

Vergaderjaar 2009–2010

32 193

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

In deze memorie van toelichting, die ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onderteken, ga ik nader op de inhoud en strekking van het wetsvoorstel in.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel worden de taken en bevoegdheden van de Inspectie van het onderwijs nader geregeld. Het toezicht door de Inspectie van het onderwijs op het onderwijsveld is ingericht overeenkomstig het coalitieakkoord van 7 februari 2007. Het coalitieakkoord stelt een nieuwe wijze van toezicht voor op basis van het uitgangspunt «verdiend vertrouwen». Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht. De toezichthouder gaat de capaciteit meer op maat inzetten, waardoor scholen die het goed doen, een vermindering van de toezichtsintensiteit en toezichtslast zullen ervaren, en waardoor meer aandacht kan uitgaan naar scholen met kwaliteitsproblemen. De volgende passages uit het coalitieakkoord illustreren deze lijn:

«Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen» (p. 11)

«Onderwijsinstellingen krijgen meer mogelijkheden invulling te geven aan het onderwijs door vertrouwen te geven aan de professionals in het onderwijs, minder regels en minder toezicht» (p. 18)

«De kwaliteit van ons onderwijs moet worden gegarandeerd. Wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan wordt duidelijk vastgelegd, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs. Scholen krijgen meer ruimte voor de invulling daarvan. Ze leggen over resultaten verantwoording af aan ouders, studenten en minister. Als de kwaliteit tekortschiet moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen. Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht». (p. 18)

Bij de vormgeving van het nieuwe toezicht wordt tevens voortgebouwd op de OCW-nota «Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht» (Kamer-

stukken II 2005/06, 30 183, nr. 11), waarin – in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht van het vorige kabinet – de zes principes zijn geformuleerd, die ertoe moeten leiden dat het toezicht minder last bezorgt aan degenen op wie het van toepassing is, en toch voldoende effect sorteert. Het toezicht moet voldoen aan de volgende principes: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Uit de evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT, bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 183, nr. 18) is gebleken dat de WOT in grote lijnen aan de verwachtingen voldoet. Het is daarom niet nodig een geheel nieuwe WOT op te stellen. De professionaliteit en de onafhankelijkheid van de inspectie zijn in orde en de instellingen zijn overwegend positief over de inspectie. Tevens komt uit de evaluatie naar voren dat selectiviteit een goed en zinvol criterium is en dat proportionaliteit een mogelijkheid is om een zekere minimumkwaliteit te garanderen. Daarnaast maken de onderzoekers enige kanttekeningen. Zij constateren dat er op verschillende plekken stapeling van toezicht is en dat er (nog) geen sprake is van echt integraal toezicht. Voorts bevelen de onderzoekers aan dat informatie van scholen voor alle betrokkenen beschikbaar en inzichtelijk dient te zijn. Ook concluderen zij dat het sanctierepertoire van de inspectie aan een andere invulling toe is en dat bestaande interventiemogelijkheden creatiever door de inspectie benut kunnen worden. In de toezichtsbrief (Kamerstukken II 2006/07, 30 183, nr. 18) is geconstateerd dat de uitkomsten van de evaluatie en de maatregelen uit het coalitieakkoord aanleiding geven om de huidige WOT – en in sommige gevallen de sectorwetgeving – aan te passen. Ook de opvatting van de Tweede Kamer dat onderwijsinstellingen die niet voldoende presteren, in de praktijk te lang onvoldoende verbetering laten zien, is aanleiding om het toezicht te vernieuwen. Er is meer handhavingsactie nodig om onderwijsinstellingen die niet in overeenstemming handelen met de regels tot de orde te roepen.

Behalve bovengenoemde uitgangspunten van het coalitieakkoord en de uitkomsten van de evaluatie van de WOT zijn ook andere ontwikkelingen aanleiding om het toezicht te vernieuwen. Met name gaat het daarbij om de ontwikkelingen rond «goed bestuur». Het wetsvoorstel «goed onderwijs en goed bestuur» dat in september 2009 door de Tweede Kamer is aanvaard, stelt onderwijsbestuurlijke kaders vast die nodig zijn om onderwijskwaliteit te garanderen (Kamerstukken II 2008/09, 31 828). Het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur legt een basis voor een afgewogen en effectief instrumentarium voor de minister om in te grijpen bij slechte kwaliteit van het onderwijs en bij slecht bestuur. Dit instrumentarium omvat niet alleen maatregelen in de sfeer van bekostiging (bij ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs kan de minister als ultimum remedium besluiten dat een openbare school wordt opgeheven en de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd), maar ook interventies gericht op normconform gedrag. Zo kan de minister een aanwijzing geven indien sprake is van bestuurlijk wanbeheer (waaronder financieel wanbeleid) van een of meer bestuurders of toezichthouders. De hier genoemde sancties zijn dermate ingrijpend dat zij aan de minister blijven voorbehouden en niet aan de inspectie zullen worden gemandateerd.

Om de basiskwaliteit van het onderwijs te garanderen, bepaalt de overheid op cruciale onderdelen de grenzen van de ruimte, zoals op het gebied van de bekwaamheid van onderwijsgeevenden, de onderwijstijd en de onderwijsinhoud, de kerndoelen en de eindtermen. Daarmee zullen in het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur de onderwijsinhoudelijke kaders en doelen, het «wat», worden vastgelegd. In de WOT worden de taken en bevoegdheden van de inspectie geregeld waarmee de inspectie haar toezichthoudende rol (nog beter) kan vervullen en jaarlijks over de staat van het onderwijs kan rapporteren.

Het voorliggende wetsvoorstel dient twee doelen die voortvloeien uit de Kaderstellende Visie op Toezicht en de Visie op Toezicht van OCW, en die ook expliciet voorkomen in het regeerakkoord. Dat is allereerst de vermindering van de toezichtlasten voor de scholen en daarnaast een vergroting van de effectiviteit van het toezicht.

Vermindering van de toezichtlasten voor de scholen wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd door een risicogerichte benadering van het onderwijs. In plaats van periodiek alle scholen op een uniforme manier te onderzoeken, past de inspectie een systematiek van jaarlijkse risicoanalyse toe. Deze risicoanalyse wordt uitgevoerd op basis van informatie over de scholen die toch al beschikbaar is, te weten de openbare onderwijsresultaten, overige prestatie-indicatoren (bijv. schoolgids, jaarverslag) en signalen (bijv. krantenartikelen, brieven). Hierdoor neemt de bevraginglast van scholen af, hetgeen door Actal wordt bevestigd. Als de risicoanalyse vervolgens aanleiding geeft tot vermoedens van tekortschietende kwaliteit of naleving, wordt nader onderzoek uitgevoerd. De hier beschreven werkwijze die uitgaat van meer risicogericht en selectiever toezicht is overigens niet nieuw. Deze werkwijze wordt al enige jaren toegepast en is onder de WOT geleidelijk geëvolueerd. Bij de totstandkoming van de WOT in 2002 werd, op verzoek van de Tweede Kamer, aan het periodiek kwaliteitsonderzoek invulling gegeven in de vorm van een jaarlijks bezoek aan elke school. Deze praktijk is reeds enkele jaren verlaten. De huidige bepalingen in de WOT zijn echter nog onvoldoende toegesneden op het risicogerichte toezicht en leiden daardoor in de praktijk nogal eens tot misverstanden. Met de onderhavige wetswijziging wordt de WOT in overeenstemming gebracht met de in de loop der jaren geëvolueerde toezichtpraktijk. Verouderde begrippen, zoals bijv. periodiek kwaliteitsonderzoek en zelfevaluatie, zijn aangepast.

Afgezien van de administratieve lastenvermindering voor de scholen, wordt door de risicogerichte benadering de effectiviteit van het toezicht en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs bevorderd. Allereerst is de inspectie, door de risicogerichte benadering, minder tijd kwijt aan toezicht op scholen die het goed doen. De vrijkomende tijd kan worden ingezet voor een intensiever toezicht op scholen met (mogelijke) tekortkomingen en bijvoorbeeld themaonderzoek. Deze ontwikkeling betekent niet dat het stimulerend toezicht verdwijnt. De inspectie blijft niet alleen bevorderen dat scholen met tekortkomingen op het gebied van kwaliteit of de naleving van wettelijke voorschriften, deze tekortkomingen opheffen, maar ook dat scholen die voldoende presteren, zich inspannen om te blijven voldoen. Uit de evaluatie van de WOT is gebleken dat juist deze vorm van stimuleren, met als stok achter de deur een sanctie (thans door de minister), het meest effectief is. In situaties waarin scholen tekortschieten, is het oordeel van de inspectie en het optreden van de inspecteur (die zo nodig een sanctie kan opleggen) een belangrijke factor in het verbeteringsproces. Scholen krijgen zo inzicht in hun eigen zwakke (en sterke) punten en kunnen dit gebruiken als een gratis hulpmiddel bij de verbetering en znodig als een breekijzer om verbeteringen tot stand te brengen. Kwaliteitsverbetering blijkt aldus direct samen te hangen met actieve interventies en deze vinden plaats als niet voldaan wordt aan de norm. De regering heeft gekozen voor deze meest effectieve benadering van stimulerend toezicht.

Er is ook nog een tweede betekenis van het begrip stimuleren: het bevorderen dat scholen zonder tekortkomingen zich verder verbeteren. Uit de evaluatie van de WOT blijkt dat deze tweede vorm van stimuleren veel minder verband oplevert met veranderingen in de kwaliteit van de scholen. Deze tweede vorm van stimuleren wordt toegepast in de vorm van benchmarkinformatie. Met deze informatie biedt de inspectie de scholen de mogelijkheid om zich te spiegelen aan de prestaties van

andere scholen. Door de benchmarkinformatie, het publiceren van de onderzoeksbevindingen en themarapporten krijgen ook de voldoende- en goed presterende scholen nog altijd een spiegel voorgehouden en worden zij geprikkeld tot verdere verbetering van de kwaliteit.

Het risicogerichte toezicht leidt tot een andere rol van de inspectie. De rol van de inspectie verschuift van gratis adviseur naar controleur en handhaver. Dit is in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht en het coalitieakkoord van 7 februari 2007. Daarnaast heeft de Minister in het AO van 3 oktober 2007 benadrukt dat de rol van de inspectie primair die van toezichthouder is (Kamerstukken II, 2007/08, 30 183, nr. 19). De inspectie komt beoordelen of het onderwijs op een school voldoet aan de gestelde eisen. Daarnaast ligt hier nog een meer fundamentele overweging aan ten grondslag. Ook al beschouwen de scholen de inspecteur wellicht als onderwijskundig adviseur, adviseurschap is principieel in strijd met de toezichthoudende taak. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat de inspecteur in een later stadium een school moet beoordelen op punten waarop hij zelf heeft geadviseerd. Dat is niet in overeenstemming met de eisen van een onafhankelijke oordeelsvorming die aan de basis ligt van het toezicht.

De huidige praktijk van het risicogerichte toezicht wijst uit dat daarmee tekortschietende scholen eerder worden gedetecteerd. De inspectie heeft ten behoeve van het risicogerichte toezicht nieuwe detectiemethoden ontwikkeld. Uit steekproefonderzoek bij een representatieve selectie van scholen in het primair onderwijs blijkt dat deze detectie zeer nauwkeurig werkt. In het kader van een verdere, preventieve stimulering vindt overleg plaats met de besturen om ze de resultaten van de risicoanalyses van hun eigen scholen ter beschikking te stellen, opdat zij in een vroeg stadium zelf maatregelen kunnen nemen om het afglijden van hun school te voorkomen. Dit kan voorkomen dat aangepast toezicht op scholen noodzakelijk wordt.

De inspectie combineert de hierboven beschreven werkwijze met de toepassing van programmatisch handhaven. Daarin weegt zij af welke wettelijke voorschriften (waaronder met name de deugdelijkheidseisen uit de sectorwetten) het meest van belang zijn voor de onderwijskwaliteit en onderzoekt en handhaaft zij die met voorrang. Dit onderzoek is deels gekoppeld aan het risicogerichte toezicht en vindt deels plaats via steekproefonderzoek waarbij ook scholen worden betrokken die geen risico's vertonen. Door de toepassing van het programmatisch handhaven neemt het toezicht op de belangrijke wettelijke voorschriften toe ten opzichte van het verleden.

Op soortgelijke wijze vindt onderzoek plaats naar het algemene kwaliteitsniveau van het onderwijs. Dat onderzoek richt zich de komende jaren speciaal op het onderwijs in en het niveau van de zogenaamde basisvaardigheden taal en rekenen/wiskunde. Het zijn die basisvaardigheden die sterk voorwaardelijk zijn voor het succes van de leerlingen en de positie van het onderwijs in vergelijking met dat in internationaal verband.

Het takenpakket van de inspectie is de laatste jaren uitgebreid met onder meer het toezicht op de examens mbo, de kenniscentra, de kinderopvang, de indicatiestelling en de financiën. Het toezicht op de kenniscentra vindt reeds enige jaren plaats op basis van een convenant in afwachting van definitieve vastlegging in de WOT. Alle uitbreidingen van het toezicht gaan gepaard met een evenredige uitbreiding van de formatie van de inspectie buiten de algemene taakstelling. De taakuitbreidingen op zichzelf gaan dus niet ten koste van het toezicht op het onderwijs. De taakstelling zelf staat strikt genomen los van de aanpassingen in het toezicht en zou

ook zonder deze aanpassingen plaatsvinden. De verhoging van de effectiviteit door risicogericht toezicht dient ertoe het toezichtniveau ondanks de taakstelling op peil te houden.

In de praktijk leidt de toezichtssystematiek ertoe dat de inspectie tenminste eenmaal in de vier jaar elke po-, voen bve- school/instelling bezoekt conform de toezegging van de bewindslieden tijdens het Algemeen Overleg van 3 oktober 2007 ((Kamerstukken II, 2007/08, 30 183, nr. 19). Voor de bve-sector blijft het jaarlijks bezoek gehandhaafd. Daarnaast vindt er jaarlijks voor elke school een risicoanalyse plaats, hetgeen voorheen niet zo systematisch en uitgebreid het geval was. Het aantal bronnen dat gebruikt wordt voor de risicoanalyse is fors uitgebreid.

Met dit wetsvoorstel zal de inspectie bovendien de mogelijkheid krijgen om creatiever en intensiever te handhaven door zelf maatregelen te nemen en in het uiterste geval (in mandaat) sancties op te leggen. De inspectie is in veel gevallen het meest aangewezen om interventies te plegen en sanctie-instrumenten (met name bekostigings sancties) in te zetten en toe te passen. Dit sluit aan bij het kabinetsbeleid ten aanzien van toezicht (Kaderstellende visie op toezicht, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15). De inspectie zal als toezichthouder immers vaak als eerste constateren indien een wettelijk voorschrift niet door een onderwijsinstelling is nageleefd.

Tekortkomingen op wettelijke voorschriften kunnen al in een vroeg stadium een indicatie zijn voor het afglijden van een school. Gerichte handhaving kan in dat geval het afglijden stoppen en de situatie verbeteren voordat de school als zeer zwak moet worden aangemerkt. Dit draagt ertoe bij dat het aantal scholen dat feitelijk zeer zwak wordt, afneemt.

Bij dergelijke tekortkomingen is snelle handhavingsactie geboden. De bestaande situatie, waarbij de minister tot handhaven en sanctioneren overgaat, voorziet daar niet in. Door de inspectie bij algemene maatregel van bestuur, op basis van deze wet, het mandaat te geven om bij de minder zware gevallen zelfstandig sancties op te kunnen leggen, ontstaat die snellere verbetering naar verwachting wel. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geschapen om bij AMvB te regelen welke interventies aan de inspectie kunnen worden gemandateerd. Het betreft in de eerste plaats de uitoefening door de inspectie van bestaande interventiebevoegdheden van de minister op grond van de onderwijswetten (artikelen 164 van de Wet op het primair onderwijs, 146 van de Wet op de expertisecentra, 104 van de Wet op het voortgezet onderwijs, 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) alsmede het toepassen van sanctiebevoegdheden op grond van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht.

In de tweede plaats is mandatering aan de inspectie voorzien van de bevoegdheid om correcties toe te passen op de bekostiging (of de rijksbijdrage), bedoeld in de artikelen 34a van het Besluit bekostiging WPO, 43 van het Besluit bekostiging WEC, 21 van het Bekostigingsbesluit W.V.O., 2.5.9, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 2.9, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

In de derde plaats is de regering voornemens de inspectie de bevoegdheid te mandateren om besluiten te nemen tot het ontnemen van de rechten, bedoeld in de artikelen 6.1.4, 6.1.5b, 6.2.2, 6.2.3b en 6.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, met inbegrip van de daaraan voorafgaande waarschuwing, bedoeld in de artikelen 6.1.5, 6.1.5b, 6.2.3, 6.2.3b en 6.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Zie verder de artikelsgewijze toelichting, onderdeel B. Definitieve besluitvorming hierover krijgt zijn beslag in de algemene maatregel van bestuur waarvan een voorontwerp als bijlage bij het wetsvoorstel is gevoegd.¹

Een regeling bij algemene maatregel van bestuur verdient de voorkeur boven een regeling in de WOT, omdat het interventiebeleid van de inspectie nog in ontwikkeling is. Voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur is gekozen om het invoeringsproces geleidelijk en goed te laten verlopen en om zonodig bij te kunnen sturen. Gelet op de kenbaarheid ligt het daarnaast in de rede om het concrete handhavingsbeleid vast te leggen in een beleidsregel (welke sanctie hoort bij welke «overtreding»).

2. Inhoud wetsvoorstel

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Er wordt een grondslag opgenomen voor risicogericht toezicht. De wet wordt ook in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt dat het toezicht is gebaseerd op de verantwoordingsdocumenten van de instelling (en niet meer op de in de huidige WOT vastgelegde zelf-evaluatie). Het wetsvoorstel is een codificatie van de huidige praktijk.
- De werkwijze van de inspectie (informerende, beoordelende en zonodig interveniërende) wordt in de taakomschrijving van de inspectie beter tot uitdrukking gebracht.
- De nieuwe taak van de inspectie om toezicht te houden op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen en op hun accountants, wordt wettelijk geregeld. De inspectie wordt onder meer bevoegd onderzoek te verrichten naar de rechtmatige verkrijging van de rijksbekostiging, naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen.
- De kwaliteit van het onderwijspersoneel wordt expliciet genoemd als een onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling en als zodanig onderworpen aan het toezicht.
- Er wordt een grondslag opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur, waarin wordt geregeld in welke gevallen door de minister mandaat kan worden verleend aan de inspectie voor het opleggen van bestuurlijke sancties. Tevens wordt een grondslag opgenomen voor het mandateren aan de inspectie van andere besluiten, zoals het nemen van de beslissing op bezwaar, ingediend tegen een sanctie-maatregel opgelegd door de inspectie.
- Verduidelijkt wordt dat de inspectie niet alle kwaliteitsaspecten jaarlijks en in dezelfde mate behoeft te onderzoeken.
- Hoofdstuk 4 van de WOT (hoger onderwijs) wordt uit het oogpunt van overzichtelijkheid en transparantie geschrapt en geïntegreerd in hoofdstuk 3. Het betreft een technische wijziging.
- In het hoger onderwijs is de taak van de inspectie om op verzoek van de minister of uit eigen beweging in incidentele gevallen onderzoek te verrichten binnen een door de minister te formuleren kader (de «brandweerfunctie») explicieter tot uitdrukking gebracht (vgl. het huidige artikel 19, eerste lid, WOT).
- Verder worden nog enkele andere onderwerpen geregeld die niet direct met het nieuwe toezicht samenhangen:
 - het toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven wordt in de WOT vastgelegd; op basis van een convenant is daar de afgelopen jaren al op vooruit gelopen,
 - in de WOT wordt een grondslag geboden voor het toezicht door de inspectie op de naleving van de Wet medezeggenschap op scholen,
 - voor de klachtadviescommissie wordt bepaald dat de benoeming

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- voor ten hoogste vier jaar geschiedt (analoog aan de procedure omtrent de Raad van advies inzake de inspectie), en
- voor de Raad van advies inzake de inspectie wordt bepaald dat er meer dan drie leden benoemd kunnen worden.

Tot slot worden nog enkele technische verbeteringen in de WOT aangebracht.

3. Werkwijze inspectie

3.1 Toezichtproces: risicogericht en proportioneel

Met het risicogerichte toezicht is de werkwijze van de inspectie gewijzigd. De rode draad in deze veranderingen is: minder last, meer effect. Deze werkwijze van de inspectie wordt thans in de WOT vastgelegd. Eén van de kernpunten van het toezicht is dat dit niet langer aansluit bij de zelf-evaluatie van de instellingen maar gericht is op openbare verantwoordingsinformatie (bijv. schoolgids, jaarverslagen). De inspectie doet per schoollocatie of afdeling jaarlijks een risicoanalyseonderzoek. Dit risicoanalyseonderzoek vindt plaats op basis van databestanden of signalen. Als daaruit vermoedens rijzen dat sprake is van tekortkomingen vindt documentenanalyse of onderzoek bij de instelling plaats. De risicoanalyse is beslissend voor de intensiteit van het toezicht. Op basis van het onderzoek stelt de inspectie een «toezichtarrangement» vast. Het toezichtarrangement is openbaar. Zijn de risico's klein en zijn de eindresultaten op niveau dan krijgt de instelling een zogenaamd basisarrangement en vindt er in dat jaar in beginsel geen verder onderzoek plaats. Dit zorgt voor minder toezichtlasten bij een school. Bij grote risico's (tekortkomingen) zal de inspectie uitvoerig onderzoek doen op de betreffende scholen. Deze scholen krijgen een aangepast arrangement. De risicoanalyses worden doorgaans eerst besproken met het bestuur. De inspectie wil het toezicht effectiever maken door ervaringen van belanghebbenden (ouders, leerlingen, medezeggenschapsorgaan, gemeenten), de zogenaamde horizontale verantwoording, beter te gebruiken bij de risicoanalyse. Ook worden in het nieuwe toezicht de personele en financiële gegevens van besturen en scholen gebruikt voor de risicoanalyse. Als daarvoor aanleiding bestaat worden de jaarverslagen (inclusief de jaarrekeningen) van bevoegde gezagen diepgaand geanalyseerd. De toezegging aan de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 3 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 30 183, nr. 19) dat de inspectie een school in het primair onderwijs eens in de vier jaar zal blijven bezoeken, zal worden uitgewerkt in de Regeling Inspectie van het onderwijs. De Regeling Inspectie van het onderwijs 2006 (Stcrt. 28 april 2006, nr. 83) zal daartoe worden aangepast.

3.2 Geïntegreerd toezicht

In de toezichtsbrief is de Tweede Kamer uitvoerig geïnformeerd over de sinds 2005 (voorgenomen) integratie van de afdeling Rekenschap van de Auditdienst (AD) en een deel van de Afdeling Financiën en Analyse van Centrale Financiën Instellingen (CFI) bij de inspectie. Per 1 september 2008 zijn de bevoegdheden die de inspectie in verband met deze integratie nodig heeft, aan haar gemandateerd. Dat is geschied met een wijziging van de bijlage van het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 (Stcrt. 29 augustus 2008, nr. 167). Begin oktober 2008 is het personeel van de genoemde eenheden van de AD en CFI ondergebracht bij de inspectie. Hiermee is geanticipeerd op de onderhavige wetwijziging. Op grond van het nieuwe artikel 3 van de WOT krijgt de inspectie tot (geattribueerde) taak het beoordelen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de rijks-bekostiging, naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag

aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen. Deze nieuwe taak omvat ook het onderwijs waar de Minister van LNV verantwoordelijk voor is. Het geïntegreerde toezicht van de inspectie sluit primair aan bij de officiële verantwoordingsdocumenten van de instellingen. Daartoe is ook artikel 12 gewijzigd. In het jaardocument legt het bevoegd gezag van de instelling verantwoording af van zowel het operationele als het financiële reilen en zeilen van de instelling. Het jaardocument wordt goedgekeurd door de interne toezichthouder van de instelling en markeert daarmee ook de relatie tussen het interne en het externe toezicht. Het financiële deel van het jaarverslag wordt in opdracht van de instelling gecontroleerd door de accountant die het bevoegd gezag van de instelling daar zelf voor benoemt. De inspectie voert hierop een vorm van tweedelijns toezicht uit. Die omvat controle van de rapporten van de instellingsaccountants en alleen eigen onderzoek indien er problemen zijn die daar aanleiding toe geven. Voor wat betreft het toezicht op de kwaliteit is het jaardocument een belangrijke input voor het proportionele toezicht. De optie om aan te sluiten bij een (niet verplicht) zelfevaluatiedocument, is veranderd in de verplichting aan te sluiten bij het voorgeschreven jaardocument, waarin de instelling zich ook moet verantwoorden over de geleverde prestaties met een niet financieel karakter. Daarmee is er een zeer eenduidig relatie gelegd tussen intern en extern toezicht.

3.3 Toezicht op de kwaliteit van leraren

De kwaliteit van het personeel is van essentieel belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht daarop raakt dus rechtstreeks de taak van de inspectie. Dat stelde ook de Commissie Leraren onder leiding van de heer Rinnooy Kan in het rapport «Leerkracht» dat op 12 september 2007 uitkwam.

Het risicogerichte toezicht is intensief bij besturen en scholen met risico's en tekortkomingen én is erop gericht om die tekortkomingen effectief aan te pakken. Bij deze scholen blijkt vaak dat de kwaliteit van de leraren, de schoolleiding en/of het bestuur de oorzaak van tekortkomingen is en een hinderpaal kan zijn om verbeteringen te realiseren. Besturen en scholen die goede kwaliteit leveren, verdienen in het toezicht (meer) vertrouwen. Voor hen is de toezichtlast beperkt. Maar ook bij die scholen kunnen tekortkomingen in de kwaliteit van het personeel voorkomen. Deze tekortkomingen kunnen op termijn een negatief effect hebben op de kwaliteit van het onderwijs.

Het kabinet heeft daarom vastgesteld in het actieplan «LeerKracht van Nederland» (Kamerstukken II 2007/08, 27 923, nr. 45) dat het van belang is dat de inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Kwaliteit van het personeelsbeleid (dat kwaliteit en kwaliteitsverbetering van het personeel impliceert) wordt een nadrukkelijk element van de bepaling van de sterkte van de school. Dit speelt een rol in de bepaling of intensiever toezicht noodzakelijk is.

In dit wetsvoorstel leidt het bovenstaande op twee plaatsen tot wijziging van de WOT.

In de eerste plaats wordt in artikel 3, tweede lid, van de WOT, dat de taken van het toezicht omvat, bepaald dat onder het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs mede begrepen wordt het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel. Dit biedt een duidelijke basis voor bijvoorbeeld de communicatie met de school over het onderhouden van de bekwaamheid van de leraar, over de vraag hoeveel leraren hun werkzaamheden verrichten zonder daarvoor bevoegd te zijn, over de vraag of die leraren zich scholen tot de verlangde bevoegdheid respectievelijk de vraag of de werkgever die leraren daartoe in staat stelt en/of stimuleert. In de beleidsreactie op het onderwijsverslag 2005/2006 is de inspectie

immers expliciet uitgenodigd het bevoegd gezag er nadrukkelijk op aan te spreken als onbevoegde leraren niet tegelijk worden geschoold tot de passende bevoegdheid. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de inspectie in dat kader alleen een oordeel geeft over de kwaliteit van het leraarschap in het algemeen en zich niet uitspreekt over individuele leraren.

In de tweede plaats wordt «de kwaliteit van het onderwijspersoneel» in artikel 11, tweede lid, van de WOT toegevoegd als een van de aspecten van kwaliteit aan de hand waarvan de inspectie het onderzoek aan elke instelling verricht. Dit zal met name het geval zijn bij ernstige kwaliteitsproblemen of naar aanleiding van signalen. De twee bovengenoemde wijzigingen in de WOT bieden een goede basis om tot een toezichtkader te komen. Dit toezichtkader wordt op dit moment ontwikkeld. Aan de hand daarvan zal de kwaliteit van het onderwijsteam en van het personeelsbeleid, in het bijzonder de duurzame borging daarvan, worden beoordeeld. Deze beoordeling kan aanleiding zijn voor handhavend optreden.

3.4 Toezicht op kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven

De nieuwe werkwijze van de inspectie gaat ook gelden voor de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (KBB). In het wetsvoorstel wordt een nieuw hoofdstuk 3c ingevoegd, dat de inspectie een wettelijke basis verschaft voor het toezicht op die kenniscentra. In 2005 is door de KBB gevraagd om uitoefening van toezicht door de inspectie in het kader van de publieke verantwoording van hun wettelijke taken. Op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn de kenniscentra belast met het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur en de beoordeling, goedkeuring en bevordering van de kwaliteit en kwantiteit van beroepspraktijkplaatsen ten behoeve van het (middelbaar) beroepsonderwijs. Na twee pilots eind 2005 is begin 2006 een convenant afgesloten tussen het ministerie, de kenniscentra en de inspectie dat de uitoefening van het toezicht vastlegt (Stcrt. d.d. 25 april 2006, nr. 80). Als vervolg op dit convenant dat voor de jaren 2006 en 2007 was gesloten, is begin oktober 2008 tussen dezelfde partijen een nieuw convenant gesloten dat van kracht is tot de dag van inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van de WOT (Stcrt. d.d. 20 november 2008, nr. 765).

3.5 Toezicht op Nederlandse onderwijsinstellingen in het buitenland

De WOT behoeft geen aanpassing in verband met het toezicht dat de inspectie houdt op de Nederlandse onderwijsinstellingen en -voorzieningen in het buitenland, omdat dit toezicht al afdoende is geregeld in de Regeling Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (Stcrt. 2007, 89). In deze regeling is als voorwaarde voor subsidieverlening opgenomen dat de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland slechts subsidie verleent aan onderwijsvoorzieningen voor Nederlands onderwijs in het buitenland waar de toezichthouders in voldoende mate toezicht kunnen uitoefenen. In het kader van dit toezicht hebben deze door de minister aangewezen toezichthouders op grond van artikel 10 van de Wet overige OCW-subsidies (lees: de inspectie), steeds toegang tot de onderwijsvoorziening en dienen de onderwijsvoorzieningen en het daarbij in dienst zijnde personeel de toezichthouders alle gevraagde inlichtingen te verstrekken omtrent de onderwijsvoorziening en het onderwijs. Bovendien zou het effect van een regeling in de WOT dat de Awb-toezichtsbevoegdheden van de inspectie ook gelden voor instellingen die niet in Nederland gevestigd zijn, zeer beperkt zijn. Daadwerkelijke effectuering in een concreet geval is immers altijd afhankelijk van het buitenlands geldend recht. Daarom is regeling via subsidievoorschriften meer geëigend.

4. Advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft op 10 april 2009 advies uitgebracht over de voorgenomen wijzigingen van de WOT.¹ In algemene zin is de Onderwijsraad positief over het wetsvoorstel. De Raad onderschrijft onder meer de hernieuwde aandacht voor de kwaliteit van het onderwijspersoneel en de mogelijkheid van onaangekondigd inspectiebezoek. Daarnaast heeft de Raad enkele aanbevelingen gedaan.

De belangrijkste aanbevelingen betreffen het recht doen aan alle drie de hoofdtaken van de inspectie, het mandateren van sanctionerende bevoegdheden aan de inspectie, het wettelijk vastleggen van leerstandaarden ten aanzien van de kernonderdelen van rekenen en taal, en een nadere uitwerking van het begrip zedelijkheid van docenten. Tevens adviseert de Raad om de gronden voor onaangekondigd inspectieonderzoek nader af te bakenen en om nader uit te werken hoe effectiever toezicht mogelijk is op het onderwijs in de leerbedrijven. De eerste aanbeveling ziet op het meer recht doen aan alle drie de hoofdtaken van de inspectie (informerende, beoordelende en zo nodig interveniërende). De Raad meent dat de focus van het wetsvoorstel ligt op het beoordelen van met name het «afrekenen», waardoor de overige taken van de inspectie ondergesneeuwd lijken te worden. De Raad acht vooral van belang dat nader wordt ingegaan op de informerende taak van de inspectie. Deze aanbeveling heeft geleid tot aanvulling van de artikelsgewijze toelichting op artikel 3. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de huidige WOT ook al de informerende taak van de inspectie bevat. De huidige wijziging heeft juist tot doel deze taak meer expliciet tot uitdrukking te brengen.

De tweede aanbeveling van de Raad betreft het mandateren van sanctionerende bevoegdheden aan de inspectie. De Raad adviseert om een duidelijke catalogus van sanctiemiddelen op te nemen bij de WOT. In de ogen van de Raad zouden alleen het indringende gesprek met het bestuur, de waarschuwing in het hoger onderwijs (art. 6.10, lid 4 van de WHW) en het ultimatum (een resultaatgerichte afspraak om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben) zich voor mandatering aan de inspectie lenen. Verder merkt de Raad op dat bekostigings-sancties (ook partiële) niet voor mandatering aan de inspectie in aanmerking komen, omdat deze te ingrijpend zijn om aan de inspectie te mandateren. De inspectie is immers niet rechtstreeks democratisch gelegitimeerd. De minister zou om die reden in de toepassing van bekostigings-sancties het primaat moeten hebben. Bovendien vreest de Raad dat de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk kan komen te staan wanneer de inspectie niet alleen toeziet maar ook uitgebreid sanctioneert. Deze aanbeveling is niet overgenomen. In de eerste plaats lenen de genoemde drie «sanctiemiddelen» (zoals bijv. bestuurlijk overleg) die naar het oordeel van de Raad aan de inspectie gemandateerd zouden kunnen worden zich niet voor vastlegging in de wet. Indien de inspectie niet de mogelijkheid zou krijgen om een bekostigingssanctie (in mandaat) op te leggen, blijft er bovendien weinig over van de wens die ook vanuit de Tweede Kamer is geuit om de inspectie meer slagkracht te geven. Daarnaast gaat de Raad voorbij aan het karakter van mandaat. De inspectie besluit immers niet op eigen naam, maar steeds namens de bewindspersoon. Het primaat van de politiek blijft derhalve volledig in stand. De formele bevoegdheid tot sanctioneren blijft bij de bewindslieden berusten, zodat zij hun verantwoordelijkheid voor het optreden van de inspectie te allen tijde waar kunnen maken. Daarbij moet worden bedacht dat het in feite alleen om een departementale herschikking van taken gaat. De huidige (gemandateerde) taak van de beleidsdirecties met betrekking tot het voorbereiden van sancties gaat over naar de inspectie, waarbij de zwaardere sancties (zoals bijv. het volledig inhouden van de bekostiging) niet aan de inspectie worden gemandateerd. Bovendien gaat het niet om punitieve sancties, maar puur om herstelsancties (met uitzondering van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het intrekken van de rechten aan een opleiding in de BVE-sector). De onafhankelijkheid van de inspectie is voldoende gewaarborgd. De inspectie is een professionele organisatie die bij het toepassen van een sanctie uiteraard gebonden is aan de eisen van de Awb. In de derde plaats pleit de Raad voor wettelijk vast te leggen leerstandaarden ten aanzien van kernonderdelen van rekenen en taal op drie niveaus (basis, voldoende, gevorderd). Dit leidt tot een gewenste uniformering van deze onderdelen van de onderwijsinhoud. De te ontwikkelen referentieniveaus ziet de Raad als een goede stap in deze richting. De referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen worden vanaf het schooljaar 2010–2011 ingevoerd in het onderwijs. Het doel van deze niveaus is het verhogen van de leerresultaten taal en rekenen door duidelijker vast te leggen wat leerlingen zouden moeten kunnen en kennen aan het eind van de schoolperiode.

Het aspect «leerresultaten van de leerlingen» blijft ook in de vernieuwde WOT onderdeel van het inspectietoezicht. In het wetsvoorstel «goed onderwijs en goed bestuur» (zie ook paragraaf 1, inleiding) zijn minimum leerresultaten ook als bekostigingsvoorwaarde voor scholen in basis- en voortgezet onderwijs vormgegeven. Deze bekostigingsvoorwaarde is vastgelegd in de sectorwetten. De wetwijziging is in december 2008 voor behandeling bij de Tweede Kamer ingediend. Als een basisschool langdurig onvoldoende leerresultaten met de leerlingen realiseert en onvoldoende scoort op essentiële indicatoren van het onderwijsproces, beoordeelt de inspectie de school als «zeer zwak». Het bestuur van de school voldoet in dit geval niet aan de bekostigingsvoorwaarde.

De operationalisering van «minimum leerresultaten» is in het wetsvoorstel gebaseerd op de huidige beoordelingssystematiek van de inspectie. Het eindniveau van de leerlingen in relatie tot de referentieniveaus wordt dus niet meegewogen in de beoordeling van de leerresultaten van basisscholen. De scholen krijgen eerst een aantal jaren de tijd om de referentieniveaus goed in te voeren. Op termijn wordt bepaald of, en zo ja wanneer, het behalen van de referentieniveaus moeten meewegen in het inspectieoordeel over de leerresultaten van scholen.

In de vierde plaats beveelt de Raad aan om nadere invulling te geven aan het toezicht op de zedelijkheid van de docenten. Afgezien van de huidige taken die de vertrouwensinspecteurs op grond van artikel 6 van de WOT met betrekking tot seksueel misbruik en seksuele intimidatie gepleegd door een ten behoeve van een instelling met taken belast persoon hebben, ligt hier geen nieuwe taak voor de inspectie. Toezicht op de zedelijkheid van docenten vindt plaats via de procedure voor afgifte van de Verklaring omtrent het gedrag (VOG). Onder de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die op 1 april 2004 in werking is getreden, is deze procedure aanzienlijk aangescherpt. Deze wet kent een strikte procedure en bevat diverse waarborgen. Personen die werkzaam zijn in het onderwijs worden door het Centraal Orgaan Verklaring omtrent het Gedrag (COVOG) gescreend volgens een specifiek screeningsprofiel voor het onderwijs, waarin ook expliciet naar (het gevaar van) zedendelicten wordt verwezen. Op grond van die nieuwe procedure worden zedendelicten langer dan 20 jaar meegenomen als relevant feit. Een in de justitiële documentatie aangetroffen zedendelict (of ander strafbaar feit) vormt, indien herhaald, een grond voor de Minister van Justitie om de VOG te weigeren.

Voorts adviseert de Raad om de randvoorwaarden voor onaangekondigd inspectiebezoek (dat een ingrijpend karakter heeft) nader te omschrijven. De onaangekondigde onderzoeken zijn deels een nieuwe werkwijze en zijn deels een voortzetting van het eerdere incidentele onderzoek dat in de WOT stond. Dat incidentele onderzoek kon al onaangekondigd gebeuren, maar eigenlijk alleen bij calamiteiten. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 11 is aangevuld. De Raad vraagt om te verduidelijken welke onderlinge verhouding er is tussen het interne toezicht (Raad van Toezicht etc.)

en de inspectie. Dit heeft geleid tot aanvulling van paragraaf 3.2 (geïntegreerd toezicht) van de memorie van toelichting.

Het advies van de Raad om aan te geven in de memorie van toelichting welke invulling de voorgestelde norm professionaliteit van de instelling (art. 4, lid 3) krijgt, is gevolgd door aanvulling van de artikelsgewijze toelichting.

Tot slot heeft de Raad geadviseerd om naast toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven nader uit te werken hoe effectief toezicht op het onderwijs in de leerbedrijven mogelijk is. Onderkend wordt dat de kwaliteit van het onderwijs in de leerbedrijven goed moet zijn. De borging van deze kwaliteit dient echter niet via het toezicht op de eerdergenoemde kenniscentra te lopen, maar via het reguliere toezicht op de onderwijskwaliteit. De aanbeveling van de raad en de manier waarop het toezicht van de inspectie eventueel kan worden aangescherpt, is in juli 2009 meegenomen in de beleidsreactie op het onderzoeksrapport van de inspectie naar de kwaliteitsborging van de beroepspraktijkvorming mbo door onderwijsinstellingen en de kenniscentra.

5. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft geen toename tot gevolg van de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Integendeel, het risicogericht en proportioneel toezicht leidt tot een substantiële vermindering van de toezichtlasten voor onderwijsinstellingen. Met name scholen die zich aan de regels houden en goed presteren, zullen een forse vermindering van de toezichtintensiteit ervaren in met name het primair en voortgezet onderwijs. In de overige sectoren treedt als gevolg van het wetsvoorstel geen verandering op.

De vermindering van de toezichtintensiteit doet zich in het bijzonder voor bij scholen die zich aan de regels houden en goed presteren. Deze vermindering van intensiteit komt tot uitdrukking op de volgende manieren: Het jaarlijks bezoek van de inspectie aan de scholen verdwijnt definitief (voor primair en voortgezet onderwijs). Daarvoor in de plaats komt een risicoanalyse, welke is gebaseerd op een beperkte bevraging en gebruik van extern te verkrijgen informatie. Dat zijn onder meer de schoolgids en het jaarverslag, maar ook de opbrengstgegevens (de CITO-gegevens worden rechtstreeks bij het CITO verkregen). Om die reden is de jaarlijkse bevraging qua administratieve last gehalveerd ten opzichte van de eerdere situatie. Dit leidt tot een lastenreductie van 240 000 euro in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs blijft de bevraginglast gelijk, zodat hier geen sprake is van een besparing.

Het verdwijnen van het jaarlijks bezoek leidt tot een besparing van administratieve kosten van 3 miljoen euro in het primair onderwijs en ongeveer een half miljoen euro in het voortgezet onderwijs. In totaliteit zijn de administratieve besparingen ten gevolge van het verdwijnen van het jaarlijks onderzoek dus ongeveer 3,5 miljoen euro.

Om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer, voert de inspectie ten minste eenmaal in de vier jaar bij elke school in het primair en voortgezet onderwijs onderzoek uit. Dit bezoek wordt maximaal gecombineerd met onderzoeken die moeten worden uitgevoerd ten behoeve van het Onderwijsverslag of andere rapporten. De administratieve belasting van deze onderzoeken vergt ongeveer 1,3 miljoen euro (1,1 miljoen euro voor het primair onderwijs en 0,15 miljoen euro voor het voortgezet onderwijs) die dus in mindering moet worden gebracht op de besparingen uit de twee vorige posten.

Het vaste, vierjaarlijks onderzoek (periodiek kwaliteitsonderzoek) wordt niet meer uitgevoerd. Dit PKO vindt voor het primair onderwijs jaarlijks bij ongeveer 20% van de scholen plaats. Dat levert een besparing op van

1 miljoen euro bij het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het bij eenzelfde frequentie om een besparing van ongeveer 400 000 euro. Een en ander levert een lastenreductie op van in totaal 1,4 miljoen euro.

Indien de voorgaande bedragen bij elkaar opgeteld worden (en de extra kosten die verbonden zijn aan het vierjaarlijks onderzoek in mindering worden gebracht), komt de totale administratieve lastenreductie uit op een bedrag van 3,8 miljoen euro.

Naast het risicogericht toezicht leidt ook het geïntegreerd toezicht tot effectiever toezicht en lagere lasten. Dit is een gevolg van het feit, dat vanwege de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit informatie één keer wordt opgevraagd via de jaarverslaggeving om deze vervolgens op te slaan in één gezamenlijke centrale database bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (volgens het uitgangspunt van «single audit, single information»; zie Kamerstukken II 2008/09, 31 944, voor het wetsvoorstel Intrekken van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en wijziging van diverse wetten in verband met de oprichting van de Dienst Uitvoering Onderwijs).

Het ontwerp wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). Het college heeft op 18 december 2008 advies uitgebracht aan de minister. Het eindoordeel van het college is positief. Voor twee punten vraagt het college nog aandacht. In de eerste plaats vraagt het college zich af of het vierjaarlijkse onderzoek van de inspectie past binnen het uitgangspunt van «verdiend vertrouwen». Het college adviseert dit onderzoek te heroverwegen en hierop in te gaan in de memorie van toelichting. Ten aanzien van dit punt kan worden opgemerkt dat de bewindslieden de keuze hebben gemaakt om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer. Daarbij moet worden bedacht dat de administratieve lasten naar verwachting mee zullen vallen voor scholen die hun informatiehuishouding goed op orde hebben. Ten tweede adviseert ACTAL te waken voor onnodige intensivering van het toezicht op het hoger onderwijs door het expliciet beleggen van de «brandweerfunctie» bij de inspectie. Zoals het college zelf ook al aangeeft, behoeft het expliciteren van een toezichtstaak in de wet niet te leiden tot extra toezichtslasten. Er is enkel sprake van een verlegging van accenten van het toezicht door de inspectie, aangezien de capaciteit van de inspectie gelijk blijft.

6. Financiële gevolgen

Aan dit wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden voor het Rijk.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is tot stand gekomen in overleg met de inspectie, CFI en de AD.

Wat betreft de nieuwe taak van de inspectie om de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen te onderzoeken, kan worden opgemerkt dat de uitvoering daarvan niet tot substantiële aanpassingsproblemen heeft geleid. Dit komt mede omdat het personeel van de afdeling Rekenschap van de departementale AD van het Ministerie van OCW, die tot het tijdstip van integratie bij de inspectie met deze taak was belast, is overgegaan naar de inspectie.

Met betrekking tot de taak van de inspectie om ook toe te zien op de kwaliteit van het leraarschap, is eerder door de inspectie een uitvoeringstoets uitgevoerd naar de rol van de inspectie bij de Wet op de beroepen in het onderwijs.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1, onderdeel A (artikel 1 WOT)

Artikel 1, onderdeel d, van de WOT is gewijzigd omdat de inspectie ook moet toezien op naleving van de Wet medezeggenschap op scholen en op de verplichtingen die worden opgelegd bij subsidieregelingen op grond van de Wet overige OCW-subsidies.

Een opsomming van onderwijswetten is noodzakelijk omdat de inspectie alleen toeziet op de naleving van onderwijswetten en niet op de naleving van andere wetten waaraan scholen zich moeten houden.

Artikel 1, onderdeel l, van de WOT is geschrapt omdat het begrip maatregel in artikel 14 is gebruikt in de algemene betekenis en dit begrip alleen in deze bepaling voorkomt. Mitsdien is het niet nodig om een verkorte aanduiding in de begripsbepalingen op te nemen.

Artikel 1, onderdeel B (artikel 3 WOT)

De aanpassing in het eerste lid is van technische aard. Met deze aanpassing is beoogd te verduidelijken dat het object van het toezicht het onderwijs is.

Artikel 3, tweede lid, is opnieuw geredigeerd in verband met de taakuitbreiding van de inspectie. Tevens is beoogd de werkwijze van de inspectie (informereren, beoordelen en zonodig interveniëren) beter tot uitdrukking te brengen. In verband met deze uitbreiding van taken is ook de informerende functie van de inspectie nader geëxpliciteerd in het nieuwe tweede lid, onder f. De inspectie rapporteert over (aspecten van) het onderwijsstelsel als geheel en over het functioneren van de instellingen. De toevoeging «en over het functioneren van de instellingen» is nieuw ten opzichte van de formulering van deze taak in de huidige WOT. Daarbij ligt de nadruk op de onderwijskwaliteit, maar gezien de uitbreiding van de taken van de inspectie kunnen ook andere aspecten aan de orde komen. De taakuitbreiding van de inspectie heeft betrekking op een aantal terreinen. In de eerste plaats krijgt de inspectie in het tweede lid onder d tot taak toe te zien op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen. De inspectie is bevoegd onderzoek te verrichten naar de financiële positie in het kader van de rechtmatigheid van het financiële beheer van het bestuur, naar de rechtmatige verkrijging van de rijksbekostiging en de besteding daarvan, en naar de getrouwheid van de jaarverslaggeving. Daarnaast is de inspectie bevoegd onderzoek te verrichten bij de accountant van de onderwijsinstelling naar de uitvoering van de controleprotocollen van OCW.

Voorts wordt met het nieuwe tweede lid, onder a, benadrukt dat de inspectie ook tot taak heeft toe te zien op de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De kwaliteit van het personeel is immers van essentieel belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien komt in de taakomschrijving van de inspectie de naleving van wettelijke voorschriften pregnanter naar voren (onderdeel b).

Tot slot zij opgemerkt dat de zinsnede «onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling dan wel van het regionaal expertisecentrum, en zo nodig, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente en gedeputeerde staten van de provincie» is geschrapt (zie onderdeel b van artikel 3, tweede lid). Het is overbodig om een dergelijk voorschrift in de wet op te nemen.

Te mandateren bevoegdheden

Het nieuwe derde lid geeft de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die de basis moet bieden voor de mandatering aan de

inspectie van handhavende bevoegdheden die de minister op grond van de onderwijswetten heeft. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen door de minister tevens andere besluiten aan de inspectie worden gemandateerd, zoals bijvoorbeeld de beslissing op bezwaar. Deze ruime formulering betekent uiteraard niet dat het mandateren van alle overige besluiten in deze algemene maatregel van bestuur behoeft te worden opgenomen. Dat kan ook in een mandaatbesluit.

Het uitgangspunt daarbij is dat de zwaardere sancties, zoals ingrijpende bekostigingssancties, niet aan de inspectie zullen worden gemandateerd. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling om gehele inhouding of volledige intrekking van de bekostiging aan de inspectie te mandateren. Gehele inhouding of volledige intrekking van de bekostiging blijft ook in de toekomst voorbehouden aan de minister.

Lichtere sancties die voor mandatering aan de inspectie in aanmerking komen, zijn in de eerste plaats de volgende bekostigingssancties: het geheel of gedeeltelijk opschorten, lager vaststellen, intrekken, terugvoeren of ten nadele van de ontvanger wijzigen van (een deel van) de bekostiging. Het betreft de uitoefening door de inspectie van bestaande interventiebevoegdheden van de minister op grond van de onderwijswetten (artikelen 164 van de Wet op het primair onderwijs, 146 van de Wet op de expertisecentra, 104 van de Wet op het voortgezet onderwijs, 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) alsmede het toepassen van sanctiebevoegdheden op grond van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht.

In de tweede plaats is mandatering aan de inspectie beoogd van de bevoegdheid om bepaalde correcties toe te passen op de bekostiging (of de rijksbijdrage), bedoeld in de artikelen 34a van het Besluit bekostiging WPO, 43 van het Besluit bekostiging WEC, 21 van het Bekostigingsbesluit W.V.O., 2.5.9, tweede lid van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 2.9, vierde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het achteraf corrigeren van de hoogte van de bekostiging indien naar aanleiding van een onderzoek blijkt dat sprake is van onrechtmatige uitgaven.

In de derde plaats is het voornemen om de inspectie (voor zover het geen unieke opleiding in het mbo betreft) in mandaat besluiten te laten nemen tot het ontnemen van de rechten, bedoeld in de artikelen 6.1.4, 6.1.5b, 6.2.2, 6.2.3b en 6.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, met inbegrip van de daaraan voorafgaande waarschuwing, bedoeld in de artikelen 6.1.5, 6.1.5b, 6.2.3, 6.2.3b en 6.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het ontnemen van rechten met betrekking tot het onderwijs en/of de examens in de BVE-sector is niet zodanig ingrijpend dat deze bevoegdheid niet aan de inspectie zou kunnen worden gemandateerd. In de eerste plaats ziet het ontnemen van rechten in de BVE-sector op het niveau van een beroepsopleiding en niet op het niveau van een instelling. Instellingen, vakinstellingen in beperkte mate, hebben in principe een licentie om alle beroepsopleidingen, die in het Centraal register beroepsopleidingen (CREBO) zijn opgenomen, aan te bieden. Voor het aanbieden van opleidingen is geen voorafgaande toestemming noodzakelijk. Dit is anders in het hoger onderwijs waar vooraf door de minister per individuele opleiding wordt bezien of die opleiding macrodoelmatig wordt geacht en dus aangeboden mag worden. Doordat het ontnemen van rechten ziet op het niveau van een beroepsopleiding (en niet op het niveau van de instelling) zal een instelling door een dergelijke maatregel niet (direct) in zijn voortbestaan worden bedreigd. Voor de deelnemers bestaat er – behoudens unieke opleidingen, waarvoor het ontnemen van rechten niet wordt gemandateerd – de mogelijkheid de betreffende opleiding bij een andere instelling te gaan (ver)volgen. Bij het ontnemen van de examenlicentie van een opleiding blijft de instelling overigens bevoegd om het onderwijs daarin aan te bieden. De instelling zal echter de exami-

nering onder verantwoordelijkheid van een andere instelling of exameninstelling uit moeten laten voeren. Na respectievelijk twee (onderwijslicentie) en drie studiejaar (examenlicentie) kan het bevoegd gezag van een instelling het betreffende recht weer verkrijgen, mits aan de gestelde vereisten wordt voldaan. Het ontnemen van rechten hoeft dus geen blijvend karakter te hebben. Bovendien moet worden bedacht dat pas nadat is gebleken dat de waarschuwing niet het gewenste resultaat heeft gehad tot ontneming van rechten zal worden overgegaan.

Hoewel het strikt genomen niet noodzakelijk is om de mogelijkheid tot mandaatverlening in een wettelijk voorschrift vast te leggen, is hier gelet op de aard van de te mandateren bevoegdheden toch voor gekozen. Zo kan nader worden aangeduid welke taken worden overgedragen. In artikel 3 van de WOT, waar de taken van de inspectie zijn genoemd, is daarom deze mogelijkheid opgenomen. Een van de uitgangspunten in de nieuwe visie op toezicht is «slagvaardigheid» (nota inzake «Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht» van 11 september 2006, Kamerstukken II 2005/06, 30 183, nr. 11). De maatschappij en de politiek vragen van toezichthouders om effectief handhavend op te treden als de regels in het geding zijn. Bovendien wordt met handhavende bevoegdheden voor de inspectie tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om de inspectie meer «tanden» te geven (verslag van het AO van 21 november 2007, Kamerstukken II 2007/08, 30 183, nr. 19). Ook was een van de belangrijkste conclusies in het hiervoor genoemde evaluatierapport van de WOT dat het sanctierepertoire van de inspectie aan een andere invulling toe is en dat de bestaande interventiemogelijkheden creatiever door de inspectie benut kunnen worden.

Niet te mandateren bevoegdheden

Zoals hierboven al is aangegeven, is het niet de bedoeling dat de inspectie de bevoegdheid krijgt om interventies toe te passen die diep kunnen ingrijpen danwel anderszins minder passend zijn voor toepassing door de inspectie. De bevoegdheid tot het opleggen van deze sancties blijft voorbehouden aan de bewindslieden zelf. In die zin beoogt dit wetsvoorstel geen verandering te brengen in de huidige situatie, waarin de beleidsdirecties bevoegd zijn om namens de verantwoordelijke bewindspersoon bepaalde bekostigings sancties te nemen. In de toekomst zal alleen niet de betrokken beleidsdirectie maar de inspectie die beslissing voorbereiden (de inspectie signaleert overtredingen van de wet in de regel als eerste). De bevoegdheid in de WHW om leden van de raad van toezicht van openbare universiteiten te schorsen of te ontslaan blijft bij de minister. Ook de bevoegdheid van het ontnemen van rechten aan opleidingen in het hoger onderwijs blijft bij de minister. Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin een opleiding in het hoger onderwijs zijn rechten kan verliezen. In de eerste plaats kan de minister de rechten aan de opleiding ontnemen wegens ondoelmatigheid van de opleidingen, gelet op het geheel van onderwijsvoorzieningen of wegens het niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen. In de tweede plaats kan een opleiding de rechten verliezen door verlies van accreditatie op grond van gebrek aan kwaliteit ter beoordeling van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). In dit laatste geval kan de minister de gevolgen van het besluit van de NVAO nog ongedaan maken op grond van overwegingen met betrekking tot het algemeen belang en de doelmatigheid.

Het is de vraag of de bevoegdheid tot ontneming van rechten wegens niet naleving van de wettelijke voorschriften zou moeten worden overgedragen aan de inspectie. Bij niet naleving van de wettelijke voorschriften door een instelling is er al gauw sprake van een zekere vervlochtenheid met gebrek aan kwaliteit. Het zal in voorkomende gevallen dan ook voor de hand liggen dat de inspectie en de NVAO gezamenlijk kunnen

optrekken. Bij deze geïntegreerde praktijk past het beter de eindbeslissingen over de zwaarste sancties in één hand te leggen. Daarbij is nog een punt van overweging dat in het kader van de kwaliteitsbeoordeling de uiteindelijke beslissing of een opleiding zijn rechten mag behouden of niet een beleidsmatige afweging van de minister vergt en wel een toetsing aan het algemeen belang en de doelmatigheid. Mandatering van deze bevoegdheid aan de inspectie past daarbij niet.

Verder wordt de bevoegdheid om (al dan niet financiële) maatregelen te treffen, bedoeld in de artikelen 1d van de Leerplichtwet 1969, 164a van de Wet op het primair onderwijs, 146a van de Wet op de expertisecentra, 104a van de Wet op het voortgezet onderwijs en 6.1.5a en 6.2.3a van de Wet educatie en beroepsonderwijs niet aan de inspectie gemandateerd. Tot slot kan gewezen worden op het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur (zie de inleiding van onderhavige memorie van toelichting), dat de minister de ultieme bevoegdheid verschafft om bij ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs te besluiten dat een openbare school wordt opgeheven en de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd. Tevens voorziet het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur in het geven van een aanwijzing aan het bestuur indien sprake is van bestuurlijk wanbeheer (waaronder financieel wanbeleid) van een of meer bestuurders of toezichthouders. Deze sancties zijn dermate ingrijpend dat zij aan de minister blijven voorbehouden en niet aan de inspectie zullen worden gemandateerd.

Algemene maatregel van bestuur

In een algemene maatregel van bestuur (amvb) zal de bevoegdheid van de inspectie ten aanzien van het toepassen van bestuurlijke sancties worden ingekaderd. De toegevoegde waarde van deze amvb is niet zozeer om mandaat te verlenen (daarvoor is immers ingevolge artikel 10:3 van de Algemene wet bestuursrecht geen wettelijk voorschrift nodig) maar om de bevoegdheid om mandaat te verlenen te begrenzen en te preciseren. Omdat het om mandaat gaat, kan de minister de gemandateerde bevoegdheid bovendien te allen tijde intrekken (artikel 10:8 Algemene wet bestuursrecht). Het voornemen is om in de amvb een limitatieve opsomming te geven van de sancties die de minister aan de inspectie kan mandateren. Zorgvuldigheid is uiteraard geboden bij het toepassen van sancties door de inspectie, temeer daar een bekostigingssanctie een ingrijpend karakter kan hebben en veelal ook als ingrijpend (en punitief) door de instelling zal worden ervaren. Het opleggen van een bekostigingssanctie (en ook het aankondigen daarvan) vereist uiteraard een zorgvuldige afstemming tussen de inspectie en het departement en/of de bewindslieden van OCW (en in voorkomend geval van LNV). Dit vergt weloverwogen besluitvorming met inachtneming van de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt. Tevens zullen voor een duidelijke afbakening van de interventietaken en verantwoordelijkheden van CFI, de beleidsdirecties en de inspectie (zo nodig per sector) goede werkafspraken moeten worden gemaakt. De onderwijsinstellingen moeten weten welke sanctie ze bij welke overtreding kunnen verwachten. Een regeling bij algemene maatregel van bestuur verdient de voorkeur boven een regeling in de WOT, omdat het interventiebeleid van de inspectie nog in ontwikkeling is. Voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur is gekozen om het invoeringsproces geleidelijk en goed te laten verlopen en om zonedig bij te kunnen sturen. Gelet op de kenbaarheid ligt het daarnaast in de rede om het concrete handhavingsbeleid vast te leggen in een beleidsregel (welke bestuurlijke reactie hoort bij welke «overtreding»).

Artikel I, onderdeel C (artikel 4 WOT)

In de WOT is het uitgangspunt van proportioneel toezicht reeds vastgelegd. In artikel 4 is immers reeds bepaald dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Tevens bevat de wet al diverse voorschriften die bepalen waarop de inspectie zich bij de kwaliteitsbeoordeling moet richten. Met de wijziging van dit onderdeel is ook het beginsel van «risicogestuurd» toezicht (meer toezicht naarmate risico's groter zijn) vastgelegd. Omdat het toezicht van de inspectie in het hoger onderwijs verschilt van dat in de andere onderwijssectoren (zie artikel 3), geldt dit onderdeel alleen voor het toezicht in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs (expertisecentra) en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De criteria die worden genoemd overlappen elkaar overigens voor een deel. Indien bijvoorbeeld bij (het bestuur van) een instelling sprake is van een financieel zorgwekkende situatie, dan zal dit een aanwijzing kunnen zijn dat ook de professionaliteit van het bestuur tekortschiet. De professionaliteit van het bestuur wordt niet formeel beoordeeld, maar is van invloed op de mate waarin de inspectie kan vertrouwen op het eigen vermogen de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen of te verbeteren. Belangrijk daarbij is of het bestuur voldoende inzicht heeft in het functioneren van zijn school of scholen en er blijk van heeft gegeven problemen effectief op te kunnen lossen.

Artikel I, onderdeel D (artikel 9 WOT)

Het betreft een technische aanpassing. Wat betreft de aanwijzing van toezichthouders wordt nog het volgende opgemerkt. In verband met de nieuwe taak van de inspectie om toe te zien op de financiële rechtmatigheid van de instellingen (in verband met de integratie van afdeling Rekenschap van de departementale auditdienst en een deel van de afdeling Finance en Accountancy van CFI met de inspectie) heeft de inspectie ook de bevoegdheden nodig bedoeld in de artikelen 43 en 43a van de Comptabiliteitswet 2001. Deze bepalingen vormen de wettelijke basis voor een minister inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controledossiers van de zogenaamde instellingsaccountants en het maken van kopieën van dossierstukken (bijv. de bevoegdheid om de controledossiers van instellingsaccountants in te zien en daaruit kopieën te maken). Ingevolge artikel 43b van de Comptabiliteitswet 2001 wijst de minister de personen aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 43 en 43a van die wet. Deze aanwijzing heeft voor alle departementen plaatsgevonden door middel van een centraal aanwijzingsbesluit van de Minister van Financiën. In artikel 1, onder e, van dit besluit worden de medewerkers van de inspectie aangewezen die zijn belast met (financieel) toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants. Van dit besluit tot aanwijzing is mededeling gedaan in de Staatscourant (Stcrt. d.d. 19 november 2008, nr. 721).

Artikel I, onderdeel E (artikel 10 WOT)

Het betreft een aanpassing van wetstechnische aard. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Het geheel buiten toepassing verklaren van hoofdstuk 3 voor de instellingen voor hoger onderwijs, bedoeld in de onderdelen b en c, is geschrapt, zodat hoofdstuk 3 thans ook rechtstreeks van toepassing wordt op deze instellingen (met uitzondering van de artikelen 11, 12, 13 en 15). Deze aanpassing houdt verband met het schrappen van hoofdstuk 4 (zie toelichting onderdeel L).

Artikel I, onderdeel F (artikel 11 WOT)

Artikel 11 bevat de basis voor het inspectietoezicht op de onderwijsinstellingen (met dien verstande dat dit artikel niet geldt voor het hoger onderwijs omdat de kwaliteitsborging in het hoger onderwijs plaatsvindt door accreditatie door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)). In verband met invoeging van het nieuwe artikel 12a voor het hoger onderwijs (zie onder H) is in het opschrift verduidelijkt voor welke sectoren artikel 11 geldt.

In het nieuwe artikel 11 is in algemene zin voorgeschreven dat de inspectie jaarlijks het onderwijs aan elke instelling onderzoekt. Daarbij moeten de uitgangspunten van artikel 4 in acht worden genomen. Dat betekent dat het onderzoek proportioneel en risicogericht is.

De inspectie doet jaarlijks op basis van een risicoanalyse onderzoek. Op basis van het onderzoek stelt de inspectie een «toezichtarrangement» vast. Scholen waar de risicoanalyse uitwijst dat er geen tekortkomingen (risico's) zijn, krijgen het zogenaamde basisarrangement. Scholen waar de risicoanalyse uitwijst dat er wel tekortkomingen zijn krijgen een aangepast arrangement. Het jaarlijkse toezichtarrangement is openbaar.

Naast het regulier toezicht kan de inspectie – in alle onderwijssectoren – andere onderzoeken doen (zie daarover artikel 15).

In het eerste lid is tevens bepaald dat de inspectie niet alleen een oordeel geeft over de kwaliteit van het onderwijs maar ook over de naleving van de wettelijke voorschriften. Dit is in lijn met de taakomschrijving van de inspectie in artikel 3.

In het tweede lid is een zin toegevoegd om te verduidelijken dat de inspectie de in dit lid opgesomde kwaliteitsaspecten niet steeds in de volle breedte hoeft te onderzoeken. Met het nieuwe onderdeel c wordt «de kwaliteit van het onderwijspersoneel» nadrukkelijk als kwaliteitsaspect toegevoegd. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

De kwaliteitsaspecten waaraan de inspectie de kwaliteit beoordeelt, worden vastgelegd in de toezichtkaders, waarin de inspectie haar werkwijze voor het regulier onderzoek vastlegt. De minister keurt deze toezichtskaders op grond van artikel 13, eerste lid, goed. De toezichtskaders van de inspectie zijn openbaar.

De wijziging van het vierde lid beoogt mogelijk te maken dat de inspectie ook onaangekondigd onderzoek kan uitvoeren, indien zij dit nodig acht. Dit is een aanvulling op het incidentele onderzoek dat in de vorige versie van de WOT werd geregeld en dat nu is vervallen. Onaangekondigd onderzoek is onderdeel van de nieuwe, risicogerichte werkmethode van de inspectie. Daarbij kan het, om een realistisch beeld te krijgen van een school of instelling, wenselijk zijn zonder aankondiging het onderzoek uit te voeren. Dat is vooral van belang waar een aankondiging vooraf kan leiden tot window dressing. Daarnaast kan onaangekondigd onderzoek nodig zijn als er sprake is van signalen die snel handelen vereisen, en waarbij de gangbare termijnen dat niet toelaten. Dit is in wezen de functie die het incidentele onderzoek had. Bij dit alles opereert de inspectie binnen de eisen van artikel 4, waar het gaat om het niet onnodig belasten van de scholen. Uit ervaringen bij eerdere, onaangekondigde onderzoeken is gebleken dat scholen het juist als minder belastend ervaren, aangezien er geen specifieke voorbereiding nodig is.

Artikel I, onderdeel G (artikel 12 WOT)

Artikel 12 van de WOT is gewijzigd omdat niet langer de zelfevaluatie uitgangspunt is voor het toezicht maar de openbare verantwoordingsdocumenten. De verplichting om deze documenten te overleggen is al geregeld in de onderwijswetten en in de Comptabiliteitswet 2001 (arti-

kelen 43 en 43a). Ook uit de onderwijswetten vloeien voorschriften voort met betrekking tot de inhoud van die documenten. Het tweede lid is opgenomen om te waarborgen dat de inspectie zich uit het oogpunt van minimale (administratieve) belasting van de instellingen maximaal op deze openbare verantwoordingsdocumenten baseert. Wanneer de informatie daarin tekortschiet of onvoldoende actueel is, kan de inspectie aanvullende informatie opvragen.

Artikel I, onderdeel H (artikel 12a WOT)

Artikel 12a betreft het hoger onderwijs, dat thans is geregeld in de artikelen 18 en 19. De laatstgenoemde bepalingen komen evenals de overige bepalingen van hoofdstuk 4 te vervallen.

Het eerste lid ziet op het toezicht door de inspectie op de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid op het niveau van de instelling (vgl. het huidige artikel 18). Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering van artikel 11, eerste lid. De inspectie legt bij dit onderzoek het accent op onderwerpen die worden geselecteerd in het kader van programmatisch handhaven en op onderwerpen die zijn vastgelegd in het jaarwerkplan. Zonodig doet de inspectie nader onderzoek en rapporteert zij daarover.

Het toezicht is evenwel niet meer beperkt tot de voorschriften bedoeld in artikel 6.5, eerste lid, onderdeel b, en 6.10, eerste lid, van de WHW. De uitbreiding van het toezicht tot alle voorschriften van de WHW houdt verband met feit dat de inspectie bevoegd wordt om namens de minister de naleving van de wet te handhaven. Zoals hierboven in onderdeel B is toegelicht, wordt in artikel 3, derde lid, een grondslag opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur die de basis moet bieden voor de mandatering van de inspectie van handhavende bevoegdheden die de minister op grond van de onderwijswetten heeft. Gaat het in de huidige WOT om het toezicht op de naleving van de bepalingen met betrekking tot de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens, de promoties of de vooropleidingseisen of toelatingseisen, het nieuwe toezicht strekt zich uit over de naleving van al hetgeen bij of krachtens de WHW is bepaald (vgl. het nieuwe artikel 3, tweede lid, onder a). Het gaat daarbij niet alleen om de bepalingen rond de financiële rechtmatigheid; in principe zijn ook de bepalingen met betrekking tot bijvoorbeeld bestuur en medezeggenschap aan het toezicht van de inspectie onderhevig. Uiteraard kunnen de bevoegdheden van de inspectie niet verder gaan dan de bevoegdheden die de minister op dit punt heeft. Het toezicht op het bestuur dient zich te beperken tot hetgeen daarover in de wet is geregeld. Voorts zijn de artikelen 11 en 14 niet langer van overeenkomstige toepassing verklaard (vgl. het huidige artikel 18, tweede lid). Dat laatste is niet nodig omdat artikel 14 door de verplaatsing van artikel 18 naar hoofdstuk 3 thans rechtstreeks van toepassing is op het hoger onderwijs (zie onder E voor de reikwijdte van hoofdstuk 3).

Tot slot zij opgemerkt dat in het eerste lid wordt verwezen naar de instellingen voor hoger onderwijs, als bedoeld in artikel 10, eerste lid. Dit betekent dat het toezicht niet alleen ziet op de bekostigde en de aangewezen instellingen in het hoger onderwijs, maar ook op de opleidingen bedoeld in artikel 1.12a van de WHW. Dit zijn de zgn. graadverlenende postinitiële masteropleidingen (niet bekostigde masteropleidingen aan universiteiten en hogescholen).

In het tweede lid is de taak van de inspectie geregeld om onderzoek te doen naar (en te rapporteren over) ontwikkelingen in het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie (vgl. het huidige artikel 19, eerste lid, onder a). Het gaat hier met name om thema-onderzoeken, gericht op alle publieke belangen, dus inclusief de kwaliteit.

Themaonderzoeken dragen bij aan kennis van en inzicht in de stand van zaken in het hoger onderwijs mede ten dienste van beleidsevaluatie en beleidsontwikkeling, zowel voor de overheid als voor de instellingen.

In het derde lid is de taak van de inspectie om ter uitvoering van haar taken, bedoeld in artikel 3, uit eigen beweging dan wel op aanwijzing van Onze Minister incidenteel onderzoek te verrichten onder door Onze Minister te stellen voorwaarden (de zogenaamde «brandweerfunctie») explicieter tot uitdrukking gebracht (vgl. het huidige artikel 19, eerste lid, WOT). Het kan bij de uitoefening van deze taak in beginsel gaan om zowel de naleving van regelgeving, om de rechtmatigheid, als ook om de kwaliteit. De genoemde voorwaarden betreffen met name een op het hoger onderwijs toegesneden interpretatie van de proportionaliteit. De inspectie kan dergelijk onderzoek uitvoeren in situaties waarin wordt vermoed dat de bestaande «checks and balances» in en rondom de instelling tekort schieten en waarvoor geldt dat het falen van de checks en balances een zekere uitstraling kan hebben naar het stelselniveau. Bijvoorbeeld als er sprake is van een zekere ernst en omvang (veel klachten, met een verschillende achtergrond) of als het gaat om een situatie waarin geen verbetering optreedt. In dat geval heeft het onderzoek het karakter van een ultimum remedium. In dergelijke gevallen kan de inspectie in het kader van de brandweerfunctie uit eigen beweging specifiek onderzoek verrichten. De inspectie heeft de bevoegdheid om naar aanleiding van een onderzoek passende interventies te plegen. Een dergelijk onderzoek naar de kwaliteit van een instelling/opleiding is overigens alleen aan de orde wanneer het instrumentarium van de NVAO er niet in voorziet, zodat het toezicht van de inspectie complementair is ten aanzien van het instrumentarium van het accreditatieorgaan bedoeld in artikel 5a.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dat wil zeggen dat dergelijk onderzoek van de inspectie naar de kwaliteit van een instelling/opleiding niet mag interfereren met instrumenten van het accreditatieorgaan. Het oordeel of al dan niet de basiskwaliteit in het geding is, is aan de NVAO.

Om stapeling van onderzoek te voorkomen, informeren de inspectie en het accreditatieorgaan (NVAO) elkaar ten allen tijde. Hiervoor is een samenwerkingsprotocol opgesteld. De samenwerking tussen beide organisaties heeft onder andere betrekking op het delen van de verzamelde informatie, zodat de administratieve lasten voor de instellingen worden beperkt. Op het moment dat de wettelijke taken of bevoegdheden van een van beide organisaties veranderen, wordt het protocol voor zover nodig aangepast.

Het vierde lid komt overeen met de tekst van het huidige artikel 18, tweede lid en artikel 19, tweede lid. Artikel 14 behoeft evenwel niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard, omdat deze bepaling door de verplaatsing van artikel 18 naar hoofdstuk 3 thans rechtstreeks van toepassing is op het hoger onderwijs en artikel 14 in het nieuwe artikel 10 niet is uitgezonderd van rechtstreekse toepasselijkheid.

Artikel 1, onderdeel I (artikel 14 WOT)

Artikel 14, eerste lid, is opnieuw geredigeerd in verband met het feit dat dit artikel rechtstreeks van toepassing is op het hoger onderwijs (zie onderdeel H). Omdat de inspectie in de toekomst ook zelf maatregelen (sancties) kan treffen, is in artikel 14 de verplichting om voorstellen te doen over te treffen maatregelen vervangen door een «kan-bepaling».

Artikel I, onderdeel J (artikel 15 WOT)

Met de vervanging van de term «incidenteel onderzoek» door «specifiek onderzoek» is beoogd tot uitdrukking te brengen dat hieronder niet alleen ad hoc-onderzoeken, maar alle niet-reguliere vormen van onderzoek worden verstaan. Dit kan zowel onderzoek naar een instelling («inzoom-onderzoek») zijn als bijvoorbeeld onderzoek naar thema's of aspecten. Door de ruimere formulering van artikel 15 (de inspectie kan specifiek onderzoek verrichten ter uitvoering van haar taken bedoeld in artikel 3) is het onderzoek bovendien niet langer beperkt tot een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs. Deze uitbreiding houdt verband met de taak-uitbreiding van de inspectie. In artikel 15 is de term «periodiek kwaliteits-onderzoek» vervangen door «onderzoek» in verband met de invoering van het risicogericht onderzoek. Naast het regulier toezicht kan de inspectie – in alle onderwijssectoren – andere onderzoeken doen (voor het hoger onderwijs is dit geregeld in artikel 12a, tweede en derde lid).

Iedere vorm van specifiek toezicht wordt afgesloten met een «rapport» dat wordt gepubliceerd, tenzij de aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet. Een dergelijk rapport kan aanleiding zijn om het arrangement met een school aan te passen.

Artikel I, onderdeel K (Hoofdstuk 3c WOT)

Deze wijziging verschaft de inspectie een wettelijke basis voor het toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Dit toezicht wordt reeds door de inspectie uitgeoefend op grond van het Convenant toezicht op kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven van 13 april 2006 (Stcrt. d.d. 25 april 2006, nr. 80). Dit convenant is in 2008 vervangen door een nieuw convenant (Stcrt. d.d. 20 november 2008, nr. 765).

Artikel I, onderdeel L (Hoofdstuk 4 WOT)

Het huidige Hoofdstuk 4 bevatte een aparte regeling voor het hoger onderwijs. De meeste artikelen van hoofdstuk 3 werden in Hoofdstuk 4 weer van overeenkomstige toepassing verklaard. Uit het oogpunt van uniformiteit en transparantie is ervoor gekozen om de bepalingen van hoofdstuk 4 te integreren in hoofdstuk 3 (voor zover het betreft het uitoefenen van toezicht op de instellingen voor hoger onderwijs) zonder de inhoud te wijzigen. Deze verplaatsing heeft tot gevolg dat de taken van de inspectie niet langer verspreid zijn over meerdere bepalingen maar thans in één bepaling zijn terug te vinden.

Wat betreft het toezicht van de inspectie op de NVAO (vgl. het huidige artikel 17) kan worden opgemerkt dat deze taak is komen te vervallen. Enkele jaren geleden is besloten dat in verband met het bi-nationale karakter van de NVAO het Comité van Ministers op deze organisatie toezicht houdt. Het toezicht op het stelsel van accreditatie blijft wel onderdeel van het brede toezicht van de inspectie op het stelsel van hoger onderwijs (zie het nieuwe artikel 3, tweede lid, onderdeel c).

Artikel I, onderdeel M (artikel 20 WOT)

In artikel 20 werd alleen verwezen naar artikel 11. In verband met de verplaatsing van de inhoud van Hoofdstuk 4 naar Hoofdstuk 3 moet ook worden verwezen naar het nieuwe artikel 12a.

Onder het begrip «inspectierapport» in artikel 20 dient overigens ook het toezichtarrangement te worden begrepen. Het toezichtarrangement is evenals de reguliere inspectierapporten actief openbaar overeenkomstig de procedure van artikel 21 WOT. De reviewrapporten zijn geen inspectierapporten in de zin van de WOT en worden niet actief openbaar gemaakt,

aangezien deze rapporten geen betrekking hebben op een onderzoek bij de instelling maar bij de accountant.

Artikel I, onderdeel N (artikel 23 WOT)

Analoog aan de regeling voor de Raad van advies inzake de inspectie (artikel 24) is dit artikel aangepast om te verduidelijken dat de leden voor een periode van vier jaar worden benoemd en herbenoeming van de leden niet mogelijk is. Dit uitgangspunt is bovendien in lijn met het kabinetsbeleid om adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges meer «verfrissend» samen te stellen (zie de brief d.d. 12 mei 2006 van de Ministers voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2005/06, 24 503, nr. 33, blz. 5). Overigens is de klachtadviescommissie geen adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Artikel I, onderdeel O (artikel 24 WOT)

De toevoeging «ten minste» maakt het mogelijk dat meer dan drie leden in de Raad van advies inzake de inspectie worden benoemd (minimaal drie en in principe maximaal zes). Hieraan bestaat behoefte omdat het in de praktijk moeilijk blijkt om alle drie leden tegelijk aan tafel te hebben.

Artikelen II, III, IV, V

De desbetreffende bepalingen in de sectorwetten kunnen vervallen als gevolg van de Derde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001. Deze wijziging biedt de ministers een algemene wettelijke basis inzake de toegang tot gegevens van derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, alsmede de inzage in de controle dossiers van de zogenaamde instellingsaccountants en het maken van kopieën van dossierstukken. Zie hetgeen hierboven is opgemerkt bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D (artikel 9).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk