieplichtig onderwijs. Dit is onderwijs aan leerlingen van 4 tot 18 jaar.

⁴ Thorbecke, 1829.

⁵ Mentink, 2012.

⁶ Onderwijsraad, 2019.

⁷ Wet van 20 juni 2002, *Stb.* 2002, 387.

⁸ De Wolf et al., 2017.

⁹ Zie de wet van 15 juni 2018, *Stb.* 2018, 209. Opleidingen konden daarvoor bij hun accreditatie de waardering 'goed' of 'excellent' krijgen.

Naar bestuursgericht toezicht

Een principe van het toezicht geregeld in de wetgeving is dat de besturen eerstverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.¹⁰ Dit heeft de regering bij de komst van de WOT expliciet verwoord in de memorie van toelichting.¹¹ Sinds 2016 wordt meer erkend dat het bestuur, als verantwoordelijke voor de onderwijskwaliteit, ook als eerste aan zet is om de kwaliteit op scholen, afdelingen en opleidingen te borgen en te verbeteren. Onderwijstoezicht sluit in het funderend onderwijs en het mbo op deze ontwikkeling aan door sinds 2017 het extern toezicht in de eerste plaats te richten op het bestuur in plaats van op de scholen, afdelingen en opleidingen.¹² Dat past in een governancebenadering van toezicht die de laatste decennia gangbaar is.¹³ Het extern toezicht bouwt in die benadering voort op het controleren, bewaken en borgen van de kwaliteit door bestuurders en intern toezichthouders in plaats van direct toe te zien op de kwaliteit van de publieke dienstverlening.¹⁴ Centraal in het 'vernieuwde toezicht' van de Inspectie van het Onderwijs staat dan ook het onderzoek bij het bestuur en hoe het bestuur de onderwijskwaliteit borgt en verbetert. Het schoolplan, zelfevaluatie en het gesprek met de bestuurders over hoe ze zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs, nemen een belangrijke plek in. In het hoger onderwijs is een soortgelijke ontwikkeling waarneembaar. Momenteel loopt er in het hoger onderwijs een experiment met accreditatie van de instelling als geheel.¹⁵ Het voornemen is over te stappen op een vorm van accreditatie waarbij de beoordeling door de NVAO plaatsvindt op het niveau van de instelling en niet op dat van de individuele opleidingen. Het accreditatieorgaan toetst dan periodiek hoe effectief de onderwijsinstelling de kwaliteit van het onderwijs aan de opleidingen waarborgt en verbetert.¹⁶

1.2 Adviesvraag: Met welk takenpakket kan de extern toezichthouder de kwaliteit van het onderwijs het best borgen en wat is daarvoor nodig?

Op verzoek van de bewindslieden van het ministerie van OCW brengt de Onderwijsraad een advies uit over het extern toezicht. De aanleiding en het uitgangspunt vormen de voorgenomen evaluatie van de WOT en de discussie over de instellingsaccreditatie in het hoger onderwijs.¹⁷ De raad verwacht dat zijn advies kan worden meegenomen in de evaluatie van de WOT door het ministerie van OCW. Deze evaluatie is in het begin van 2022 gestart. Ook kan het advies behulpzaam zijn bij de plannen voor de wijziging in het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs in 2024.

In dit advies buigt de Onderwijsraad zich over de volgende adviesvraag:

Met welk takenpakket kan de extern toezichthouder de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs het best borgen en wat is daarvoor nodig?

¹⁰ Strikt genomen gaat het om rechten en plichten van 'het bevoegd gezag'. Juridisch vormt het 'bevoegd gezag' namelijk het aangrijpingspunt voor de onderwijswetgeving en het toezicht daarop. Met 'besturen' bedoelt de raad de organen of delen van de onderwijsorganisatie waar de bestuurlijke taken zijn belegd. Afhankelijk van de sector vormt een van die organen zelf het bevoegd gezag of handelt 'het bestuur' namens het bevoegd gezag. In het primair, speciaal en voortgezet onderwijs vormt de rechtspersoon die de school in stand houdt, het bevoegd gezag. Bij bijzondere scholen is dat de stichting of vereniging. Bij een openbare school kan het de stichting zijn, maar ook de openbare rechtspersoon, het college van burgemeester en wethouders of een orgaan van een gemeenschappelijke regeling (dat wil zeggen een samenwerking tussen een aantal gemeenten). In het middelbaar beroepsonderwijs vormt bij een bijzondere instelling het college van bestuur of het bestuur van de rechtspersoon die de instelling in stand houdt, het bevoegd gezag; en bij een openbare instelling het college van burgemeester en wethouders of een orgaan van een gemeenschappelijke regeling. De WHW definieert de term 'bevoegd gezag' niet. Die wet kent een onderscheid tussen instelling en het college van bestuur, waarbij het uitgangspunt is dat het college van bestuur de wettelijke taken en bevoegdheden uitoefent tenzij de wet anders bepaalt (artikel 9.2 WHW).

¹¹ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 783, nr. 3; artikel 4, lid 3 WOT; Onderwijsraad, 2013.

¹² Sinds het najaar van 2014 voerde de inspectie pilotbezoeken uit om ervaring op te doen met de vernieuwingen in het toezicht, Inspectie van het Onderwijs, 2014a.

¹³ WRR, 2013.

¹⁴ Bokhorst et al., 2018.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017.

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.

¹⁷ Strikt genomen gaat het om de evaluatie van de *wijzigingen* in de WOT als gevolg van de initiatiefwet Bisschop (SGP), Van Meenen (D66) en Rog (CDA).

Definitie 'toezicht'

De raad sluit in dit advies aan bij de ruime definitie van toezicht die de Algemene Rekenkamer hanteert.¹⁸ Toezicht is volgens de raad het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Het gaat dus om drie elementen:

- informatie verzamelen;
- een oordeel vormen; en
- eventueel interveniëren indien blijkt dat de onderwijsinstelling niet voldoet aan de wettelijke normen.

Onderwijsrechtelijk houdt extern toezicht in het onderwijs in dat de overheid mag en moet controleren of aan de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden¹⁹, in de zin van artikel 23, lid 5, lid 6 en lid 7 Grondwet wordt voldaan, en dat de overheid zo nodig mag en hoort te interveniëren. Intervenieren kan in gradaties: informeel, bijvoorbeeld door 'bestuursgesprekken', voorlichting of overreding, en formeel door de openbaarmaking van oordelen of door een herstelopdracht of bekostigingssanctie.²⁰

Toezicht als functie in het onderwijs is te onderscheiden van het orgaan of de organisatie die deze functie uitoefent, de toezichthouder.²¹ De toezichthouder kan onderdeel zijn van de organisatie waarop het toezicht betrekking heeft. Dan is sprake van intern toezicht. De toezichthouder kan ook buiten die organisatie staan, in een onafhankelijke en verticale positie. Dan is sprake van extern toezicht.

De drie elementen van toezicht hoeven niet bij één en dezelfde instantie ondergebracht te zijn. Het is denkbaar – en hier zijn ook voorbeelden van – dat de ene overheidsinstantie informatie verzamelt en beoordeelt en dat de andere zo nodig intervenieert. In het funderend onderwijs en het mbo is het extern toezicht in het bijzonder opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs en in het hoger onderwijs vooral aan de NVAO. Zij beschikken over bevoegdheden om informatie te vorderen van de onderwijsinstellingen, stukken in te zien en de toegang tot plaatsen te vorderen²² en zij kunnen een juridisch bindend oordeel vellen.²³ De minister beschikt over bevoegdheden die conform bovenstaande definitie onder extern toezicht vallen. Uiteindelijk is het de bevoegdheid van de minister formele interventies (sancties) in te zetten zoals de bekostiging stopzetten of het recht om graden te verlenen intrekken.

Omgekeerd is het denkbaar dat een organisatie belast met extern toezicht ook allerlei andere taken krijgt toebedeeld. In het Nederlands funderend onderwijs en het mbo denkt de inspectie bijvoorbeeld actief mee met het bestuur over de vraag hoe de eigen visie op kwaliteit van het bevoegd gezag kan worden bevorderd. Strikt genomen, volgens de hiervoor gegeven definities, is zo'n taak geen toezicht, ook al valt deze onder de verantwoordelijkheid van de inspectie.

Afbakening

Het advies betreft de volgende sectoren: primair, speciaal en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. De focus van dit advies ligt op het extern toezicht gezien vanuit de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor het waarborgen van onderwijskwaliteit, en het toezicht daarop in het funderend onderwijs. De principes die de raad uiteenzet en de aanbevelingen hebben dan ook voornamelijk betrekking op het funderend onderwijs. Een aantal principes zal echter ook leidend zijn in de aanbevelingen die betrekking hebben op het mbo en voor het hoger onderwijs in hoofdstuk 5. Daar worden enkele punten geformuleerd voor de positionering van het extern toezicht, met het oog op de voorgenomen verandering in het accreditatiestelsel. Daarmee richt dit advies zich op de taken en werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs, en de accreditatie in het hoger onderwijs. Het advies kijkt niet naar het hele stelsel van mechanismen binnen het onderwijsbestel om kwaliteit te waarborgen en tot kwaliteitsverbetering aan te zetten. Zo komt ook de verhouding tussen het extern en intern toezicht slechts zijdelings aan bod.

¹⁸ Kamerstukken II, 1997-1998, 25 956, nr. 2.

¹⁹ Voor het openbaar onderwijs: aan de bij wet gestelde regels.

²⁰ Vermeulen & Mentink, 2011.

²¹ Het begrip 'toezichthouder' wordt ook wel gebruikt ter aanduiding van het bestuursorgaan of dienstonderdeel waar de toezichthouder deel van uitmaakt.

²² Zie voor bevoegdheden hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

²³ Artikel 11 en 20 WOT en voor de NVAO artikel 5.11 WHW.

In dit advies legt de raad de nadruk op de eerste twee aspecten van de definitie van extern toezicht: het verzamelen van informatie en de beoordeling of de onderwijsinstelling voldoet aan de wettelijke normen. Samen betreffen die het toezien op de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. Wat betreft het derde aspect – interveniëren – volstaat volgens de raad het huidige interventierepertoire. Daarmee kan de extern toezichthouder ingrijpen als sprake is van tekortschietende kwaliteit. Het is voldoende fijnmazig en effectief om onderwijsinstellingen te bewegen de onderwijskwaliteit op het wettelijk voorgeschreven niveau te brengen.²⁴

Gezien de focus van het advies op onderwijskwaliteit komt het financieel toezicht²⁵ alleen zijdelings aan bod.

Totstandkoming van dit advies

Ter voorbereiding van dit advies is desk research gedaan. Daarnaast zijn er (panel)gesprekken gevoerd met leraren, schoolleiders, wetenschappers, inspecteurs en andere (ervarings)deskundigen. Bovendien heeft de raad gebruikgemaakt van de schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de oproep *Denkt u mee?* op de website van de raad. Een overzicht van de gesprekspartners en geraadpleegde literatuur staat achter in dit advies.

²⁴ Onderwijsraad, 2021; Raad van State, 2021.

²⁵ Artikel 3, lid 1, sub d WOT.

Katern: Extern toezicht binnen het onderwijsbestel

Toezicht houden vloeit voort uit de grondwettelijke en internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om ieder kind toegang tot deugdelijk onderwijs te garanderen. De Grondwet biedt de overheid drie instrumenten om deze verantwoordelijkheid waar te maken. In de eerste plaats kan de wetgever – of na delegatie kunnen lagere regelgevers – wettelijke eisen stellen aan de deugdelijkheid van het onderwijs. In de tweede en derde plaats beschikt de overheid over het instrument van bekostiging en het instrument van toezicht. De bekostiging en het toezicht moeten bij wet geregeld worden.

Het extern toezicht is in het funderend onderwijs en het mbo opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs. De werkwijze en taken van de inspectie zijn vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).²⁶ Volgens die wet valt de inspectie onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.²⁷ De inspectie houdt ook toezicht op het hoger onderwijs, maar in die sector is het toezicht anders geregeld. De beoordeling van de kwaliteit van opleidingen vindt er hoofdzakelijk plaats binnen het accreditatiestelsel, door visitatiecommissies van peers onder verantwoordelijkheid van de NVAO.

Taken van de Inspectie van het Onderwijs

De WOT draagt, samengevat, de volgende taken op aan de inspectie:

- beoordelen van de onderwijskwaliteit;
- bevorderen van (de kwaliteit van) het onderwijs en bestuur;
- toezicht op en bevorderen van de financiële rechtmatigheid; en
- rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs.²⁸

Daarnaast kan de wetgever andere taken aan de inspectie opdragen.

Beoordelen van de onderwijskwaliteit

De eerste taak betreft het beoordelen van de onderwijskwaliteit, ook wel 'nalevingstoezicht' of 'handhavingstoezicht' genoemd. Dit is het toezicht 'in enge zin'. Deze taak sluit nauw aan bij de omschrijving van toezicht in de Algemene wet bestuursrecht: "alle handelingen van daartoe aangewezen toezichthouders gericht op het verzamelen van gegevens omtrent de naleving van wettelijke voorschriften en de oordeelsvorming over die naleving".

De Inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat onderwijsinstellingen zich houden aan voorschriften uit de onderwijswetten. De WOT noemt: de Leerplichtwet 1969, de WPO, de WEC, de WVO, de WEB, de WHW, de WMS, de Wet register onderwijsdeelnemers, de WOOS, de Wet op de erkende onderwijsinstellingen en de Experimentenwet onderwijs.²⁹ Deze wetten bepalen naar welke eisen de inspectie kijkt. Dat verschilt per sector. Zo spelen in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs kerndoelen een belangrijke rol, terwijl het toezicht in het middelbaar beroepsonderwijs aansluit bij de kwalificatiedossiers.

Bevorderende taken

Daarnaast heeft de Inspectie van het Onderwijs tot taak de ontwikkeling van het onderwijs aan en het bestuur van onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs en het mbo te bevorderen, oftewel te stimuleren. Daarbij gaat het in het bijzonder om de kwaliteit van het onderwijs en het bestuur. Ook moet de inspectie de ontwikkeling van het stelsel van hoger onderwijs bevorderen, inclusief het accreditatiestelsel. Hierbij gaat het in het bijzonder om de kwaliteit van dat stelsel.³⁰ Sinds de invoering van het vernieuwde toezicht in 2017 geeft de inspectie onder andere invulling aan de bevorderende taak door het schoolbestuur te bevragen op aanvullende ambities, dat wil zeggen doelen en plannen die verder gaan dan wettelijke eisen of daarbuiten vallen. Daarvoor vormt het schoolplan de basis.

²⁶ De organisatie en werkwijze van de NVAO zijn geregeld in de WHW. De NVAO rapporteert op verzoek aan de minister over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs; zie artikel 5.2 WHW.

²⁷ Artikel 2 WOT.

²⁸ Artikel 3 WOT. De Inspectie van het Onderwijs heeft ook taken in het toezicht op voorschoolse educatie in kindercentra en de bevordering van de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Die taken blijven hier buiten beschouwing.

²⁹ En de equivalenten die gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba; plus de Wet sociale kanstrajecten jongeren BES.

³⁰ Verder is de Inspectie van het Onderwijs belast met het bevorderen van de kwaliteit van de taakuitoefening van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en van de SBB.

Financiële rechtmatigheid

Als derde taak moet de Inspectie van het Onderwijs toezien op de financiële rechtmatigheid bij onderwijsinstellingen en die rechtmatigheid ook bevorderen. Dat betekent dat de inspectie onderzoek doet naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging. Ook kijkt de inspectie naar de controlerapporten van de accountant en controleert ze of onderwijsinstellingen de bekostiging rechtmatig besteden. Verder doet de inspectie onderzoek naar de rechtmatigheid van het financieel beheer. Ten slotte ziet ze toe op en bevordert ze de financiële doelmatigheid en continuïteit van bekostigde onderwijsinstellingen.³¹

Rapportage³²

De vierde taak is dat de inspectie rapporteert over de ontwikkeling van het onderwijs en over hoe onderwijsinstellingen hun taken uitoefenen. De nadruk daarbij ligt wederom op de kwaliteit van het onderwijs, maar nu school- en bestuursoverstijgend. Daarom wordt bij deze taak ook wel gesproken van 'stelseltoezicht'.³³

De inspectie rapporteert aan de minister. Dat doet ze op verzoek of uit zichzelf. Daarbij mag de inspectie voorstellen doen die ze in het belang van het onderwijs nodig acht.³⁴

De belangrijkste rapportage is jaarlijks *De Staat van het Onderwijs*. De minister biedt dit rapport officieel aan het parlement aan. Daarmee voldoet de regering aan haar grondwettelijke plicht jaarlijks verslag te doen van het onderwijs.³⁵ Daarnaast zijn er publicaties op stelselniveau.³⁶ Zo kan de inspectie thematische onderzoeken doen. Die gaan niet over een individuele instelling, maar zijn school- of zelfs sectoroverstijgend. Daarvoor kiest de inspectie steekproefsgewijs onderwijsinstellingen uit.

Proportioneel toezicht en werkwijze bij onderzoeken

Bij de uitoefening van haar taken moet de Inspectie van het Onderwijs de vrijheid van onderwijs in acht nemen. Het toezicht hoort verder proportioneel te zijn.³⁷ Onderzoeken en bevorderende werkzaamheden mogen onderwijsinstellingen niet meer belasten dan noodzakelijk is voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht. De intensiteit van de taakuitoefening hangt af van hoe een onderwijsinstelling ervoor staat. Daarbij kijkt de inspectie naar de onderwijskwaliteit, hoe de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, in hoeverre de instelling wettelijke voorschriften naleeft en hoe de financiële situatie van de instelling is, voor zover deze overheidsbekostiging krijgt.

Om het nalevingstoezicht, het toezicht op de financiële rechtmatigheid en de bevorderende taken te kunnen uitvoeren, voert de inspectie een jaarlijks risico- en prestatieanalyse uit van het onderwijs aan elke instelling voor voorschoolse educatie, basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.³⁸ Op basis van deze analyse, waarin onder meer de leerresultaten, de informatie uit de jaarstukken, de kwaliteitsoordelen uit het verleden en de ontvangen signalen een rol spelen, bepaalt de inspectie of nader onderzoek nodig is.

Eens in de vier jaar doet de inspectie onderzoek bij ieder bestuur en zijn scholen en in het mbo bij ieder bestuur en zijn opleidingen. De inspectie komt dan tot een oordeel over de naleving van wettelijke voorschriften. Ook deelt de inspectie de instelling haar bevindingen mee over de ontwikkeling van het onderwijs aan de instelling. Bij elke onderwijsinstelling kijkt de inspectie naar een aantal in de wet genoemde indicatoren. Deze aanpak is risicogericht. Bij instellingen, scholen of opleidingen waar iets aan de hand lijkt te zijn, is het onderzoek intensiever. Als uit het reguliere onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de onderwijsinstelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften, stelt de inspectie nader onderzoek in, onder andere naar de oorzaken van het tekortschieten. Als de inspectie vaststelt dat de onderwijsinstelling tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften, treedt vervolgtoezicht in werking.

31 En van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de SBB.

32 Artikel 3, lid 1, onder b, sub 4 WOT; artikel 3, lid 1, onder d WOT; artikel 8 WOT; <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-Inspectie-van-het-Onderwijs/stelseltoezicht>.

33 Kamerstukken II, 2009-2010, 32 193, nr. 3, p. 14. Toezicht op het stelsel komt als zodanig niet voor in de toepasselijke onderwijswetgeving. Stelselrapportage wel; die kan worden afgeleid van artikel 3, lid 1 WOT. Uit de Kamerstukken blijkt dat de wetgever met deze taak zowel het instellingsniveau als het stelselniveau op het oog had. Zie ook Van der Steen et al., 2015.

34 Artikel 8, lid 1 WOT.

35 Artikel 23, lid 8 Grondwet.

36 Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie/stelseltoezicht>

37 Artikel 4 WOT; Kamerstukken II, 2009-2010, 32 193, nr. 3.

38 Artikel 11 WOT. Voor nieuwe instellingen vindt een intensievere vorm van toezicht plaats (artikel 11a en 11b WOT). Het bevoegd gezag moet de Inspectie van het Onderwijs over een aantal zaken informeren. Op basis daarvan stelt de inspectie een risicoanalyse op.

Na maximaal een jaar vindt een nieuw onderzoek plaats om te kijken welke verbeteringen de onderwijsinstelling heeft gerealiseerd. Aanvullend aan het reguliere onderzoek kan de inspectie specifiek onderzoek doen als ze dat zelf nodig vindt of op aanwijzing van de minister.³⁹ Ook in het hoger onderwijs kan de inspectie onderzoek doen in het kader van nalevingstoezicht, financiële rechtmatigheid en bevordering van (de kwaliteit van) het stelsel van hoger onderwijs. Met het oog daarop kan de inspectie onderzoek doen in incidentele gevallen naar aanleiding van signalen van buitenaf.⁴⁰

De werkwijze voor een onderzoek is vastgelegd in een onderzoekskader. Elke onderwijssector heeft een eigen kader. Er zijn aparte kaders voor niet-bekostigd onderwijs. De minister stelt een kader vast na een voorstel vanuit de Inspectie van het Onderwijs. Een onderzoekskader beschrijft wat de inspectie onderzoekt, welke beoordelingscriteria daarbij gelden (het waarderingskader) en hoe het onderzoek verloopt (de werkwijze).⁴¹ In het kader moeten de beoordelende en bevorderende taken van de inspectie nadrukkelijk onderscheiden worden.⁴²

De inspectie legt haar oordelen en bevindingen vast in een openbaar rapport.⁴³ Daarbij geeft zij aan of het gaat om een oordeel in het kader van de beoordelende taak of om bevindingen in het kader van haar bevorderende taak. Bij een oordeel wordt ook vermeld om welk wettelijk voorschrift het gaat.⁴⁴

Gedifferentieerd toezicht en oordeel zeer zwak

De Inspectie van het Onderwijs geeft niet alleen het oordeel voldoende of onvoldoende. Ook een oordeel zeer zwak of een waardering goed is mogelijk.⁴⁵ Het toezicht is gedifferentieerd. Het woord gedifferentieerd heeft hier een dubbele betekenis: het gaat om verschillende oordelen en om diverse soorten onderwijskwaliteit. Bij de waardering goed vormt namelijk de eigen visie op de kwaliteit de leidraad en deze visie kan per school (sterk) variëren.⁴⁶ De waardering goed heeft vooral een stimulerend karakter.⁴⁷ Daarmee probeert de inspectie te bevorderen dat scholen naar meer streven dan wat ze wettelijk verplicht zijn. Voor de waardering goed is het nodig dat wordt voldaan aan de deugdelijkheidseisen, en de eigen ambities overtuigend worden waargemaakt. Dat wordt in een afzonderlijk onderzoek vastgesteld. Zo'n onderzoek vindt alleen plaats als het bestuur de school voordraagt voor de waardering. De oordelen voldoende, onvoldoende en zeer zwak gaan over de vraag of het bestuur aan alle deugdelijkheidseisen voldoet. Het oordeel voldoende volgt als de inspectie vaststelt dat dit zo is. Volgens de inspectie realiseert het bestuur of de school daarmee basiskwaliteit. Het oordeel onvoldoende volgt als het bestuur of de school niet aan de deugdelijkheidseisen voldoet. Het oordeel zeer zwak betekent dat, daarnaast, de leerresultaten op een school langdurig tekortschieten.

Leerresultaten spelen in het basis- en voortgezet onderwijs een belangrijke rol bij de beoordeling. De basis daarvoor ligt in de sectorwetten.⁴⁸ Bij welke leerresultaten de school tekortschietende resultaten laat zien, hangt mede af van de leerlingenpopulatie. De norm die voor een specifieke school geldt, is bovendien gebaseerd op resultaten van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie.⁴⁹ Voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit aan een basisschool worden de resultaten op de centrale eindtoets afgezet tegen de referentieniveaus voor lezen, taalverzorging en rekenen.⁵⁰ Daarbij werkt de inspectie met signaleringswaarden. Voor het niveau 1F is die signaleringswaarde voor alle scholen gelijk. Een school hoort bij minimaal 85% van de leerlingen dit niveau te bereiken. Voor de niveaus 1S (voor rekenen) en 2F (voor taal) zijn de signaleringswaarden afhankelijk

³⁹ Artikel 15 WOT.

⁴⁰ Artikel 12a WOT.

⁴¹ Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>

⁴² Artikel 13 WOT.

⁴³ Artikel 21 WOT.

⁴⁴ Artikel 20 WOT.

⁴⁵ Er is ook een predicaat excellent. Een speciale jury reikt dit predicaat uit als een school zich onderscheidt met een specifiek profiel. Alleen scholen die de waardering goed van de Inspectie van het Onderwijs hebben gekregen, kunnen deelnemen aan het traject Excellente Scholen. Zie www.excellentescholen.nl

⁴⁶ In het vernieuwde onderzoekskader 2021 sluit de Inspectie van het Onderwijs sterker aan bij de ambities en onderwijsvisie die de instelling zelf formuleert. Het gebruik van voorbeelden leverde geen meerwaarde op en zette het veld op het verkeerde been. Zie Inspectie van het Onderwijs, 2020c.

⁴⁷ Het woord toezicht in 'gedifferentieerd toezicht' is in deze context wat ongelukkig. Strikt genomen is bij de waardering goed geen sprake van toezicht in de zin van de definitie die de raad hanteert: de drieslag informatie verzamelen, oordelen en interveniëren.

⁴⁸ Artikel 10a WPO en artikel 23a1 WVO uitgewerkt in respectievelijk de Regeling leerresultaten PO 2020 en de Regeling leerresultaten VO 2016.

⁴⁹ Ibid. De normen zijn wel hard en vooraf kenbaar. Tot enkele jaren geleden werd de norm voor een bepaalde groep scholen pas *achteraf* bepaald. Zie De Boer, 2021, p. 147.

⁵⁰ Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, met bijlagen.

van de leerlingenpopulatie.⁵¹ Sommige basisscholen moeten met ruim twee derde van de leerlingen (signaleringswaarde 66,8%) het streefniveau 1S/2F halen, andere scholen met 30,3%. Welke waarde geldt, hangt af van de schoolweging. Het Centraal Bureau voor de Statistiek bepaalt jaarlijks voor elke school een weging. Het CBS berekent per leerling een verwachte onderwijsscore. Dat gebeurt aan de hand van het opleidingsniveau van de ouders, het land van herkomst, de verblijfsduur in Nederland en de vraag of de ouders al dan niet in de schuldsanering zitten. Het gemiddelde van de verwachte onderwijsscores van alle leerlingen van een school, bepaalt de schoolweging.⁵²

Bestuursgericht toezicht

Voorheen beoordeelde de Inspectie van het Onderwijs in het funderend onderwijs periodiek de kwaliteit van het onderwijs op het niveau van elke school afzonderlijk. Het toezicht is er sinds 2017 echter bestuursgericht. Met de invoering van het vernieuwde toezicht richt de inspectie zich in de eerste plaats op het niveau van het bestuur en niet op de school of scholen die onder dat bestuur vallen. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is in 2017 het vernieuwde toezicht ingevoerd, waarmee het bestuur het aangrijpingspunt is geworden.⁵³ Het accent ligt op het bestuurlijk handelen, governance en bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg, vanuit het principe dat besturen eerstverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.⁵⁴ Het bevoegd gezag draagt de zorg voor een “goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en met een rechtmatig bestuur en beheer”.⁵⁵ Onder het zorgdragen voor kwaliteit wordt in ieder geval verstaan: het uitvoeren van een ‘stelsel van kwaliteitszorg’.

De Inspectie van het Onderwijs kijkt vooral hoe het bestuur stuurt op de kwaliteit van de scholen en opleidingen en of het financieel beheer deugt. De gedachte is dat door normen aan de organisatie en bestuurlijke systemen te stellen, een institutionele omgeving ontstaat waarin schoolbesturen in staat zijn voor kwaliteit zorg te dragen. Voorop staat de verwachting dat het schoolbestuur zorgt voor de onderwijskwaliteit, er zicht op heeft, een kwaliteitszorgsysteem inricht en de instrumenten uit dat systeem hanteert.⁵⁶ Het schoolplan, monitoringsinformatie, zelfevaluatie en het gesprek met het bestuur over kwaliteitszorg nemen een belangrijke plek in bij bestuursgericht toezicht. Op basis van het beeld van kwaliteit, kwaliteitszorg, resultaten en ontwikkelingen dat het bestuur tijdens het startgesprek schetst, bepaalt de inspectie het onderzoeksplan. Inspecteurs bezoeken daarnaast nog steeds scholen om (verificatie)onderzoek te doen.⁵⁷ De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar een representatief aantal instellingen die onder een bestuur vallen. Tijdens het eindgesprek informeert de inspectie het bestuur over de conclusies van haar onderzoek en staan afspraken over herstel en verbetering centraal.

Interventierepertoire van de Inspectie van het Onderwijs

Als een onderwijsinstelling niet voldoet aan wettelijke voorschriften, beschikt de Inspectie van het Onderwijs over een uitgebreid interventierepertoire. De inspectie werkt met een zogeheten escalatieladder, waarbij op grond van de ernst van de tekortkoming(en) de onderwijsinstelling in een bepaalde fase wordt ingedeeld en bijpassende interventies volgen. Intervenieren kan in gradaties. Het kan informeel, bijvoorbeeld door bestuursgesprekken, voorlichting, overreding of openbaarmaking van oordelen. Het kan ook formeel. Zo kan de inspectie een herstelopdracht opleggen. Indien blijkt dat de tekortkoming blijft bestaan nadat de hersteltermijn is verstreken, kunnen de interventies worden verzwaard. Variërend van een onderzoek naar het bestuurlijk handelen tot het (gedeeltelijk) opschorten of maximaal 15% inhouden van de bekostiging.⁵⁸

Als een situatie zo ernstig is dat er maatregelen geboden zijn die niet tot de bevoegdheid van de inspectie behoren, draagt deze de handhaving over aan de minister. Die kan overgaan tot het opleggen van een bekostigingssanctie en beschikt over een aanwijzingsbevoegdheid. Uiteindelijk is de minister bevoegd om ingrijpende interventies in te stellen zoals het stopzetten van de bekostiging.

51 Regeling leerresultaten PO 2020 geldend van 5 december 2020. Jaarlijks publiceert de inspectie de schoolweging van alle scholen op haar website. Zie voor het voortgezet onderwijs Regeling leerresultaten VO 2016.

52 Ibid. De inspectie gebruikt bij de beoordeling van de leerresultaten de gemiddelde schoolweging van de laatste drie schooljaren.

53 In het toezichtkader mbo van 2012, dat voorafging aan het huidige kader, was het bestuur al een belangrijk aangrijpingspunt van de inspectie.

54 Onderwijsraad, 2012a; artikel 10 WPO; artikel 23a WVO; artikel 19 WEC; artikel 1.3.6 en 7.4.8., lid 1 WEB; artikel 1.17a WHW.

55 Zie artikel 17a WPO en artikel 24d WVO.

56 Honingh & Ehren, 2012.

57 Zie ook: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek>

58 Dit doet de inspectie in mandaat dus namens de minister van OCW. Artikel 3, lid 2 WOT.

Extern toezicht in het hoger onderwijs

Het hoger onderwijs kent een accreditatiestelsel. Een groot deel van het extern toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van de instellingen vindt plaats via accreditatie door de NVAO en daaraan voorafgaande zelfevaluaties en visitaties. Accreditatie is “het keurmerk dat tot uitdrukking brengt dat de kwaliteit van een opleiding door het accreditatieorgaan is beoordeeld”.⁵⁹ Het is een voorwaarde voor hogeronderwijsinstellingen om aanspraak te kunnen maken op bekostiging en op het recht om graden te verlenen. De NVAO stelt een accreditatiekader op. Daarin staan onder andere de voorwaarden waaronder de oordelen onvoldoende en voldoende worden verleend. Deze voorwaarden volgen uit de kwaliteitsaspecten die in de wet zijn opgenomen.⁶⁰ De minister moet dit kader goedkeuren.⁶¹

De Inspectie van het Onderwijs heeft tot taak de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs en het accreditatiestelsel te bevorderen.⁶² Daarvoor kan de inspectie onderzoek doen naar ontwikkelingen in het hogeronderwijsstelsel en het accreditatiestelsel.⁶³ Ten aanzien van de onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs heeft de inspectie een taak in het toezien op de naleving van wettelijke voorschriften en op de financiële rechtmatigheid.⁶⁴ Bij signalen kan de inspectie in individuele gevallen onderzoek verrichten, op aanwijzing van de minister of uit eigen beweging.⁶⁵

Samenwerking Inspectie van het Onderwijs en NVAO

Om een dubbeling van toezicht tegen te gaan, dient er in voorkomende gevallen nadere afstemming te zijn tussen de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO. Die afstemming wordt geregeld in het Samenwerkingsprotocol Inspectie van het Onderwijs, NVAO en CDHO. Uitgangspunt in dit protocol is dat de beoordeling van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg van de opleidingen en instellingen wordt overgelaten aan de NVAO en het toezien op de naleving van wet- en regelgeving bij de inspectie berust. Het incidentele onderzoek door de inspectie kan bijvoorbeeld tot een vermoeden leiden dat de kwaliteit van het onderwijs in het geding is. Volgens het protocol informeert de inspectie de NVAO, die dan op verzoek van de minister onderzoek kan instellen en deze vervolgens adviseert over de intrekking van een accreditatie.⁶⁶ Andersom geldt dat de NVAO de inspectie dient te informeren als tijdens een accreditatie het vermoeden rijst dat wet- en regelgeving niet wordt nageleefd.⁶⁷

Toets nieuwe opleiding

Er is een verschil in accreditatie tussen nieuwe en bestaande opleidingen. Een nieuwe opleiding doorloopt de toets nieuwe opleiding (TNO).⁶⁸ De beoordeling van een nieuwe opleiding vindt plaats aan de hand van het beoogde eindniveau van de opleiding, de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, hoe studenten worden beoordeeld, getoetst en geëxamineerd, de kwaliteit van het docententeam, opleidingsspecifieke en relevante instellingsbrede voorzieningen en de interne kwaliteitszorg en de effectiviteit daarvan op de systematische verbetering van de opleiding, de zogenoemde kwaliteitsaspecten. Een commissie van deskundigen brengt advies uit aan de NVAO. De NVAO baseert daarop haar oordeel.⁶⁹ Bij een positief oordeel krijgt de nieuwe opleiding een accreditatie voor zes jaar.⁷⁰

Accreditatie bestaande opleiding

Een opleiding wordt elke zes jaar opnieuw beoordeeld.⁷¹ Bij een bestaande opleiding wordt de accreditatie (wederom) verleend als vóór het einde van de accreditatietermijn de kwaliteit positief is beoordeeld.⁷² In aanvulling op de kwaliteitsaspecten voor een nieuwe opleiding kijkt men ook naar het gerealiseerde eindniveau en de deugdelijkheid van de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.⁷³ Voorafgaand aan de accreditatie visiteert een commissie van deskundigen de opleiding. Dat gebeurt op basis

⁵⁹ Artikel 1.1, onder q WHW.

⁶⁰ Artikel 5.3, 5.7, 5.12 en 5.23 WHW.

⁶¹ Artikel 5.3 WHW.

⁶² Artikel 3, lid 1, onderdeel b onder 4 WOT

⁶³ Artikel 12a, lid 2 WHW. Zie ook het Toezichtkader hoger onderwijs 2014, Inspectie van het Onderwijs, 2014b en het Onderzoekskader accreditatiestelsel hoger onderwijs 2020, Inspectie van het Onderwijs, 2020d.

⁶⁴ Artikel 12a, lid 1 WHW.

⁶⁵ Artikel 12a, lid 3 WHW.

⁶⁶ Artikel 5.20 WHW.

⁶⁷ Samenwerkingsprotocol Inspectie van het Onderwijs, NVAO en CDHO.

⁶⁸ Artikel 5.6 WHW.

⁶⁹ Artikel 5.7 WHW.

⁷⁰ Artikel 5.8 WHW.

⁷¹ Artikel 5.16 WHW.

⁷² Artikel 5.11 WHW.

⁷³ Artikel 5.12 WHW.

van zelfevaluatie van de opleiding. En het gebeurt clustergewijs binnen een visitatiegroep van opleidingen die onderwijsinhoudelijk met elkaar overeenkomen, bijvoorbeeld alle bacheloropleidingen psychologie in Nederland. De visitatiecommissie beoordeelt de in de wet genoemde en in het accreditatiekader uitgewerkte kwaliteitsaspecten. De commissie doet ook aanbevelingen. De NVAO besluit op basis van het visitatierapport over accreditatie.⁷⁴ De aanbevelingen voor de ontwikkeling van het onderwijs vormen geen onderdeel van de accreditatie en worden een jaar na accreditatie openbaar gemaakt.⁷⁵

Verlies van accreditatie

De NVAO kan de accreditatie van een nieuwe of bestaande opleiding weigeren of onder voorwaarden verlenen.⁷⁶ Dat kan vooral als de kwaliteit van de opleiding negatief wordt beoordeeld op een van de kwaliteitsaspecten die de wet noemt. Zo kan de accreditatie van een nieuwe opleiding onder andere worden ingetrokken als na drie jaren het gerealiseerde niveau onvoldoende blijkt te zijn of als de beoordeling, toetsing en examinering van de studenten ondeugdelijk zijn.⁷⁷ De accreditatie kan ook door de minister – na advies van de NVAO – worden ingetrokken als de kwaliteit zo verslechtert dat bij een reguliere beoordeling de accreditatie zal worden ingetrokken.⁷⁸ Het verlies van accreditatie leidt ertoe dat aan een examen van de opleiding geen graad meer verbonden wordt. Daarmee verliest de instelling aanspraak op bekostiging.⁷⁹

Erkenning instellingstoets kwaliteitszorg (ITK)

Naast de accreditatie van de opleidingen is er een erkenning instellingstoets kwaliteitszorg (erkenning ITK). Daarmee geeft de NVAO expliciet aan dat ze de kwaliteitszorg en de inzet tot verbetering van de resultaten van de instelling voor hoger onderwijs positief beoordeelt.⁸⁰ De erkenning ITK wordt verleend voor zes jaar en kan worden verlengd.⁸¹ Een instelling kan ervoor kiezen deze toets te ondergaan. De NVAO kijkt dan naar de visie van de instelling op de kwaliteit van het eigen onderwijs, de vormgeving en de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg, het gevoerde beleid op het gebied van personeel en voorzieningen, en de voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen.⁸² Als een instelling de ITK met succes doorstaat, wordt bij accreditatie en herbeoordeling van nieuwe en bestaande opleidingen niet meer naar deze aspecten gekeken; er volgt een lichte toets. Ook de erkenning ITK kan uitblijven, onder voorwaarden verleend of ingetrokken worden.⁸³ Het gevolg is dat bij de toets nieuwe opleiding en accreditatie van bestaande opleidingen niet het lichte regime wordt gevolgd.⁸⁴

⁷⁴ Artikel 5.15 WHW.

⁷⁵ Artikel 5.13 WHW.

⁷⁶ Artikel 5.9, 5.17, 5.18 WHW.

⁷⁷ Artikel 5.19, jo. 5.8, lid 1 onder c, jo. 5.7, lid 2 WHW.

⁷⁸ Artikel 5.20, lid 1 WHW.

⁷⁹ Artikel 5.21, lid 1 WHW.

⁸⁰ Artikel 1.1, onder s WHW.

⁸¹ Artikel 5.24 en 5.26 WHW.

⁸² Artikel 5.23 WHW.

⁸³ Artikel 5.27 en 5.29 WHW.

⁸⁴ Artikel 5.30 WHW.



advies

Geef meer prioriteit aan de taak van kwaliteitsbeoordeling

Het extern toezicht moet zo worden uitgeoefend dat op tijd een scherp beeld wordt verkregen van de onderwijskwaliteit op scholen, afdelingen en opleidingen. Dat vraagt een duidelijke prioritering in taken van de extern toezichthouder. De taken van kwaliteitsbeoordeling en -bevordering zijn te verenigen binnen het takenpakket van de onderwijsinspectie, mits er duidelijke hiërarchie wordt aangebracht, met het beoordelen van onderwijskwaliteit als primaire taak en de bevorderende taak als secundaire. Beide taken moeten bij de uitoefening van het extern toezicht goed gescheiden worden en de beoordelende taak mag niet in de verdrinking komen. Daarnaast moet de beoordeling van onderwijskwaliteit en de naleving van wettelijke normen direct plaatsvinden, op het niveau van de school, afdeling en opleiding, waar de onderwijsleerprocessen waarneembaar zijn.

Een objectief en onafhankelijk extern oordeel dat namens de overheid uitdrukt of het onderwijs voldoet aan de eisen in de onderwijswetten, is een belangrijke waarborg voor het recht op onderwijs van kinderen en jongeren. Het extern toezicht is daarmee een noodzakelijke en unieke taak in het onderwijsbestel. Voor het uitvoeren van zijn kwaliteitsbeoordelende taak moet het extern toezicht direct zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs in de praktijk op scholen, afdelingen en opleidingen van de onderwijsinstellingen. Ook om tijdig en effectief te kunnen interveniëren indien blijkt dat de onderwijskwaliteit niet op orde is. De raad adviseert een duidelijke hiërarchie aan te brengen in het takenpakket van de Inspectie van het Onderwijs en meer prioriteit te geven aan de beoordeling van onderwijskwaliteit. De (kwaliteits)bevorderende taak van de inspectie ziet de raad als secundair: wel van belang, maar ondergeschikt aan de beoordeling van onderwijskwaliteit.⁸⁵

De raad werkt dit advies uit in vier aanbevelingen: wat is er nodig zodat de Inspectie van het Onderwijs meer prioriteit kan geven aan de beoordeling van onderwijskwaliteit? De aanbeveling in hoofdstuk 3 gaat over de eisen die de wetgever stelt. Extern toezicht op onderwijskwaliteit is pas mogelijk als tevoren duidelijk is wat de deugdelijkheidseisen vragen van de onderwijsinstellingen. Deze eisen moeten duidelijk zijn en voldoende aangrijpingspunten bieden om onderwijskwaliteit inzichtelijk te maken. De aanbevelingen in hoofdstuk 4 gaan over de aanpak van het extern toezicht. Volgens de raad wordt onderwijskwaliteit zichtbaar in de onderwijsleerprocessen in de praktijk. Daarom is in elke onderwijssector altijd een vorm van direct extern toezicht nodig op de scholen, afdelingen en opleidingen. De raad beveelt daarom aan meer werk te maken van dit directe extern toezicht door meer kwaliteitsonderzoek uit te voeren op scholen en afdelingen, en tegelijkertijd minder werk te maken van het bestuursgerichte toezicht. Hoofdstuk 5 bevat enkele overwegingen inzake de herziening van het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs, waarbij een aantal principes over extern toezicht in het funderend onderwijs leidend zullen zijn. Ten slotte zet de raad in hoofdstuk 6 uiteen wat dit advies betekent voor andere taken die momenteel zijn toebedeeld aan de Inspectie van het Onderwijs. De raad pleit ervoor het takenpakket van de inspectie te herschikken en af te zien van het gedifferentieerde toezicht.

2.1 De beoordeling van onderwijskwaliteit is noodzakelijk in het bestel

Toezicht houden op de onderwijskwaliteit vloeit voort uit de grondwettelijke en internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid die de rijksoverheid heeft om onderwijs van voldoende kwaliteit te garanderen voor iedere leerling en student. De Grondwet stelt de overheid verantwoordelijk voor de borging van deugdelijk onderwijs. “Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering”, zo luidt het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet. De verantwoordelijkheid voor het leveren van onderwijs van voldoende niveau is ook af te leiden uit het recht op onderwijs dat in diverse internationale verdragen is vastgelegd.⁸⁶ Voor kinderen en jongeren in het primair en voortgezet onderwijs geldt tot 16 jaar bovendien een leerplicht, die een uitwerking vormt van het recht op onderwijs. Daarnaast geldt voor een deel van de studenten in het mbo tot op 18 jaar een kwalificatieplicht. Dit vraagt dat de overheid in het bijzonder zorgdraagt voor de onderwijskwaliteit.

De Grondwet is duidelijk over de verantwoordelijkheid van de overheid toezicht te houden: “Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid”.⁸⁷ Er hoort van overheidswege toezicht te zijn op de wettelijke eisen om het basale recht op onderwijs van voldoende kwaliteit voor iedere leerling te kunnen garanderen.

Toezicht is noodzakelijk in grondwettelijk sturingsmodel voor het onderwijs

Toezicht is een noodzakelijk instrument in het grondwettelijke sturingsmodel en hangt nauw samen met de andere twee instrumenten die de Grondwet de overheid biedt.

De Grondwet biedt de overheid drie instrumenten, wetgeving, bekostiging en toezicht, om haar verantwoordelijkheid waar te maken. In de eerste plaats kan de wetgever – of bij delegatie kunnen lagere regelgevers – wettelijke eisen stellen aan de kwaliteit van

⁸⁵ Onderwijsraad, 1999.

⁸⁶ Artikel 2, Eerste Protocol, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; artikel 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 13 Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten; artikel 28 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

⁸⁷ Artikel 23, lid 2 Grondwet.

het onderwijs. Met wettelijke normen geeft de wetgever aan wat de kwaliteit van het onderwijs in elk geval hoort te zijn. Zo schrijft artikel 23 van de Grondwet voor dat de overheid eisen stelt aan de bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgevers. Een belangrijk instrument vormen de wettelijke eisen op het gebied van deugdelijkheid van het onderwijs: de deugdelijkheidseisen.⁸⁸ Aanvankelijk ging het om randvoorwaarden, zoals dat een leraar vakbekwaam is. Binnen die randvoorwaarden konden scholen zelf kwaliteit realiseren. Inmiddels is de overheid onderwijskwaliteit meer gaan invullen en meer directe kwaliteitseisen gaan stellen, bijvoorbeeld inhoudelijke doelen. Uit artikel 23 van de Grondwet volgt dat het moet gaan om democratisch gelegitimeerde wettelijke voorschriften. Daarom is het in het Nederlandse onderwijs in principe aan de democratisch gekozen wetgever – of bij delegatie aan lagere regelgevers – om te besluiten wat van onderwijsinstellingen mag worden verwacht en hoe hoog de lat moet liggen. In de tweede plaats beschikt de overheid over het instrument van bekostiging. Door toereikende bekostiging stelt de overheid de onderwijsinstellingen in staat de kwaliteit van onderwijs te leveren die de wet voorschrijft. De deugdelijkheidseisen zijn tegelijkertijd bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. In de derde plaats beschikt de overheid over het instrument van toezicht. Als blijkt dat een onderwijsinstelling de wettelijke eisen niet naleeft, kan de instelling de bekostiging deels of helemaal kwijtraken.

Deze drie instrumenten hangen met elkaar samen. Het een kan niet zonder het ander. Zonder duidelijke eisen in de wet kan toezicht niet tot een oordeel over de onderwijskwaliteit leiden. Zonder toezicht op de naleving in de praktijk is het gedragseffect van wettelijke eisen beperkt. Zonder bekostigingssancties is het oordeel van het extern toezicht tandeloos.

2.2 De beoordeling van onderwijskwaliteit is een unieke taak in het bestel

Volgens de raad moet het extern toezicht meer prioriteit geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak. De beoordeling van onderwijskwaliteit is namelijk een unieke taak in het onderwijsbestel die alleen kan worden uitgevoerd door een organisatie die onafhankelijk is, beschikt over doorzettingsmacht en democratisch is gelegitimeerd. In het Nederlandse onderwijsbestel hebben de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO vanwege hun taken en bevoegdheden als extern toezichthouders een unieke en noodzakelijke positie als sluitsteen in een bouwwerk van toezicht en kwaliteitsbevordering.⁸⁹ De Inspectie van het Onderwijs is de enige organisatie die namens de overheid in het klaslokaal of de praktijkruimte kan en mag vaststellen of de kwaliteit van het onderwijs voldoet aan de wettelijk voorgeschreven onderwijskwaliteit, op basis waarvan sancties kunnen worden ingezet. De NVAO kan als enige een accreditatie verlenen of intrekken. De overheid kan daarom de beoordelende taak niet uitbesteden aan niet-overheidsorganen. En mag niet nalaten die taak zelf uit te oefenen.

Voor andere taken in het onderwijsbestel, zoals kwaliteitsverhoging, schoolverbetering, innovatie en het delen en beschikbaar stellen van wetenschappelijk onderzoek voor de onderwijspraktijk, geldt dat niet. Die taken kunnen ook worden uitgevoerd door andere organisaties, denk aan sectorraden, vak- en beroepsorganisaties, ondersteuningsorganisaties, onderzoeks- en adviesbureaus, netwerken van peer review en intercollegiale visitaties.

Onafhankelijkheid, doorzettingsmacht en democratische legitimatie zijn kernkwaliteiten van het extern toezicht

Om tot een gezaghebbend, objectief en onafhankelijk oordeel te komen, is voor het extern toezicht een aantal zaken van belang. In de eerste plaats is het onafhankelijk. De extern toezichthouder komt op basis van eigen specifieke deskundigheid tot een oordeel. De minister mag daarom bijvoorbeeld geen aanwijzingen geven over de beoordeling van de onderwijskwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs.⁹⁰ Ook inmenging vanuit de sector, de onderwijsinstellingen of anderen is taboe.⁹¹ Een tweede kernkwaliteit van het extern toezicht is dat het beschikt over doorzettingsmacht.⁹² Dat is “de potentie om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen, door middel van wettelijke bevoegdheden

⁸⁸ Lid 7 van artikel 23 van de Grondwet spreekt van bekostigingsvoorwaarden; ondanks verschillende interpretaties kan men ervan uitgaan dat er juridisch geen wezenlijk verschil is tussen deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden.

⁸⁹ Onderwijsraad, 2014b.

⁹⁰ Artikel 8, lid 3 WOT.

⁹¹ Artikel 8, lid 3 WOT; Zoontjens, 2019; Kamerstukken II, 2001-2002, 27 783, nr. 10.

⁹² Onderwijsraad, 2006.

of financiële middelen". Zo heeft de Inspectie van het Onderwijs de bevoegdheid informatie te vorderen, stukken in te zien en de toegang tot plaatsen te vorderen.⁹³ En op basis van een oordeel van het extern toezicht kan de minister besluiten een tekortschietende onderwijsinstelling op te heffen of de bekostiging stop te zetten.⁹⁴ Vanwege deze bevoegdheden is toezicht de noodzakelijke sluitsteen in het instrumentarium van de overheid om de onderwijskwaliteit te waarborgen.⁹⁵

Tot slot: het extern toezicht hoort onder democratische controle te staan. Vanuit democratisch oogpunt moet voor ieder dwingend optreden namens de overheid verantwoording worden afgelegd aan de Tweede Kamer. Dat gebeurt in het geval van de Inspectie van het Onderwijs via de minister, die verantwoording is verschuldigd aan het parlement over de uitoefening van taken en de toepassing van de instrumenten van het extern toezicht. De Inspectie van het Onderwijs opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. Er moet sprake zijn van een balans tussen enerzijds het vereiste van onafhankelijkheid van politieke besluitvorming en anderzijds het vereiste van democratische legitimatie. Anders dan de Inspectie van het Onderwijs is de NVAO een zelfstandig bestuursorgaan. De minister legt verantwoording af over het functioneren van het accreditatieorgaan aan de Tweede Kamer, maar van directe sturing door de minister is geen sprake.

De NVAO en de Inspectie van het Onderwijs beschikken over de combinatie van onafhankelijkheid, een externe blik, doorzettingsmacht en democratische legitimatie die ze geschikt maakt om de beoordelende taak in het onderwijs uit te voeren.⁹⁶

Andere organisaties kunnen geen extern toezicht uitvoeren

Onderwijsbesturen zijn formeel verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op hun scholen en opleidingen. Zij moeten daarom een goed beeld hebben van de onderwijskwaliteit en deze bewaken, borgen en bevorderen. Onderwijsbesturen vervullen dan ook een belangrijke rol in de systemen van kwaliteitsbewaking en -bevordering binnen hun organisatie. Juist vanwege hun formele verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit kunnen onderwijsbesturen geen toezicht uitoefenen op de onderwijskwaliteit op hun scholen, opleidingen en studies. Daarvoor is een extern, onafhankelijk toezichthouder nodig.

Soms wordt geopperd dat als het intern toezicht goed functioneert binnen de onderwijsorganisatie, het extern toezicht minder intensief hoeft te zijn of deels achterwege kan blijven. Maar het intern en extern toezicht verschillen principieel van elkaar. Het eerste houdt toezicht op het bestuur en op het reilen en zeilen van de onderwijsorganisatie als geheel, waaronder de onderwijskwaliteit. De vragen die daarbij leidend zijn, verschillen per onderwijsinstelling.⁹⁷ Extern toezicht is juist gericht op onderwijskwaliteit op basis van de deugdelijkheidseisen die wettelijk zijn vastgelegd. Extern en intern toezicht zijn in hun aard dus onderscheiden functies die elkaar kunnen aanvullen, en geen communicerende vaten.

Naast organen binnen de onderwijsinstelling zijn er tal van organisaties die een rol spelen in het systeem van kwaliteitsborging en kwaliteitsbevordering. Denk aan sectorraden, profielorganisaties en brancheorganisaties. Dat doen zij onder andere door het (mee-) bepalen van de kwaliteitsdoelen van de onderwijsinstellingen, bij de borging van de randvoorwaarden voor beroepsopleidingen, door private certificeringen of door visitaties te organiseren. Ook met het oog op de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit van de onderwijsinstellingen is het belangrijk de maatschappelijk belanghebbenden te betrekken.⁹⁸ Het gaat hier volgens de raad echter om vormen van horizontale verantwoording en niet om toezicht. Genoemde organisaties kunnen daarom niet direct of indirect (een deel) van het extern toezicht op zich nemen.⁹⁹ Zij zijn in de eerste plaats belangenbehartigers en kunnen ook eigen, van de overheid afwijkende opvattingen over onderwijskwaliteit hebben.¹⁰⁰

⁹³ Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹⁴ Artikel 8 WOT; artikel 3, lid 2 WOT; artikel 7, lid 4, onder a Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008. De Inspectie van het Onderwijs kan tot 15% van de ontvangen bekostiging terugvorderen. Dit is geen zelfstandige bevoegdheid van de inspectie maar geschiedt in naam van de minister. Het gaat om een gemandateerde bevoegdheid.

⁹⁵ Onderwijsraad, 2006, 2014b.

⁹⁶ Zie ook de Kaderstellende visie op toezicht, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001.

⁹⁷ Algemene Rekenkamer, 2008.

⁹⁸ Onderwijsraad, 2015.

⁹⁹ Algemene Rekenkamer, 2008.

¹⁰⁰ Onderwijsraad, 2006.

2.3 Andere taken en aanpakken kunnen kwaliteitsbeoordeling in de weg zitten

De taken van kwaliteitsbeoordeling en -bevordering zijn te verenigen binnen het takenpakket van de Inspectie van het Onderwijs, mits daarin een duidelijke hiërarchie wordt aangebracht. De beoordeling van de onderwijskwaliteit is de primaire taak van het extern toezicht. De bevorderende taak is secundair en hoort daarmee ondergeschikt te zijn. De raad erkent dat inspecteurs door hun ervaring en aanwezigheid in de onderwijsinstellingen beschikken over observaties, kennis en inzichten die waardevol zijn om te delen in het kader van de bevorderende taak. Maar het is belangrijk dat de inspectie bij de uitoefening van extern toezicht de twee taken goed scheidt en ervoor zorgt dat de beoordelende taak niet in de verdrukking komt.

Waar komt de bevorderende taak vandaan?

De Inspectie van het Onderwijs stimuleert scholen van oudsher tot kwaliteitsverbetering.¹⁰¹ Ze fungeert als kennisknooppunt binnen het onderwijsbestel, waarbij de resultaten van onderzoek op stelsel- en schoolniveau kennis en ervaring opleveren ten behoeve van kwaliteitsverbetering op schoolniveau.

De oorsprong van het stimulerende toezicht zoals dat zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, ligt in het regeerakkoord van 1998.¹⁰² Het was deel van een verschuiving van aandacht voor wettelijke verplichtingen naar aandacht voor onderwijskwaliteit en -resultaten. Ook paste het bij het streven naar meer autonomie en deregulering. In de nota Variëteit en waarborg is het voornemen uit het regeerakkoord uitgewerkt in twee functies van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Door toezicht waarborgt de overheid dat op iedere school onderwijs wordt aangeboden van voldoende kwaliteit, en stimuleert de overheid de instellingen tot ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee de kwaliteit van onderwijs.¹⁰³ Omdat volgens de wetgever onderwijskwaliteit meer omvat dan deugdelijkheid, werden in de WOT ook overige aspecten van kwaliteit opgenomen. De stimulerende werking van dit nieuwe toezicht moest volgens de regering op drie manieren tot stand komen. De Inspectie van het Onderwijs houdt de school een spiegel voor, waarmee duidelijk wordt waar en hoe verbetering mogelijk is. Daarnaast kan openbaarmaking van haar oordelen een stimulans vormen voor de kwaliteitsverbetering. Ten slotte kunnen de intensiteit en frequentie van het toezicht variëren naar de mate waarin scholen hun kwaliteitszorg op orde hebben.¹⁰⁴ Proportioneel toezicht kan de eigen kwaliteitsambities van de scholen stimuleren. Met de Wet doeltreffender onderwijstoezicht (de wet-Bisschop c.s.) heeft de wetgever later geprobeerd een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de beoordelende en de bevorderende taak. De eerste is gericht op de naleving van de wettelijke eisen, resulterend in een oordeel. De tweede focust op verbetering van de kwaliteit en resulteert in een bevinding.

Beoordelen en bevorderen gaan samen, mits er een duidelijke hiërarchie wordt aangebracht

Een breed takenpakket¹⁰⁵ van het extern toezicht kan betekenen dat in de praktijk, bewust of onbewust, de nadruk komt te liggen op andere taken dan de beoordeling van de onderwijskwaliteit, wanneer inspecteurs niet heel scherp voor ogen staat dat op het laatste de prioriteit hoort te liggen. De concentratie van taken bij de extern toezichthouder kan ertoe leiden dat mensen en middelen niet worden ingezet voor de uitvoering van de beoordelende taak, of dat de aandacht hiervoor verslapt.

De extern toezichthouder moet in staat zijn de twee taken te scheiden en dit onderscheid duidelijk te maken aan de onder toezicht gestelde. Inspecteurs moeten zich steeds bewust zijn welke pet ze in een situatie op hebben. En ze moeten onderwijsbestuurders, schoolleiders en leraren steeds duidelijk maken of onderzoek bedoeld is om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van het onderwijs of om deze te bevorderen. In het onderwijsveld zullen mensen ook het bevorderen al snel ervaren als iets wat verbonden is met de controle en waaraan consequenties verbonden kunnen zijn. Het onderscheiden van de twee taken in de waarderingskaders lijkt niet te volstaan om beide voor iedereen duidelijk te scheiden.¹⁰⁶

¹⁰¹ In de Lager Onderwijswet van 1878 wordt bijvoorbeeld aan de "schoolopzieners" de taak toebedeeld "de verbetering en de bloei te bevorderen". *Stb.* 1878, 127.

¹⁰² Zontjens & Eijlander, 2002.

¹⁰³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1999.

¹⁰⁴ Ehren, 2006.

¹⁰⁵ De Boer, 2021; Nolen, 2017.

¹⁰⁶ Oomens et al., 2020; Inspectie van het Onderwijs, 2020c; Honingh et al. 2020a.

Verder is er een inherent risico dat kwaliteitsbevordering afleidt van kwaliteitsbeoordeling en deze bemoeilijkt. Wanneer beoordelen en bevorderen tegelijkertijd plaatsvinden en door elkaar lopen, kunnen ze elkaar in de weg zitten. Beoordelen vereist een zekere afstand tot de instelling en een zuivere rolvervulling van de toezichthouder. Een stimulerend gesprek ter bevordering van de onderwijskwaliteit vergt juist nabijheid en openheid tussen toezichthouder en onder toezicht staande. Een inspecteur die sterk meedenkt met een school of schoolbestuur, raakt betrokken en zal daardoor waarschijnlijk met minder distantie kunnen beoordelen. Vanuit de bevorderende taak kan gerechtvaardigd vertrouwen bij de onderwijsinstelling ontstaan dat indien zij de tips en adviezen oppakt, een positieve beoordeling in het verschiet ligt. Voor een inspecteur wordt het dan lastig te goeder trouw een negatief oordeel te vellen, omdat hij of zij zich door mee te denken en tips te geven in feite heeft klemgezet. Als niet duidelijk genoeg is om welk soort gesprek het gaat, kan dat leiden tot verkeerde verwachtingen aan de kant van de school of het bestuur en tot contraproductief gedrag bij de toezichthouder: afrekenen waar een goede tip gewenst is, en helpen waar een streng oordeel op zijn plaats zou zijn. Omgekeerd is er geringe kans op openheid voor een goed stimulerend gesprek als men weet dat de toezichthouder vanuit een andere taak een oordeel zal vellen.¹⁰⁷

Ten slotte vraagt de beoordeling erom de onderwijspraktijk te toetsen aan de hand van duidelijke normen. Dat veronderstelt focus in de blik van de extern toezichthouder. Bij het bevorderen van onderwijskwaliteit wordt die blik juist breed getrokken. Het kan gaan om meedenken en tips geven over hoe een onderwijsinstelling wel aan de deugdelijkheidseisen kan voldoen. Dan wordt de bevorderende taak ook gekoppeld aan de normen. Maar zeker bij bevorderen boven of buiten de wettelijke kwaliteitseisen ontbreken normen voor wat beter is. De kwaliteitsbevorderende taak vergt dan dat de extern toezichthouder een visie heeft op beter of goed onderwijs, terwijl daarvoor een basis in de wet ontbreekt en daarover binnen het onderwijsbestel verschil van opvatting en variatie mogen bestaan.¹⁰⁸ Dat verdraagt zich slecht met de gefocuste blik bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit op school, afdeling of opleiding. Als in de visie op beter onderwijs zaken zitten die noodzakelijk zijn om de onderwijskwaliteit te waarborgen of als achter kwaliteitsbevordering de gedachte schuilgaat dat de lat voor basiskwaliteit omhoog zou moeten, is de juiste route dat de wetgever de deugdelijkheidseisen bijstelt. Als de wetgever in essentie vindt dat iets aan de scholen zelf is, komt dat niet in de deugdelijkheidseisen en is toezicht daarop niet aan de orde.

Bestuursgericht toezicht richt zich op het verkeerde niveau, het is indirect

Toezicht op onderwijskwaliteit waarbij de focus ligt op bestuurlijk handelen, governance en bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg, richt zich volgens de raad op het verkeerde niveau. In de eerste plaats is de bestuursgerichte aanpak methodologisch minder valide dan wanneer toezicht insteeft op het niveau van de school, afdeling of opleiding. Of wordt voldaan aan de deugdelijkheidseisen die op het niveau van het onderwijs in de praktijk spelen, wordt dan immers indirect vastgesteld, via bijvoorbeeld managementrapportages.¹⁰⁹ Terwijl op het niveau van de school of opleiding *direct* kan worden beoordeeld of het onderwijs voldoet aan de kwaliteitsnormen. Met bestuursgericht toezicht maakt het extern toezicht zich afhankelijk van de mate waarin het bestuur zelf goed zicht heeft op de onderwijskwaliteit in de praktijk van scholen, afdelingen of opleidingen. Maar voor een schoolbestuur met veel scholen onder zijn hoede, of voor een bestuur van een mbo- of hoger-onderwijsinstelling is het niet evident altijd een volledig en gedetailleerd beeld te hebben van de onderwijskwaliteit in de praktijk van klas, praktijklokaal of collegezaal.¹¹⁰ Uit onderzoek blijkt dat onderwijsbestuurders evenmin altijd een goed beeld hebben van de kwaliteit van hun scholen. In *De Staat van het Onderwijs 2021* signaleerde de inspectie dat bij een vijfde van een niet-representatieve groep van 711 afdelingen in het voortgezet onderwijs de kwaliteitszorg niet in orde was. Vaak had dit te maken met een onvoldoende zicht op de leerresultaten en het onderwijsleerproces.¹¹¹ Het zicht van besturen beperkt zich vaak tot eenvoudig meetbare indicatoren.¹¹² Niet of minder eenvoudig inzichtelijk te maken kenmerken van de voorgeschreven onderwijskwaliteit zijn op bestuursniveau lastig in beeld te krijgen.¹¹³

Daarnaast komt bij bestuursgericht toezicht de focus al snel te liggen op bestuurlijke systemen van beheersing en kwaliteitszorg en het functioneren van het bestuur.¹¹⁴ En niet

¹⁰⁷ De Boer, 2021.

¹⁰⁸ Onderwijsraad, 2021.

¹⁰⁹ Ook bij een bestuursgerichte insteek bezoekt de extern toezichthouder (een aantal van) de scholen of opleidingen. Doel is dan echter doorgaans verificatie van het beeld dat het bestuur geeft en niet de uitvoering van een volledig kwaliteitsonderzoek.

¹¹⁰ Hooge & Honingh, 2014.

¹¹¹ Inspectie van het Onderwijs, 2021a.

¹¹² Inspectie van het Onderwijs, 2021a.

¹¹³ Auditdienst Rijk, 2018.

¹¹⁴ Bokhorst et al. 2018.

op de naleving van normen voor het eigenlijke onderwijs. Ook in het vernieuwde toezicht dat de inspectie momenteel hanteert in het funderend onderwijs en het mbo, blijft het volgens de raad grotendeels gaan om indirect toezicht op onderwijskwaliteit.¹¹⁵ De raad plaatst vraagtekens bij de aanname dat goede bestuurlijke kwaliteitszorg voldoende indicatie vormt voor goede onderwijskwaliteit in de praktijk. De onderwijskwaliteit kan uitstekend zijn zonder dat de kwaliteitszorgsystemen op orde zijn. Evenzeer kan sprake zijn van matige onderwijskwaliteit in de praktijk, terwijl het bestuur goed is en de kwaliteitszorgsystemen prima op orde zijn. De afstand van het bestuur tot de praktijk van het onderwijs is vaak te groot om van directe invloed te zijn op onderwijskwaliteit. Er blijkt vaak slechts een indirect verband tussen handelen van het bestuur en de onderwijskwaliteit.¹¹⁶ Op bestuurlijk niveau wordt de onderwijskwaliteit immers niet direct aangestuurd en bewaakt. Dit verloopt altijd indirect via leidinggevenden zoals schooldirecties en opleidingsmanagers en via school- en opleidingsteams.¹¹⁷

Risicogestuurd toezicht leidt tot versmalling van de kwaliteitsbeoordeling

Met het risicogerichte toezicht dat de Inspectie van het Onderwijs hanteert, bestaat de kans op versmalling van de kwaliteitsbeoordeling. Risicogericht toezicht focust niet altijd op de werkelijke risico's voor de onderwijskwaliteit in onderwijsinstellingen. Het richt zich doorgaans op de risico's die vooraf zijn geïdentificeerd en die goed meetbaar zijn. De bekende en gemeten risico's vormen daarmee slechts een deel van de werkelijke kwaliteitsrisico's. Het gevaar ontstaat daarmee dat de focus van het extern toezicht op onderwijskwaliteit vernauwt door de risicogerichte insteek.¹¹⁸ Zo vormen in de jaarlijkse risicoanalyse van de scholen door de Inspectie van het Onderwijs leerresultaten een doorslaggevende factor. Bij voldoende leerresultaten komen scholen en afdelingen in principe niet in aanmerking voor een onderzoek aan de hand van de indicatoren in het volledige waarderingskader.¹¹⁹ Het zicht van de inspectie beperkt zich dan tot een versmalde, vaak makkelijk meetbare, set van eisen. Er vindt geen brede periodieke beoordeling plaats van de onderwijskwaliteit in de onderwijspraktijk.

¹¹⁵ Uit het evaluatieonderzoek blijkt verder dat het vernieuwde toezicht maar ten dele aangrijpt op de processen die de onderwijskwaliteit beïnvloeden. Honingh et al., 2020a.

¹¹⁶ Ehren et al., 2016.

¹¹⁷ Hooge, 2013; Hooge & Honingh, 2014; Hooge et al., 2015; Honingh et al., 2020b.

¹¹⁸ De Wolf & Honingh, 2014.

¹¹⁹ Tenzij er bijvoorbeeld signalen zijn dat er kwaliteitsproblemen bestaan in de school.



aan be veling een

Neem wettelijke deugdelijkheidseisen als uitgangspunt voor het toezicht

Goed toezicht begint met vooraf duidelijke wettelijke eisen stellen. Daarmee is het extern toezicht in staat onderwijskwaliteit in beeld te brengen en te beoordelen. In dat licht vindt de raad het gebruik van open normen om een aantal redenen problematisch. Voor een goed beeld van onderwijskwaliteit moeten deze wettelijke eisen direct en daadwerkelijk samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs. De raad geeft verder in overweging de huidige normering voor leerresultaten, die mede afhangt van de leerlingenpopulatie van de school, te herzien.

Extern toezicht heeft normen nodig om zijn oordeel op te baseren. Volgens de raad horen die normen gevat te zijn in wettelijke voorschriften. Met andere woorden het beoordelen van onderwijskwaliteit draait om nagaan of het onderwijs voldoet aan kwaliteitsnormen die zijn vastgelegd in de onderwijswetgeving. Het waarderingskader dat het extern toezicht hanteert, hoort zich te baseren op die wettelijk verankerde kwaliteitsnormen. Een extern toezichthouder mag geen kwaliteitsnormen hanteren die niet direct zijn terug te leiden tot de wet. Evenzeer kunnen ambities en doelen die onderwijsinstellingen zichzelf stellen, geen norm vormen voor het extern toezicht.

Een consequentie van deze visie is dat goed extern toezicht begint met goede deugdelijkheidseisen. De effectiviteit van het extern toezicht staat of valt met de wettelijke eisen waarop wordt toegezien. Dat betekent volgens de raad dat een extern toezichthouder onderwijskwaliteit alleen goed kan beoordelen als de betekenis en de bedoeling van de deugdelijkheidseisen voldoende duidelijk zijn. Ze moeten toetsbaar en evalueerbaar zijn, dat wil zeggen hun betekenis moet zo eenduidig en objectief mogelijk zijn en ze moeten direct en daadwerkelijk samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs. Het veronderstelt ook dat de wettelijke normen – en de erop gebaseerde indicatoren in waarderingskaders – adequaat en relevant zijn. Dat wil zeggen: ze hangen direct samen met de kwaliteit van het onderwijs, en toezicht op de naleving ervan geeft tijdig inzicht in de onderwijskwaliteit.

3.1 Stel vooraf duidelijke deugdelijkheidseisen

Voor goed extern toezicht moeten wettelijke deugdelijkheidseisen helder zijn. Een extern toezichthouder kan de onderwijskwaliteit alleen goed beoordelen als vooraf duidelijk is wat de wet vraagt van onderwijsinstellingen. De bedoeling en de betekenis van de kwaliteitsnorm horen zo veel mogelijk uit de wet zelf te blijken, eventueel met een duidelijke toelichting door de wetgever zodat de onderwijsinstelling en het extern toezicht er direct mee uit de voeten kunnen. Dat betekent dat deugdelijkheidseisen duidelijk, concreet en scherp geformuleerd zijn. Hun betekenis moet zo eenduidig en objectief mogelijk vast te stellen zijn en normen moeten toetsbaar en evalueerbaar zijn.

Duidelijke wettelijke eisen zijn nodig om toezicht goed te laten werken

Een eerste reden voor duidelijke deugdelijkheidseisen is dat wettelijke voorschriften per definitie het aangrijpingspunt van kwaliteitsbeoordeling zijn. De kern daarvan is immers dat het extern toezicht nagaat of onderwijsinstellingen zich aan die voorschriften houden. Het grondwettelijke uitgangspunt is dat die eisen via wetgeving worden geregeld. Daarmee zijn ze algemeen en zo eenduidig en objectief als mogelijk kenbaar, direct democratisch gelegitimeerd en het resultaat van publiek debat. De raad vindt dat de inhoud en betekenis van de kwaliteitsnormen democratisch gelegitimeerd moeten zijn. De wetgever dient – of op basis van delegatie dienen lagere regelgevers – die inhoud en betekenis zo veel mogelijk zelf in te vullen.¹²⁰ Daarnaast is het voor de uitvoering van het toezicht belangrijk dat wettelijke normen duidelijk zijn. Ze horen zich zo veel mogelijk te lenen voor directe toepassing. Het extern toezicht moet immers zo objectief mogelijk kunnen vaststellen of een onderwijsinstelling zich eraan houdt.

Een tweede reden is dat scholen, opleidingen en besturen op het moment dat ze handelen of beslissingen nemen, moeten weten waar ze aan toe zijn. Zij kunnen zich in de vormgeving van het onderwijs dan richten naar wat de wetgever van de onderwijsinstelling vraagt. Zo is er een verplichte, gemeenschappelijke kern die gaat over inhoud en doelen van het onderwijs. Dus onderwijsdoelen en -inhoud waarvan het belangrijk is dat alle leerlingen van alle scholen er kennis van nemen.¹²¹ Alle scholen zijn dan ook verplicht die inhoud te behandelen. Hoe duidelijker de wettelijke normen zijn, des te waarschijnlijker het is dat onderwijsinstellingen het door de overheid gewenste gedrag vertonen en aan door de overheid gestelde doelen werken. Tegelijkertijd is zo duidelijk waar de instellingen vrij zijn om zelf keuzes te maken.¹²² Bijvoorbeeld in onderwijsdoelen en -inhoud, waar ze accenten leggen, zoals extra filosofie, kunst of techniek.

Daartoe moeten de normen op basis waarvan het extern toezicht scholen beoordeelt, vooraf kenbaar zijn. Ook daarom mogen deugdelijkheidseisen niet zo geformuleerd zijn dat ze pas echt praktische betekenis krijgen door de interpretatie die een extern toezichthouder eraan geeft. Er moet duidelijk uit blijken wat moet en wat niet mag.

¹²⁰ Barkhuysen et al., 2014.

¹²¹ Onderwijsraad, 2021.

¹²² Onderwijsraad, 2019, 2021.

Deugdelijkheidseisen laten te veel ruimte voor interpretatie

Uit evaluatieonderzoek van Oberon naar de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs blijkt dat er relatief veel ruimte is voor interpretatie bij de vertaalslag van de deugdelijkheidseisen naar de standaarden voor 'basiskwaliteit' in het onderzoekskader. Volgens de geïnterviewden uit het onderwijsveld speelt dit vooral bij drie standaarden: didactisch handelen, kwaliteitscultuur en veiligheid.¹²³ Ook inspecteurs geven aan dat kwaliteitszorg de lastigste standaard is om betrouwbaar te beoordelen. Er is daar sprake van een grijs gebied waarin het kwartje de ene of de andere kant op kan vallen. Dit geldt volgens hen te meer omdat met de komst van het bestuursgerichte toezicht juist zwaar wordt ingezet op kwaliteitszorg.¹²⁴

In waarderingskaders vindt onvermijdelijk een vertaling plaats van de wettelijke deugdelijkheidseisen naar indicatoren die toepasbaar zijn in de praktijk van het toezicht. In die vertaalslag is sprake van meer of minder interpretatie. Hoe duidelijker de wettelijke norm, des te minder interpretatie nodig is.

Vooral kwaliteitscultuur zet deur open voor normstelling door de inspectie

Kwaliteitscultuur komt als deugdelijkheidseis niet voor in de wet. De Inspectie van het Onderwijs ziet deze als een onderdeel of uitwerking van de algemene zorgplicht voor kwaliteit (kwaliteitszorg) in de WPO en WVO. In de onderzoekskaders¹²⁵ wordt ter onderbouwing en interpretatie van de standaard kwaliteitscultuur verwezen naar de code goed bestuur, en de bekwaamheid en bevoegdheid van het onderwijzend personeel. In de casus van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs bleek echter dat de interpretatie bij een concreet oordeel over het bestuurlijk handelen verder reikt dan op basis van de deugdelijkheidseis kwaliteitszorg, de standaard kwaliteitscultuur en de onderbouwing daarvan kon worden verwacht. De inspectie constateerde dat het bestuur van de Stichting LVO vooral gestuurd had "op het systeem en de structuur en niet op de cultuur en het samenbrengen van teams", dat er "sprake was van onvoldoende zicht op onderwijskundig leiderschap" en dat er op de scholen "een gebrek aan openheid onder de medewerkers" was.¹²⁶

Open normen en zorgplichten zijn in het bijzonder problematisch

De duidelijkheid van wettelijke voorschriften staat volgens de raad vooral onder druk door het gebruik van open normen en zorgplichtbepalingen in de onderwijswetgeving – in combinatie met de ruimte die de Inspectie van het Onderwijs neemt om in haar toezicht deze open normen en plichten in te vullen en te interpreteren.

Zorgplichten

Een zorgplicht is een bepaald soort gedragsnorm. Zo'n plicht houdt in dat iemand zorg moet dragen voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang. De norm is zo algemeen geformuleerd dat degene op wie de plicht rust, kan kiezen uit meerdere, rechtmatige gedragsalternatieven.¹²⁷ Een voorbeeld van een zorgplicht in de onderwijswetgeving is de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. In de WPO en de WVO staat bijvoorbeeld: "Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school."¹²⁸ Deze algemene zorgplicht is verder uitgewerkt in meer gedetailleerde wettelijke normen zoals: "Het bevoegd gezag draagt zorg voor een stelsel van kwaliteitszorg." Een tweede voorbeeld betreft de zorgplicht voor een goed bestuurd school. Die is in de wet verder uitgewerkt in de wettelijke zorgplicht om zorg te dragen voor een scheiding tussen bestuur en toezicht.¹²⁹ Een ander voorbeeld is de zorgplicht voor sociale veiligheid op school.¹³⁰

Onderwijswetgeving bestaat steeds meer uit open normen en zorgplichten. Dat is om minstens drie redenen problematisch.

Ten eerste verplaatst de normstelling bij open normen en zorgplichten van de democratische gekozen wetgever naar het extern toezicht, dat niet (direct) democratisch

¹²³ Oomens et al., 2020.

¹²⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2018a en 2020b. Ook de beoordeling van de standaard kwaliteitscultuur vinden inspecteurs lastig, zie Inspectie van het Onderwijs, 2020c.

¹²⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2021c.

¹²⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2018b; Huisman, 2019.

¹²⁷ Nolen, 2017; Nota De Bruikbare Rechtsorde, Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nr. 9.

¹²⁸ Artikel 10 WPO en artikel 23a WVO.

¹²⁹ Artikel 17a en artikel 17b WPO.

¹³⁰ Artikel 4c WPO.

is gelegitimeerd. De wettelijke norm moet toetsbaar en evalueerbaar gemaakt worden om toezicht te kunnen uitoefenen. Het extern toezicht zal daarvoor de norm of plicht zo invullen dat het feitelijk zelf de echte gedragsnorm stelt die in een wettelijk voorschrift besloten ligt. De extern toezichthouder kan immers alleen vaststellen of een school(bestuur) aan de wettelijke norm voldoet door zelf precieze indicatoren of standaarden te bepalen.

Daarnaast kan de interpretatie door het extern toezicht leiden tot een specifieke, vaak selectieve of subjectieve uitwerking van het wettelijke voorschrift, terwijl de wet zelf ruimte laat voor andere interpretaties, handelingsalternatieven en invulling vanuit andere pedagogische, didactische of organisatiekundige opvattingen over goed onderwijs of goed bestuur. Dan perkt het extern toezicht de ruimte voor eigen keuzes en verscheidenheid in die de wetgever gelaten heeft. Interpretatie is nooit helemaal te voorkomen, woorden zijn immers nooit volstrekt helder. Het gaat er volgens de raad om dat de betekenis van de kwaliteitsnorm zo min mogelijk afhangt van de interpretatie door het extern toezicht en dat de extern toezichthouder terughoudend is bij het interpreteren van wettelijke voorschriften. Bij open normen en zorgplichten is dat bij voorbaat uitgesloten.

Verder zetten open normen en zorgplichten aan tot normstelling achteraf, in reactie op incidenten. Bij incidenten op een school is het verleidelijk voor een extern toezichthouder om – al dan niet onder invloed van politieke en maatschappelijke opschudding – in een concreet oordeel de interpretatie van de indicatoren verder te verdiepen en te verbreden aan de hand van een concrete gedraging. Pas nadat het incident heeft plaatsgevonden, krijgt de norm dan de invulling waarop de school of het bestuur wordt beoordeeld. De verwachtingen over wat deel uitmaakt van de norm, verschuiven zo door de tijd. Wat op het ene moment als voldoende wordt gezien, kan op het volgende moment onvoldoende zijn.¹³¹ Zo is de wettelijke norm voor scholen niet kenbaar voorafgaand aan hun handelen. Bovendien kan ieder incident onder een open norm worden geschaard, zonder dat daar een weerwoord van de school tegenover staat.

3.2 Zorg dat deugdelijkheidseisen de relevante indicatoren voor onderwijskwaliteit omvatten

Om de kwaliteitsborgende functie van het toezicht te kunnen vervullen, dienen deugdelijkheidseisen inhoudelijk relevant en adequaat te zijn voor het beoordelen van onderwijskwaliteit.¹³² Als een school de deugdelijkheidseisen naleeft, moet dat een garantie zijn dat de kwaliteit van het onderwijs aan die school op orde is. Wettelijke voorschriften moeten de (gewenste) kwaliteit weerspiegelen, of in elk geval gaan over indicatoren of aspecten waarvan bekend is dat ze relevant zijn om kwaliteit vast te stellen. De wettelijke normen moeten zo hoog liggen dat ze de scholen aanzetten tot het leveren van het gewenste niveau en zo nodig het verbeteren van hun onderwijskwaliteit.

De wetgever moet zich steeds afvragen wat op basis van kennis en ervaring uit onderzoek en de onderwijspraktijk belangrijk is voor onderwijskwaliteit, en daar de wettelijke normen op richten. Het extern toezicht dient zich vooral te richten op normen voor aspecten die direct samenhangen met de kwaliteit en niet op indicatoren die er slechts indirect mee te maken hebben zoals normen over de professionele dialoog met stakeholders. In eerdere adviezen heeft de raad gepleit voor het opstellen en handhaven van normen op een aantal cruciale gebieden om de kwaliteit van onderwijs te versterken.¹³³ Volgens de raad gaat het daarbij om vakinhouden, prestaties, toetsing/examinering en bevoegdheidseisen aan leraren.¹³⁴ Onderwijskwaliteit ontstaat volgens de raad in de onderwijsleerprocessen en ontvouwt zich in de onderwijspraktijk.¹³⁵ Het gaat uiteindelijk vooral om de inhoud van het onderwijsprogramma en de kwaliteit van de interactie en relatie tussen leraar of docent en leerlingen of studenten. Dat vraagt om wettelijke normen die daarop aansluiten. De raad pleit er bovendien voor regelmatig de noodzakelijkheid en proportionaliteit van wettelijke normen te toetsen en daarmee van indicatoren in de waarderingskaders. De uitkomst kan zijn dat bestaande normen volstaan, overbodig zijn of aanvulling behoeven. De wetgever is bij het vaststellen van wettelijke normen gebonden aan de grenzen die de vrijheid van richting en inrichting stelt.¹³⁶ Als noodzakelijke voorwaarde bij het toezicht geldt ook dat de onderwijsgevende in het primaire proces een zekere mate van autonomie heeft.¹³⁷

¹³¹ Huisman, 2019.

¹³² Onderwijsraad, 2012a.

¹³³ Onderwijsraad, 2006, 2012a, 2012b.

¹³⁴ Onderwijsraad, 2012a.

¹³⁵ Onderwijsraad, 2016a.

¹³⁶ Onderwijsraad, 2012a

¹³⁷ Onderwijsraad, 2016b; Honingh & Stevenson, 2020.

Onderwijskwaliteit is immers in grote mate afhankelijk van de professionele ruimte van leraren om overwogen beslissingen te nemen en keuzes te maken in een specifieke context.¹³⁸ Onderwijs is complex en situationeel. Het is niet mogelijk en ook onwenselijk om voor elke situatie een standaardbeslissing voor te schrijven en daarop toe te zien.¹³⁹

3.3 Herzie de beoordeling van scholen op leerresultaten

De indicatoren die de inspectie gebruikt voor toezicht op onderwijskwaliteit, moeten zodanig zijn dat het onderzoek een goed beeld geeft van de kwaliteit van onderwijs. Die indicatoren dienen degene op wie toezicht wordt gehouden, duidelijkheid te verschaffen over wat er precies wordt verwacht. In dat licht stelt de raad vraagtekens bij de huidige systematiek in het funderend onderwijs. Het oordeel of een school tekortschietende leerresultaten laat zien, en zo zeer zwak scoort, met sancties als gevolg, hangt nu mede af van de leerlingenpopulatie en van hoe scholen met een vergelijkbare populaties presteren.¹⁴⁰ De raad geeft in overweging deze systematiek van beoordeling te herzien.

Een van de factoren die volgens de raad meespelen in het bepalen van de onderwijskwaliteit, is wat een school met leerlingen weet te bereiken. De resultaten van leerlingen moeten dan ook meewegen in het oordeel over de kwaliteit van die school. Leerresultaten maken daarom deel uit van de onderzoekskaders die de inspectie hanteert.¹⁴¹ De huidige manier om vast te stellen of de leerresultaten langdurig tekortschieten, biedt echter geen heldere norm om toezicht op scholen te houden. Op stelselniveau vertroebelt een systematiek waarbij scholen worden gecategoriseerd het inzicht in de onderwijskwaliteit op scholen. Binnen de huidige systematiek zeggen schoolbeoordelingen weinig over prestaties van leerlingen in absolute zin.¹⁴² Zonder kennis van de specifieke school is immers niet te zeggen wat het oordeel voldoende, onvoldoende of zeer zwak zegt over de leerresultaten van de leerlingen. Een basisschool met een voldoende kan bijvoorbeeld lagere leerresultaten hebben dan een basisschool met een oordeel zeer zwak, doordat die scholen in andere categorieën zitten. Verder geven verschuivingen in het aantal scholen met een oordeel zeer zwak evenmin inzicht in hoe de resultaten zich ontwikkelen. Bij een systematiek waarbij wordt gecorrigeerd voor de leerlingenpopulatie of de schoolsamenstelling, kunnen op schoolniveau de leerresultaten namelijk dalen zonder dat dit tot een negatief oordeel leidt als er sprake is van een verandering in de leerlingenpopulatie, in de prestaties van scholen met een vergelijkbare populatie of in de schoolsamenstelling. Op dezelfde manier kan een zeer zwakke school dit predicaat verliezen zonder dat de resultaten verbeterd zijn.

De huidige manier om leerresultaten te betrekken in de beoordeling van scholen – waarbij vooraf de lat voor de ene school lager wordt gelegd dan voor een andere, afhankelijk van de leerlingenpopulatie – kan mogelijk ook leiden tot ongelijke verwachtingen over leerlingen. Daarnaast kan deze aanpak een onwenselijke boodschap afgeven, namelijk dat de samenleving bij een school met veel leerlingen in een achterstandssituatie bij voorbaat lagere verwachtingen van deze leerlingen heeft.

Neem de gegevens van de leerresultaten mee in een brede beoordeling van onderwijskwaliteit

De inspectie moet op schoolniveau gegevens verzamelen over het beheersingsniveau van leerlingen, om die gegevens te betrekken in de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Die beoordeling moet niet alleen betrekking hebben op de normen voor leerresultaten, maar gebaseerd zijn op een brede beoordeling waarin de kwaliteit van het onderwijsleerproces een belangrijke rol speelt.

¹³⁸ Biesta, 2015; Onderwijsraad, 2016b.

¹³⁹ Frissen et al., 2015.

¹⁴⁰ De Boer, 2021; artikel 10a WPO, artikel 23a WVO, zie ook <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultatenmodel-vo/indicatoren>. In het voortgezet onderwijs wordt gekeken naar de leerlingenpopulatie maar ook naar de samenstelling van leerwegen. Voor een zelfstandige mavo wordt bijvoorbeeld een andere norm gehanteerd dan voor een mavo-afdeling in een brede scholengemeenschap.

¹⁴¹ Inspectie van het Onderwijs, 2021b en 2021c.

¹⁴² Onderwijsraad, 1999a.

De raad ziet dat leerresultaten slechts gedeeltelijk afhangen van de kwaliteit van het onderwijs. Bij leerresultaten spelen allerlei andere factoren een rol; de thuissituatie is er een van. Een school met veel leerlingen die niet in Nederland geboren zijn, heeft bijvoorbeeld een heel andere startsituatie dan een school met voornamelijk leerlingen die in Nederland zijn geboren en van wie de beide ouders hoge inkomens hebben. Het is wat de raad betreft ook geen goed idee om in het toezicht dezelfde minimumnormen voor het beheersingsniveau voor te stellen voor alle scholen, ongeacht de leerlingenpopulatie.

De raad ziet in de Regeling leerresultaten PO dat er een correctie voor schoolkenmerken en individuele kenmerken plaatsvindt. Daarbij wordt onder meer gesteld: “Het kan voorkomen dat een school leerresultaten behaalt die onder één of beide signaleringswaarden van de hierboven beschreven indicatoren liggen. Het is mogelijk dat dit wordt veroorzaakt door een concentratie van leerlingen met bijzondere individuele kenmerken. De inspectie kan in dit geval toch tot een voldoende oordeel komen, als de school zich hierover op een controleerbare wijze verantwoordt, waarbij er redelijkerwijs geen andere conclusie mogelijk is dan dat de leerlingen naar hun mogelijkheden hebben gepresteerd.” De vraag is hoe die controleerbare verantwoording eruitziet en of daarbij de hoge verwachtingen ten aanzien van leerlingen voldoende in ogenschouw zijn genomen.

De raad werpt daarom de vraag op hoe het toezicht recht doet aan scholen met verschillende leerlingenpopulaties en tegelijkertijd een bijdrage levert aan het nastreven van hoge verwachtingen voor alle leerlingen. De raad beveelt aan te onderzoeken welke afgewogen en duidelijke set normen nodig is om de scholen en de maatschappij duidelijkheid te verschaffen over wát scholen in principe moeten bereiken met hun leerlingen. Ook beveelt de raad aan te onderzoeken hoe die normen moeten meewegen en worden vastgesteld in de beoordeling van scholen.





aan be veling twee

Zet kwaliteitsonderzoeken op scholen, afdelingen en opleidingen centraal

Het extern toezicht moet een scherp beeld hebben van de onderwijskwaliteit binnen de onderwijsinstellingen. Dat vergt dat het extern toezicht zich richt op scholen, afdelingen of opleidingen. De raad pleit daarnaast voor een vorm van toezicht op bestuursniveau en een gesprek met het bestuur. Die moeten gericht zijn op het systeem van kwaliteitszorg en maatregelen die nodig zijn om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Het extern toezicht moet daarbij eerst de school, afdeling of opleiding onderzoeken en de direct betrokkenen spreken. Daarna volgen het toezicht op bestuursniveau en een gesprek met het bestuur.

Voor extern toezicht op de kwaliteit van onderwijs is volgens de raad direct zicht op de onderwijspraktijk nodig. Want onderwijskwaliteit ontstaat op scholen, afdelingen en opleidingen, in de interacties tussen leerling en leraar, student en docent en tussen onderwijsprofessionals en hun direct leidinggevend. De raad meent daarom dat de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit vergt dat in elke sector altijd een vorm van direct extern toezicht is op de onderwijskwaliteit op afzonderlijke scholen, afdelingen of opleidingen.

De raad pleit daarnaast voor een vorm van indirect extern toezicht op het bestuur. De meerwaarde van dit indirecte extern toezicht ligt vooral in het kunnen beoordelen van het systeem van kwaliteitszorg inclusief de verbetermaatregelen die het bestuur in staat stellen de onderwijskwaliteit te verbeteren.¹⁴³ Daarnaast wordt het bestuur zo aangesproken op zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. In de werkwijze die de raad voorstaat, start het onderzoek niet bij het bestuur, maar volgt het op het toezicht dat begint op de scholen, afdelingen en opleidingen.

4.1 Onderwerp iedere school van tijd tot tijd aan een kwaliteitsonderzoek

Van tijd tot tijd kwaliteitsonderzoeken uitvoeren op scholen, afdelingen en opleidingen is volgens de raad belangrijk om een direct beeld te kunnen vormen van de onderwijskwaliteit, en is daarmee een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteitsbeoordelende taak van het extern toezicht. Bovendien, hoe eerder en directer eventuele kwaliteitsproblemen gesignaleerd worden, des te sneller de interventie kan plaatsvinden.¹⁴⁴ Het kwaliteitsonderzoek dat de raad voorstaat, richt zich in principe op alle wettelijke voorschriften in de toepasselijke onderwijswetten. Dit vergt dat het extern toezicht beschikt over voldoende capaciteit.

Onderwijskwaliteit ontstaat in de praktijk en wordt daar ook zichtbaar

Onderwijskwaliteit ontstaat in de onderwijsleerprocessen en ontvouwt zich in de onderwijspraktijk tussen docent en leerling.¹⁴⁵ Het is een complex proces waarbij voortdurend sprake is van interactie tussen leraar en leerling. Onderwijskwaliteit is daarom ook in grote mate afhankelijk van het professionele vermogen van leraren om overwogen en onderbouwde beslissingen te nemen.

Wie zich een oordeel wil vormen over de kwaliteit van onderwijs, moet kijken naar de plek waar het onderwijs zich afspeelt. Bij de meerderheid van de wettelijke kwaliteitseisen aan het onderwijs geldt dat op het niveau van de school, afdeling of opleiding zichtbaar is of eraan voldaan wordt. De eisen gaan over de inhoud van het onderwijsprogramma, de inrichting van de onderwijsleerprocessen en beslissingen die op schoolniveau worden genomen. Ook hier geldt dat wie zich een oordeel wil vormen over de naleving van de wettelijke eisen, het best kan kijken waar het onderwijs zich afspeelt.

Voer elke vier jaar een kwaliteitsonderzoek uit op iedere school in het funderend onderwijs

Het kwaliteitsonderzoek van het extern toezicht dat de raad voorstaat, moet zich niet op één of een beperkt aantal indicatoren of thema's richten, maar op alle wettelijke deugdelijkheidseisen. Dat houdt in dat de inspecteurs niet alleen kijken naar de leerresultaten om de onderwijskwaliteit te beoordelen, maar ook breder onderzoek doen, observeren en mensen spreken. Een belangrijke reden om het extern toezicht dichter op de praktijk van het onderwijs te plaatsen, is dat zo ook de minder goed meetbare aspecten van onderwijskwaliteit in beeld komen. Dat onderwijs wordt vormgegeven door leraren, vereist bijvoorbeeld dat de inspectie controleert of hun didactisch handelen in overeenstemming is met de wettelijke eisen. Verder gaat het bijvoorbeeld om zicht op de ontwikkeling van de leerlingen of studenten, extra ondersteuning, samenwerking, praktijkvorming/stage, toetsing en afsluiting¹⁴⁶, veiligheid en pedagogisch klimaat.¹⁴⁷ De raad bepleit een vierjaarlijks kwaliteitsonderzoek voor iedere school, afdeling en opleiding, ongeacht de resultaten uit het verleden of de uitkomsten van een risicoanalyse. Intensiever toezicht kan plaatsvinden als dat naar aanleiding van het kwaliteitsonderzoek nodig blijkt te zijn.

¹⁴³ Zie bijvoorbeeld artikel 12, lid 4 WPO.

¹⁴⁴ Auditdienst Rijk, 2018.

¹⁴⁵ Zie ook Onderwijsraad, 2016a.

¹⁴⁶ Auditdienst Rijk, 2018.

¹⁴⁷ Zie Oomens et al., 2020.

Betrek de leraren, schoolstaf en schoolleiders bij het inspectieoordeel

De raad acht het van belang dat leraren, onderwijsteams en schoolleiders aanwezig zijn bij de kwaliteitsbeoordeling door het extern toezicht.¹⁴⁸ Want zij zijn het die de onderwijskwaliteit daadwerkelijk realiseren en borgen in de praktijk. De raad verwacht dat het inspectieoordeel op schoolniveau bijdraagt aan een gemeenschappelijk inzicht in hoe de onderwijskwaliteit ervoor staat. Dat is alleen mogelijk als de inspectie op de scholen, afdelingen en opleidingen direct de rol van kritische, externe beschouwer vervult. Het houdt bovendien de leraren, schoolstaf en schoolleiders scherp en alert.

Het is inherent aan de taak van de inspectie dat er ook geregeld een slechtnieuwsgesprek plaatsvindt met een onder toezicht gestelde. Zeker bij twijfel zal het in zo'n gesprek schuren: biedt de instelling wel de kwaliteit die wettelijk is voorgeschreven? Voelen de leerlingen zich veilig genoeg? Voldoet de school aan de wettelijke normen? Dit gesprek wordt ook gevoerd tegen de achtergrond van de sancties die de overheid kan instellen: van verscherpt toezicht tot beëindiging van de bekostiging.

4.2 Zet daarnaast op bestuursniveau toezicht op kwaliteitszorg in

Volgens de onderwijswetgeving zijn de onderwijsbesturen verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en voor duurzame verbetering van die kwaliteit.¹⁴⁹ De raad heeft eerder gezegd dat de minister de publieke belangen van het onderwijs alleen kan waarborgen als die belangen ook door de onderwijsbesturen worden behartigd.¹⁵⁰ De raad onderstreept het uitgangspunt dat het bestuur verantwoordelijk is voor de onderwijskwaliteit. De raad adviseert daarom naast extern toezicht dat de scholen, afdelingen en opleidingen centraal stelt, te blijven werken met een vorm van bestuursgericht toezicht. Dat is nodig om besturen te kunnen aanspreken op hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. Dit indirecte extern toezicht is gericht op het bestuurlijke systeem van kwaliteitszorg.¹⁵¹

Het toezicht op bestuursniveau richt zich dan vooral op de aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem, waar bijvoorbeeld een goed functionerende PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) onderdeel van kan zijn. Een goed systeem van kwaliteitszorg ondersteunt het doordacht en systematisch behouden en verbeteren van onderwijskwaliteit, waarvoor het bestuur verantwoordelijk is.¹⁵² Dat begint met bestuurders die goed zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen, wat hen vervolgens in staat stelt cyclisch en systematisch te werken aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Bijna een op de vijf besturen vanaf primair onderwijs tot aan het middelbaar beroepsonderwijs heeft momenteel een onvoldoende effectieve kwaliteitscyclus.¹⁵³

De raad waarschuwt tegelijkertijd voor een gedetailleerde invulling door het extern toezicht van de eisen die aan kwaliteitszorg worden gesteld. Dat leidt af van de directe beoordeling van het eigenlijke onderwijs, die voorop hoort te staan. Bovendien: een goed systeem van kwaliteitszorg is erop gericht de kwaliteitscultuur op scholen, opleidingen en afdelingen te versterken.¹⁵⁴ Een gedetailleerde invulling van de normen voor kwaliteitszorg en het toezicht daarop kunnen de kwaliteitscultuur juist verstoren.¹⁵⁵ Voldoen aan de normen die het extern toezicht gebruikt om kwaliteitszorg te beoordelen, wordt dan een doel op zich. Ook bestaat het risico dat de bureaucratische last op de scholen, afdelingen en opleidingen toeneemt. De indicatoren uit het waarderingskader worden dan vertaald in interne regels, beleidsdocumenten en systemen alleen ten behoeve van externe verantwoording.

Implicatie voor de werkwijze van het extern toezicht

De raad adviseert dat het extern toezicht meer werk maakt van kwaliteitsonderzoek op scholen en afdelingen en minder de nadruk legt op het indirecte, bestuursgerichte toezicht. Het is dan zaak ook de werkwijze van de inspectie aan te passen aan dit uitgangspunt. Bij aanvang van het onderzoek moet in ieder geval gesproken worden met de directbetrokkenen op het niveau van de school, afdeling en opleiding zoals

¹⁴⁸ Onderwijsraad, 2018.

¹⁴⁹ Onderwijsraad, 2012a; artikel 10 WPO, artikel 23a WVO, artikel 19 WEC, artikel 1.3.6 en 7.4.8., lid 1 WEB en artikel 1.17a WHW.

¹⁵⁰ Onderwijsraad, 2013.

¹⁵¹ Artikel 12, lid 4 WPO, artikel 24, lid 4 WVO.

¹⁵² Onderwijsraad, 2016a; Bokhorst et al., 2018.

¹⁵³ Inspectie van het Onderwijs, 2021a.

¹⁵⁴ Onder andere Onderwijsraad, 2015.

¹⁵⁵ Van der Vegt et al., 2020.

leraren, schoolstaf en schoolleiders. Na het onderzoek op de scholen en afdelingen, en het opstellen van het inspectieoordeel moeten eerst de leraren en schoolleiders op de hoogte worden gesteld van de conclusies van het onderzoek. De bevindingen op het niveau van de school, afdeling en opleidingen vormen daarna het startpunt voor het gesprek en het onderzoek op bestuursniveau naar het systeem van kwaliteitszorg en verbetermaatregelen.¹⁵⁶ Dat betekent een omdraaiing van de huidige werkwijze, waarin de inspectie de doorwerking van de kwaliteitszorg in de praktijk op de scholen, afdelingen en opleidingen achteraf toetst via verificatieactiviteiten.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 12, lid 4 WPO.

¹⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2021b, 2021c, 2021d.





aan be- veling drie

Neem kwaliteit opleiding mee bij herziening accreditatie hoger onderwijs

Ook in het hoger onderwijs is het volgens de Onderwijsraad belangrijk dat het extern toezicht zicht houdt op de kwaliteit van de opleiding. In dat licht geeft de raad, anticiperend op de behandeling van de plannen voor instellingsaccreditatie, een aantal overwegingen mee.

In het hoger onderwijs vormt accreditatie de kern van het extern toezicht. Momenteel is er sprake van een beweging naar instellingsaccreditering. De instelling wordt verantwoordelijk gemaakt voor de kwaliteitsbeoordeling van de eigen opleidingen. In lijn met het advies om meer prioriteit te geven aan de beoordeling van onderwijskwaliteit, en de aanbevelingen over extern toezicht in de andere onderwijssectoren geeft de Onderwijsraad hier graag enkele overwegingen mee over de herziening van het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs. Dit in afwachting van de uitgewerkte plannen op basis waarvan de Onderwijsraad te zijner tijd zal afwegen of er nog nader advies volgt.¹⁵⁸ De raad kijkt hier ook kort naar het voornemen om in het extern toezicht in het mbo gebruik te gaan maken van elementen uit het accreditatiestelsel.

Voornemen tot instellingsaccreditering in het hoger onderwijs

Al enige jaren klinken pleidooien om de opleidingsaccreditaties te vervangen door een systeem met instellingsaccreditering. Momenteel loopt hiermee een experiment. Het is de bedoeling over te stappen op een vorm waarbij de NVAO accreditatie verleent op het niveau van de instelling. De NVAO accrediteert dan niet de afzonderlijke opleidingen, maar toetst elke zes jaar hoe effectief de onderwijsinstelling zelf doorlopend de kwaliteit van haar onderwijs waarborgt en verbetert.¹⁵⁹ Bij een positief oordeel van de instelling draagt deze zelf de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de kwaliteitsbeoordeling van de eigen opleidingen. De opleidingsaccreditaties door de NVAO verdwijnen dan grotendeels. Nieuwe opleidingen moeten voorlopig nog wel door de NVAO worden geaccrediteerd. Indien de instellingsaccreditering niet wordt verleend, blijft er periodiek opleidingsaccreditering plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de NVAO.¹⁶⁰

Wacht uitkomst evaluaties pilot instellingsaccreditering af

De Onderwijsraad beveelt aan om de uitkomsten van het experiment met instellingsaccreditering en lichtere opleidingsaccreditering af te wachten alvorens vervolgstappen te nemen.¹⁶¹ Een experiment is niet automatisch een eerste stap naar herziening, maar een manier om een andere vorm van accreditatie uit te proberen, er ervaring mee op te doen en daaruit te leren. Of en hoe instellingsaccreditering vervolgens regulier ingang vindt, is pas te bepalen aan de hand van de lessen uit de experimenten.

Een overgang naar instellingsaccreditering is een ingrijpende wijziging in de manier waarop de overheid de kwaliteit van het hoger onderwijs waarborgt. De Onderwijsraad benadrukt dat zo'n stap niet licht mag worden genomen. Eerst zal moeten vaststaan dat de onderwijskwaliteit in de opleidingen met instellingsaccreditering gewaarborgd blijft en hoe de accreditatie daartoe moet worden vormgegeven.

Zorg voor voldoende zicht op het opleidingsniveau

De Onderwijsraad vindt het belangrijk dat instellingsaccreditering een voldoende waarborg biedt voor de onderwijskwaliteit. In lijn met de eerdere aanbevelingen in dit advies vergt dit dat instellingsaccreditering zo wordt vormgegeven dat het extern toezicht zicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs aan de opleidingen. Anders kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op de onderwijskwaliteit niet waarmaken.

De principes voor extern toezicht die de raad in hoofdstuk 4 heeft uiteengezet, gelden voor alle onderwijssectoren. De concrete uitwerking verschilt per onderwijssector.¹⁶² Zo staat de overheid voor het toezicht in het hoger onderwijs in een andere verhouding tot de onderwijsinstellingen. Het extern toezicht in het hoger onderwijs heeft een andere voorgeschiedenis. Het huidige accreditatiestelsel voert terug op de invoering van het visitatiestelsel halverwege de jaren 1980.¹⁶³ Waarbij onder verantwoordelijkheid van de VSNU en de HBO-raad commissies bestaande uit deskundigen en peers periodiek de opleidingen visiteerden.¹⁶⁴ De inspectie beoordeelde vervolgens de kwaliteit van de visitatierapporten en de wijze waarop opleidingen en instellingen uitvoering gaven aan de aanbevelingen van de visitatiecommissies.¹⁶⁵ Niettemin hoort volgens de raad het extern toezicht ook in het hoger onderwijs zicht te houden op de onderwijskwaliteit en onderlinge

¹⁵⁸ Eerder heeft de raad geadviseerd vast te houden aan een systeem met opleidingsaccreditaties, zie Onderwijsraad, 2015.

¹⁵⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Zie Besluit experiment instellingsaccreditering met lichtere opleidingsaccreditering.

¹⁶² Onderwijsraad, 2006.

¹⁶³ Tot dan toe was voor universiteiten het toezicht in de vorm van een eigenstandige regeling en een toezichthouder afwezig; Huisman & De Vijlder, 2012.

¹⁶⁴ De VSNU en HBO-raad heten nu respectievelijk Universiteiten van Nederland en Vereniging Hogescholen.

¹⁶⁵ Huisman & De Vijlder, 2012.

vergelijkbaarheid van de opleidingen. De raad geeft hier enkele overwegingen mee over de vormgeving van eventuele instellingsaccreditatie.

Direct extern toezicht op onderwijskwaliteit betekent volgens de raad dat ook bij instellingsaccreditatie het opleidingsniveau in zicht moet blijven. Bij instellingsaccreditatie bestaat het risico dat extern toezicht op te grote afstand komt te staan van waar onderwijs daadwerkelijk tot stand komt. Dan is het lastig echt inzicht te krijgen in de kwaliteit van het onderwijs. Dat de interne kwaliteitszorg op orde is, vormt nog geen waarborg voor goed onderwijs, zie daarvoor paragraaf 2.3. En of de kwaliteitszorg functioneert, is alleen te bepalen in samenhang met de kwaliteit van de opleiding. Verder wordt op het niveau van de opleiding voor de student een samenhangend onderwijsprogramma ingericht. Daar moet dus sprake zijn van een consistente onderwijsvisie.¹⁶⁶ De primaire verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit ligt dan ook bij de opleiding en op dat niveau wordt de onderwijskwaliteit in de praktijk gerealiseerd. Ook in de WHW hebben de faculteiten, met aan het hoofd een decaan, en de daarbij ingestelde opleidingen een specifieke positie en verankering. Dat pleit ervoor om bij instellingsaccreditatie de opleidingen in zicht te houden. Daar komt bij dat opleidingen sterk van elkaar verschillen, ook binnen één instelling. Kwaliteitsbeoordeling bij instellingsaccreditatie zal oog moeten hebben voor verschillen tussen opleidingen binnen een instelling, de op opleidingsniveau geformuleerde visie op goed onderwijs, en de gerealiseerde kwaliteit. Binnen een instelling kunnen onderwijsvisie en kwaliteitsopvatting tussen opleidingen te zeer verschillen om op instellingsniveau te kunnen oordelen over de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien bevat de WHW nauwelijks inhoudelijke kwaliteitsnormen om het onderwijs te beoordelen. De wet gaat ervan uit dat dit per opleiding bekeken wordt, en duidt daarvoor enkel kwaliteitsaspecten aan.¹⁶⁷ Bij gebrek aan wettelijke normen komt kwaliteitsbeoordeling voor een belangrijk deel aan op benchmarking en het professionele oordeel van experts op het specifieke terrein. In het huidige accreditatiestelsel komt dat tot uiting in de clustergewijze accreditatie van soortgelijke opleidingen en in de relatie tussen visitatie en accreditatie. Bij instellingsaccreditatie zal hier op een of andere wijze in voorzien moeten worden.

Een ander aandachtspunt is dat bij instellingsaccreditatie sprake moet blijven van een adequaat interventie-instrumentarium. Gelet op de consequenties van een verlies van accreditatie voor de hele organisatie is dat bij instellingsaccreditatie slechts zelden een proportionele ingreep. Zo is het bij instellingen met een brede opleidingsportefeuille moeilijk voorstelbaar dat de accreditatie vervalt als de kwaliteit bij een of twee opleidingen langdurig onder de maat is. Momenteel is accreditatie op opleidingsniveau een effectief instrument om gericht te kunnen interveniëren bij die ene opleiding waar de kwaliteit onder de maat is, zodat docenten en onderwijsleiders het onderwijs kunnen verbeteren. Het heeft ook direct de functie van kritische, externe blik. Het is de vraag of en hoe instellingsaccreditatie zo georganiseerd kan worden dat een externe periodieke toets op de kwaliteit van de opleiding gewaarborgd blijft.

Als laatste aandachtspunt noemt de Onderwijsraad dat in de voorlopige plannen sprake is van een systematiek met instellingsaccreditatie waarbij een parallel systeem van extern toezicht in het hoger onderwijs nodig blijft.¹⁶⁸ Voor instellingen die niet voldoen aan de gestelde eisen voor instellingsaccreditatie, blijft op enige manier een systeem van extern toezicht bestaan op opleidingen of onderdelen van die instellingen. De raad geeft mee dat dit zo georganiseerd moet worden dat het naast elkaar bestaan van twee systemen werkbaar en uitlegbaar blijft. Het risico bestaat namelijk dat voor studenten en instellingen niet duidelijk is welk normenkader leidend is. En dat kan uitmonden in rechtsonzekerheid en samenloop van procedures.

Wees terughoudend met een vorm van accreditatie in het mbo

De raad ziet dat ook in het middelbaar beroepsonderwijs wordt gewerkt aan diverse vormen van kwaliteitsborging. Volgens de raad is het een positieve ontwikkeling dat de sector, onder andere samen met de MBO Raad en het Kwaliteitsnetwerk mbo, vormen van visitatie en beoordelende peerreviews organiseert.¹⁶⁹ Dit past in de benadering van de Onderwijsraad waarin de kwaliteitsverbetering ook buiten het extern toezicht om wordt geborgd (zie ook par. 6.2). Verder heeft de minister experimenten aangekondigd waarbij mbo-instellingen die hun kwaliteitszorg op orde hebben, met de inspectie kunnen oefenen met een aantal vormen van minder intensief extern toezicht. Het accreditatiestelsel dient

¹⁶⁶ Onderwijsraad, 2015.

¹⁶⁷ Artikel 5.12 WHW.

¹⁶⁸ Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, 2021.

¹⁶⁹ Zie www.kwaliteitsnetwerk-mbo.nl/de-instellingsaudit

daarbij als voorbeeld om de kwaliteitszorg van de mbo-instelling te versterken.¹⁷⁰ Al langer klinken in de sector geluiden om zich te oriënteren op een systeem van accreditatie.

De raad ziet echter twee argumenten om daarin terughoudend te zijn. In de eerste plaats geldt – anders dan in het hoger onderwijs – voor een groot deel van de studenten in het mbo een kwalificatieplicht. Om de overheidszorg voor de kwaliteit van het leer- en kwalificatieplichtig onderwijs waar te maken, ligt het meer voor de hand dat extern toezicht zich direct richt op de onderwijspraktijk. Daarom adviseert de raad ook in het mbo het kwaliteitsonderzoek op de opleidingen centraal te stellen. Bij accreditatie in de vorm zoals tot nu toe gebruikelijk in het hoger onderwijs vindt de beoordeling plaats op basis van visitaties. Deze is immers gebaseerd op het principe van peerreview, waarbij via visitatiepanels een kwaliteitsbeoordeling tot stand komt op het niveau van de opleiding, en in het geval van de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) ook op instellingsniveau.

Een ander argument om terughoudend te zijn met een vorm van accreditatie in het mbo, is dat er met de kwalificatiedossiers in het mbo wettelijke normen bestaan voor de inhoud van het onderwijsprogramma. Het is in principe aan de Inspectie van het Onderwijs om te beoordelen of is voldaan aan deze wettelijke eisen. Daarnaast is het principe dat peers (in de vorm vakgenoten en het werkveld) meekijken, volgens de raad ook geborgd via de totstandkoming van de kwalificatiedossiers, de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en het toezicht daarop door de Inspectie van het Onderwijs.





aan be- veling vier

Herschik taken van Inspectie van het Onderwijs

Om de Inspectie van het Onderwijs in staat te stellen meer prioriteit te geven aan de beoordeling van onderwijskwaliteit adviseert de Onderwijsraad af te zien van het gedifferentieerd toezicht, en onderwijskwaliteit ook te bevorderen buiten het extern toezicht, door andere mechanismen en andere organisaties in te zetten.

Om meer prioriteit te kunnen geven aan de beoordeling van onderwijskwaliteit is het nodig het takenpakket van het extern toezicht te herschikken. De Onderwijsraad adviseert minder nadruk te leggen op de bevorderende taken. Het ‘tandje meer’ met betrekking tot de beoordelende taak gaat gepaard met een ‘tandje minder’ wat betreft de bevorderende taken. Dat begint met de toepasselijke wetgeving, in het bijzonder de WOT, waaruit zal moeten blijken dat het beoordelen van onderwijskwaliteit de hoofdtak is van de Inspectie van het Onderwijs en dat het bevorderen van onderwijskwaliteit een daaraan ondergeschikte taak is. Vervolgens is van belang dat de werkwijze van de inspectie hierop aansluit. Om de inspectie in staat te stellen meer prioriteit te leggen bij haar beoordelende taak, adviseert de raad af te zien van het gedifferentieerd toezicht, en de bevorderende taak ondergeschikt te maken aan de beoordelende taak. De raad adviseert daarnaast de taak van het bevorderen en verbeteren van onderwijskwaliteit steviger buiten het extern toezicht te borgen.

6.1 Zie af van gedifferentieerd toezicht

Volgens de raad zou de inspectie moeten stoppen met het kijken naar de aanvullende kwaliteitsaspecten, met het beoordelen ervan en ook met het verlenen van de waardering goed. Dit gedifferentieerd toezicht is om een aantal redenen problematisch. Ten eerste is het staatsrechtelijk principieel onjuist als de overheid een oordeel uitspreekt over zaken die zijn overgelaten aan de onderwijsinstellingen zelf. De overheid controleert of de onderwijskwaliteit voldoet aan de wettelijke vereisten; die kwaliteit ligt voor alle instellingen vast in de wet. Indien aan de wettelijke normen is voldaan, is sprake van deugdelijk onderwijs. Over andere doelen, inhouden of inrichtingskwesties van het onderwijs gaan de scholen zelf. Zij kunnen uiteenlopende ambities, speerpunten, onderwijsvisies en pedagogische opvattingen hebben. Net zoals het voor een inspecteur lastig is om tegelijkertijd toezichthouder en adviseur te zijn, is ook de combinatie van toezichthouder en prijsuitreiker problematisch. Deze dubbele rol bemoeilijkt het werk van toezichthouders.¹⁷¹ Het is bijvoorbeeld moeilijk in een bepaald jaar een waardering goed te geven en dezelfde school, indien nodig, enkele jaren later op een aantal punten negatief te beoordelen op de onderwijskwaliteit.

Daarnaast gaat er een uniformerend effect vanuit als één instantie de waardering goed uitspreekt, zeker als een extern toezichthouder dat doet vanuit zijn gezaghebbende, onafhankelijke, objectieve en democratisch gelegitimeerde positie (zie paragraaf 2.2). Een veerkrachtig onderwijsstelsel kent juist veel variëteit, en de overheid hoort daarvoor ruimte te laten.¹⁷²

Gedifferentieerd toezicht in het hoger onderwijs afgeschaft

In 2012-2018 bestond ook in het hoger onderwijs gedifferentieerd toezicht. Opleidingen konden bij hun accreditatie de waardering goed of excellent krijgen. De NVAO en de Inspectie van het Onderwijs waren kritisch op deze gedifferentieerde oordelen. Het verschil tussen goed en excellent was volgens hen moeilijk te bepalen en leidde vaak tot bezwaarprocedures en daarmee tot extra werklust. Doordat betrokkenen de aandacht verlegden naar de hoogte van het oordeel, belemmerde het gedifferentieerd oordeel de openheid binnen het stelsel. Het open gesprek tussen betrokkenen bij de opleiding en hun peers in de visitatiecommissie leed eronder. Bovendien zagen opleidingen die het oordeel voldoende kregen, dit vaak als een gebrek aan erkenning voor de bereikte resultaten, wat demotiverend werkte.¹⁷³ Ook ging Nederland met de invoering van gedifferentieerde oordelen in tegen een internationale trend. Andere landen waren al eerder gestopt met gedifferentieerde oordelen. Er was bovendien principiële kritiek: het is aan de overheid de normen te beoordelen, de maatschappij oordeelt over ‘smaak’. Met de inwerkingtreding van de Wet accreditatie op maat in 2020 werd het gedifferentieerd oordelen in het hoger onderwijs weer afgeschaft.¹⁷⁴

¹⁷¹ In de literatuur wordt dit aangeduid met het begrip ‘capture’. Zie ook De Boer, 2021 (en verwijzingen daarin) en Onderwijsraad, 2006.

¹⁷² Onderwijsraad, 2014a.

¹⁷³ Inspectie van het Onderwijs, 2017, 2018c.

¹⁷⁴ Deze alinea is gebaseerd op ScienceGuide: <https://www.scienceguide.nl/2018/02/kamer-schraapt-excellente-oordelen-accreditatiestelsel/?print=true>

Verder ontbreekt overtuigend bewijs dat de waardering van aanvullende ambities leidt tot kwaliteitsverbetering boven op de wettelijk voorgeschreven kwaliteit. De Inspectie van het Onderwijs zelf schrijft in haar recente evaluatie dat het vernieuwde toezicht op dit punt nog niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd.¹⁷⁵ In de tussenevaluatie van het vernieuwde toezicht concluderen de onderzoekers dat de ambitie van de inspectie om scholen aan te zetten tot kwaliteitsverbetering boven het minimum (veel) groter is dan kan worden waargemaakt.¹⁷⁶

De animo onder scholen om deel te nemen aan de procedure voor de verlening van de waardering goed is mede door de ervaren administratieve lasten tot nu toe gering. Er zijn aanwijzingen dat de waardering soms averechts werkt: schoolteams besteden tijd en aandacht aan de aanvraagprocedure en raken gedemotiveerd als ze het predicaat niet ontvangen.¹⁷⁷ Andere teams besluiten hun energie daar niet in te steken, maar verzorgen intussen wel goed onderwijs. Dat roept dan weer de vraag op wat de informatiewaarde van het predicaat is als er veel goede scholen zijn zonder het stempel van het extern toezicht. Sommige bestuurders, schoolleiders en leraren geven aan dat de waardering goed voor de school hen stimuleert beter gaan presteren. Een positief effect wordt mogelijkwerijs bereikt doordat het vernieuwde toezicht scholen prikkelt na te gaan denken over de eigen onderwijsvisie.

6.2 Borg kwaliteitsbevordering en -verbetering beter in het onderwijsbestel

Om de kwaliteitsbevorderende taak in het onderwijs beter te borgen, adviseert de raad de minister en de sectororganisaties werk te maken van verdere professionalisering van het bestuur en intern toezicht. Daarnaast ziet de raad een rol voor de minister om de sector, en vooral het funderend onderwijs, te bewegen werk te maken van een goed systeem van visitaties met externe, onafhankelijke voorzitters.

Met meer prioriteit bij de kwaliteitsbeoordelende taak van de onderwijsinspectie en afschaffing van gedifferentieerd toezicht, zoals de raad bepleit, bestaat het risico dat onderwijsinstellingen zich eenzijdig en smal richten op de wettelijk voorgeschreven kwaliteit. Vanwege de dalende leerresultaten en grote kwaliteitsverschillen tussen scholen en afdelingen in het funderend onderwijs zijn sterke aanzetten tot kwaliteitsverbetering nodig. Aanzetten om onderwijsinstellingen voortdurend te stimuleren onderwijskwaliteit te leveren die uitgaat boven de kwaliteit die de onderwijswetten voorschrijven. De raad beveelt daarom aan bevorderende taken, gericht op continue kwaliteitsverbetering, beter en elders te borgen in het onderwijsbestel.

Diverse partijen vervullen een rol in bevordering en verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Belangrijk daarin zijn leraren en schoolleiders, zij geven het onderwijs daadwerkelijk vorm. Denk daarnaast aan het bestuur, de intern toezichthouder, de examencommissie en de medezeggenschapsorganen. Deze interne organen kunnen beslissingen goedkeuren, tegenhouden, corrigeren of beïnvloeden. Zij zijn belangrijk om leraren en schoolleiders scherp en alert te houden en hen aan te zetten tot kwaliteitsverbetering. Ook externe partijen als de sectorraden, collega-instellingen, profielorganisaties, brancheorganisaties en instellingen uit de educatieve ondersteuningsstructuur (zoals begeleidingsdiensten) kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. Soms ontplooiën ook gemeenten of provincies initiatieven om scholen te ondersteunen bij kwaliteitsverbetering.¹⁷⁸ Vooral in het funderend onderwijs voorzien andere organen en partijen nog onvoldoende in deze kwaliteitsimpulsen. Ook het bestuurlijk vermogen is nog niet overal ver genoeg ontwikkeld en het intern toezicht lijkt niet altijd in staat te zijn om effectief toezicht te houden op de sturing en bewaking van onderwijskwaliteit en kwaliteitsverbetering.

Het verder professionaliseren van het bestuur en intern toezicht is belangrijk om de kwaliteitsimpuls in het onderwijs te borgen. In die professionalisering zouden sturen en toezicht houden op de continue verbetering van onderwijskwaliteit centraal moeten staan. Onderwijskwaliteit hoort een prominente plek in te nemen op de vergaderagenda's van bestuur en intern toezicht. Waar kennis van en expertise over personeelsbeleid

¹⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2020c.

¹⁷⁶ Honingh et al., 2020a.

¹⁷⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2020c.

¹⁷⁸ Bijvoorbeeld de Amsterdamse kwaliteitsaanpak, het onderwijsbeleid Rotterdam en Bobbeslag Friesland; zie Onderwijsraad 2017.

en financiën vaak voldoende aanwezig zijn, geldt dat vaak nog niet op het vlak van onderwijskwaliteit. Hiervoor is het nodig dat zowel bestuurders als intern toezichthouders weet hebben van de onderwijsleerprocessen in de scholen, afdelingen of opleidingen. De kloof tussen bestuur en intern toezicht enerzijds en wat er in de klas gebeurt, is nu vaak te groot. Het komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede als bestuurders en intern toezichthouders regelmatig in gesprek gaan met leraren in de organisatie en regelmatig lessen of colleges te bezoeken.

Tot slot is het principe van een lerende onderwijsorganisatie van essentieel belang voor duurzame kwaliteit.¹⁷⁹ Feedback geven en krijgen en 'feedbackloops' inbouwen kunnen het leervermogen van de organisaties versterken. Ook een goed systeem van visitatie helpt daarbij. Buitenstaanders, bestuurders en leraren van andere onderwijsinstellingen bevragen het bestuur, leraren en schoolleiders op het onderwijs en de onderwijsvisie, houden betrokkenen een spiegel voor en denken mee over mogelijke verbetering. Al met al hebben visitaties nog geen structurele en duurzame plek verworven in de kwaliteitszorg in het funderend onderwijs.



Geraadpleegde deskundigen

De heer G. van den Berg	VO-raad
Mevrouw M. Bokhorst	WRR en Universiteit Utrecht
De heer D. Te Boekhorst	Inspectie van het Onderwijs (vo)
De heer R. Bosker	Rijksuniversiteit Groningen
Mevrouw V. van den Broek	
d'Obrenan	(voorheen) Inspectie van het Onderwijs
De heer T. de Bruijn	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)
De heer G. Driessen	(voorheen) ITS
Mevrouw M. Ehren	Vrije Universiteit
Mevrouw N. Gielen	Vrijeschool de Driestroom
De heer R. Goodijk	Vrije Universiteit Amsterdam en GITP
Mevrouw P. van Haren	Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS)
Mevrouw L. Harteveld	Alberdingk Thijm Scholen, Hilversum
Mevrouw M. Honingh	Radboud Universiteit
Mevrouw M. Jacobs	Inspectie van het Onderwijs (po)
Mevrouw L. Janssen	SPO Venray
Mevrouw A. Knuver	Inspectie van het Onderwijs (vo)
Mevrouw A. van der Linde	PO-Raad
Mevrouw A. Luijten-Lub	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)
De heer R. Molenaar	Inspectie van het Onderwijs (po)
Mevrouw H. van Oostrom	VO-raad
Mevrouw J. Pauw	Inspectie van het Onderwijs (po)
De heer H. Ponds	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO)
Mevrouw M. Pots	IKC Meester Siebering
De heer J. de Ridder	Rijksuniversiteit Groningen
De heer J. Schagen	Basisschool De Archipel, Amsterdam
De heer T. Schillemans	Universiteit Utrecht
Mevrouw J. Sliedregt	Educatief Cluster Vitus-Catharina
De heer M. Snoek	Wartburg College
Mevrouw H. van der Steen	Parcival College
Mevrouw A. Thijs	PO-Raad
De heer D. van Velzen	VO-raad
Mevrouw J. Verbeek	Inspectie van het Onderwijs (mbo)
Mevrouw M. Vermeulen	De Tovercirkel, Hoofddorp
De heer B. Vernooij	IKC Klimboom
De heer R. Vink	Inspectie van het Onderwijs (vo)
De heer F. Wijnands	(voorheen) Inspectie van het Onderwijs
De heer H. Willekens	Inspectie van het Onderwijs (mbo)

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Auditdienst Rijk (2018). *Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht. De examen crisis beheerst?* Den Haag: Auditdienst Rijk.
- Biesta, G. (2015). *Het prachtige risico van onderwijs*. Culemborg: Phronese.
- Barkhuysen, T., & Claessens, M. (2014). Publiekrechtelijke sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en openbaar maken. In M.T.A.B. Laemers (Red.), *Sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en openbaar maken*. Den Haag: Sdu.
- Bokhorst, M., Van Genugten, M.L., Oude Vrielink, M., & Schillemans, T. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkeling van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde* 2018(4), 3-18.
- Boekholt, P. & De Booy, E. (1987). *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- De Boer, J.A. (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch.
- Dodde, N. (2001). *Een speurtocht naar samenhang. Het rijksschooltoezicht van 1801 tot 2001*. Den Haag/Utrecht: Sdu/Inspectie van het Onderwijs.
- Ehren, M.C.M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Utrecht: Eburon.
- Ehren, M.C.M., Honingh, M.E., Hooge, E.H., & O'Hara, J. (2016). Changing school board governance in primary education through school inspections. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(2), 205-223.
- Frissen, P., Van der Steen, M., Peeters, R., Frankowski, A., De Jong, I., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., & Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit*. Tilburg/Den Haag: Tilburg University/Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Honingh, M.E., & Ehren, M.C.M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit. *Bestuurskunde*, 21(4), 64-72.
- Honingh, M.E., Ehren, M.C.M., Van Montfort, C.J., Blom, R., Van Genugten, M.L., & Gooyert, V.D. (2020a). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University.
- Honingh, M., Van Genugten, M., Van Thiel, S., & Blom, R. (2020b). Do boards matter? Studying the relation between school boards and educational quality. *Public Policy and Administration* 35(1), 65-83.
- Honingh, M.E., & Stevenson, L.M. (2020). *Besturen van onderwijs. Acquis over besturen van onderwijs in opdracht van de Onderwijsraad*. Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud University.
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties* (oratie). Tilburg: TIAS, Tilburg University.
- Hooge, E.H., & Honingh, M.E. (2014). Are school boards aware of the educational quality of their schools? *Educational Management Administration & Leadership*, 42(4), 1-16.
- Hooge, E.H., Janssen, S.K., Van Look, K., Molenaar, N., & Slegers, P. (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs. Mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tilburg: TIAS, Tilburg University.
- Huisman, P.W.A. (2019). De casus LVO en Haga: relatie bestuurlijk handelen en onderwijskwaliteit getoetst. *School en Wet* 4, september 2019, 9.
- Huisman, P., & De Vijlder, F. (2012). *Sectorstudie toezicht hoger onderwijs*. Den Haag: WRR.
- Inspectie van het Onderwijs (2014a). *Pilot Vernieuwd toezicht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2014b). *Toezichtkader hoger onderwijs september 2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2017). *De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs. Tussenbericht over de kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Betrouwbaarheid van het inspecteursoordeel. Rapportage fairnessonderzoek 2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs. Specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2018c). *De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020b). *Hoe wordt kwaliteitszorg beoordeeld? Onderzoek naar de betrouwbaarheid van de inspecteursoordelen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020c). *Evaluatie vernieuwd toezicht. Voortgangsrapportage 2018/2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2020d). *Onderzoekskader accreditatiestelsel hoger onderwijs juli 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021b). *Onderzoekskader 2021 voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021c). *Onderzoekskader 2021 voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021d). *Onderzoekskader 2021 (voortgezet) speciaal onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021e). *Onderzoekskader 2021 middelbaar beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Lomos, C., Hofman, H., & Bosker, R.J. (2010). Professional communities and student achievement – a meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 22(2), 121-148.

Mentink, D. (2012). *De kwaliteits-normerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*. <https://www.onderwijsraad.nl>

Mentink, D., Vermeulen, B., & Zoontjens, P. (2021). Commentaar op artikel 23 van de Grondwet. In E. Hirsch Ballin & G. Leenknecht (Red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie). <https://www.nederlandrechtsstaat.nl>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de Kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht), 20 juni 2001. Kamerstukken II, 2000-2001, 27 831, nr. 1.

Ministerie van Justitie (2004). *Rechtsstaat en Rechtsorde*. Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nr. 9.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Nota Variëteit en waarborg; voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs*. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). 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. Kamerstukken II, 2009-2010, 32 193, nr. 3.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). Besluit van 15 december 2017, houdende bepalingen voor een experiment met instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie gericht op onder meer een vermindering van de lasten die gepaard gaan met de accreditatie in het hoger

onderwijs (Besluit experiment instellingsaccreditering met lichtere opleidingsaccreditering), 15 december 2017.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Versterking kwaliteitsborging in het mbo. Kamerbrief, 16 december 2020. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende instellingsaccreditering. Kamerbrief, 11 februari 2021. Den Haag: OCW.

Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (2021). Brief van NVAO aan OCW inzake instellingsaccreditering. Den Haag: NVAO.

Nolen, M. (2017). *De bestuurder in het onderwijs*. Den Haag: Boom juridisch.

Onderwijsraad (1999). *Deugdelijk toezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012a). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012b). *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Een stelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014b). *Advies inzake het Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van diverse sectorwetten en de WOT in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016a). *De volle breedte van onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016b). *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid en overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021). *Grenzen stellen, ruimte laten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oomens, M., Bomhof, M., Middelbeek, L., Pater, C., Siebers, V., & Laemers, M. (2020). *Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs*. Utrecht: Oberon.

Raad van State (2021). *Advies inzake het Voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium*. Den Haag: Raad van State.

Van der Steen, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M., Scherpenisse, J., & Mertens, F. (2015). *Verbindingen tussen instelling en stelsel in het onderwijstoezicht*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Thorbecke, J.R. (1829). *Over het bestuur van het onderwijs, in betrekking tot eene aanstaande wetgeving*. Zutphen: WC Wansleben.

Van der Vegt, A.L., Middelbeek, L., & Suijkerbuijk, A. (2020). *Duurzame kwaliteitscultuur in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de Kennisrotonde.

Vermeulen, B.P., & Mentink, D. (2011). *Artikel 23 Grondwet. De basis van het Nederlandse onderwijsrecht*. Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: WRR.

De Wolf, I., & Honingh, M. (2014). Risicogestuurd toezicht niet vrij van risico's. In: F. Mertens, J. Scherpenisse & M. van der Steen (Red.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht. 10 jaar Leeratelier Toezicht en Naleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

De Wolf, I., Verkroost, J., & Franssen, H. (2017). Inspectie en verantwoording in het Nederlandse onderwijs. In: J. Heijmans & J. Christians (2017), *The Dutch Way, leren lesgeven en leiderschap in het Nederlandse onderwijs*. Helmond/Schoorl: OMJS i.s.m. Stichting de Brink, 109-126.

Zoontjens, P. (2019). *Onderwijsrecht. Eenheid in verscheidenheid*. Den Haag: Boom juridisch.

Zoontjens, P., & Eijlander, Ph. (2002). De Wet op het Onderwijstoezicht. *Nederlands tijdschrift voor Onderwijsrecht* 14(1-2), 3-14.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit het onderwijsveld en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)
I. (Iliass) El Hadioui MSc
Mr. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman
J. (Jasmijn) Kester MEM
R. (René) Kneyber
dr. A (Esmah) Lahlah
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
drs. R. (Rob) Schuur (vicevoorzitter)
prof. dr. M.L.L. (Monique) Volman
prof. dr. H.G. (Herman) van de Werfhorst
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Nr. 20220029-1210, maart 2022

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2022
ISBN 978-94-6121-079-1

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

Ontwerp

thonik

Fotografie

Edwin Walvisch

Visualisatie

Things To Make And Do

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00