

Vergaderjaar 2018–2019

33 905

Transitie in onderwijstoezicht

Nr. 14

BRIEVEN VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2019

De vrijheid van onderwijs is sinds de Grondwet van 1848 de grondslag van ons onderwijs. Het is een breed gevoelde, fundamentele vrijheid, die leidde tot een pluriform en hoogwaardig scholen- en opleidingsaanbod. Wij hebben een uniek stelsel in Nederland, waarin ouders, leraren, schoolleiders en besturen het onderwijs zelf vormgeven. Ook het regeerakkoord (bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) onderstreept het belang daarvan en stelt de onderwijsvrijheid zelfs te willen vergroten. Tegelijkertijd hoort bij de vrijheid van onderwijs echter een grote verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid van in de eerste plaats scholen zelf om deugdelijk onderwijs te verzorgen, maar ook de verantwoordelijkheid van de overheid om daarop effectief toe te zien en in te grijpen waar vrijheid wordt misbruikt. De vrijheid van het onderwijs is immers geen rechtvaardiging om de basiswaarden en grondrechten, die samen het fundament van onze samenleving vormen, niet te eerbiedigen of onvoldoende onderwijskwaliteit te bieden.

De afgelopen tijd hebben wij meerdere keren met uw Kamer gesproken over een aantal ernstige incidenten. Daarbij is gebleken dat wij niet in alle gevallen snel en adequaat kunnen optreden wanneer de onderwijskwaliteit of veiligheid van leerlingen in het geding is. Ons instrumentarium en dat van de Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) is daarvoor niet toereikend.

In onze brief «Lessen van VMBO Maastricht» hebben wij aangekondigd met voorstellen voor uitbreiding van het instrumentarium te zullen komen.¹ Tevens heeft uw Kamer naar aanleiding van het debat op 14 maart jl. «Amsterdamse school die beïnvloed zou zijn door jihadisten» (Handelingen II 2018/19, nr. 63, item 7) in moties om uitbreiding van de bestaande bevoegdheden gevraagd om in ernstige en urgente gevallen

¹ Kamerstuk 30 079, nr. 92.

adequaat te kunnen optreden². In deze brief doen wij voorstellen om het instrumentarium uit te breiden, nadat wij eerst ingaan op de uitgangspunten van het huidige instrumentarium.

In de bijlage bij deze brief schetsen wij op welke manier de inspectie nu haar toezicht vormgeeft en hoe zij optreedt bij onregelmatigheden.³ Dit laat zien dat het instrumentarium, behalve in uitzonderlijke gevallen, voldoet.

Uitgangspunten huidig instrumentarium

Autonomie en vertrouwen vormen het uitgangspunt bij het instrumentarium dat de Minister op dit moment tot zijn beschikking heeft bij overtredingen door bevoegde gezagsorganen van onderwijsinstellingen. Het instrumentarium is gebaseerd op de gedachte dat onderwijsinstellingen er in principe toe bereid en in staat zijn om een overtreding of onvolkomenheid te herstellen.

De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt bij het bevoegd gezag. Daar ligt ook de eerste verantwoordelijkheid om te handelen wanneer de kwaliteit ondermaats is. De inspectie heeft in het funderend onderwijs en het mbo als toezichthouder de rol om te zorgen dat de basiskwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd. Zo nodig ziet de inspectie toe of herstel optreedt.⁴ De inspectie spreekt in alle onderwijssectoren als eerste het bevoegd gezag aan. Bij de bestuurder ligt de verantwoordelijkheid voor herstel. Als het bestuur zijn of haar verantwoordelijkheid niet oppakt, vraagt dit om een interventie van het intern toezicht en zo nodig om ingrijpen van buiten. Wij zien geen noodzaak om deze sturingsfilosofie te herzien.

Voor de meeste situaties voldoet het huidige instrumentarium. De inspectie geeft een herstelopdracht wanneer wettelijke voorschriften niet worden nageleefd. Die herstelopdrachten hebben in de regel een positief effect. Als deze herstelopdracht niet wordt opgevolgd, kan de inspectie sanctiebesluiten, zoals een bekostigingssanctie, nemen. De inspectie past deze mogelijkheden regelmatig toe, vaak met positief resultaat. In 2017 en 2018 heeft de inspectie respectievelijk 29 en elf keer een bekostigings-sanctie opgelegd. Toezicht en handhaving gaat niet zonder slag of stoot. Er is in 2018 zestien keer beroep aangetekend tegen besluiten en tweemaal een voorlopige voorziening gevraagd bij de rechtbank. Ook was de inspectie betrokken in zes civiele procedures. Van de 24 zaken uit 2018 zijn er inmiddels veertien afgesloten. In elf van die gevallen is de inspectie in het gelijk gesteld.

Onze wetgeving voorziet tevens in instrumenten waarmee wij, in gevallen die leiden tot ernstige schendingen van belangen van leerlingen of studenten of van de samenleving, de mogelijkheid hebben om in te grijpen in de autonomie van onderwijsinstellingen. Bij langdurig zeer zwak onderwijs in het po en vo kan de bekostiging definitief worden beëindigd. In het mbo kunnen de rechten om onderwijs te mogen verzorgen voor een bepaalde opleiding worden ingetrokken, waarna het recht op bekostiging voor die opleiding vervalt. Ook kan het recht tot examinering worden ingetrokken. In het hoger onderwijs kan bij een opleiding wegens strijd met wettelijke voorschriften het recht op

² Kamerstuk 29 614, nrs. 115, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, en 129.

³ Naar aanleiding van de toezegging in reactie op de aangehouden motie Kwint met Kamerstuk 29 240, nr. 98 tijdens het VAO sociale veiligheid in het onderwijs, 2 april 2019, Handelingen II 2018/19, nr. 69, item 23.

⁴ De uitwerking van het toezicht is in het ho anders geregeld.

graadverlening en bekostiging worden ingetrokken. Voorts vervalt in het hoger onderwijs het recht op bekostiging en graadverlening door een negatief accreditatieoordeel of een tussentijdse intrekking van de accreditatie. Wanneer sprake is van bestuurlijk wanbeheer in een van de sectoren heeft de Minister de bevoegdheid om door middel van een aanwijzing een gerichte opdracht te geven aan het bevoegd gezag. De gronden voor wanbeheer zijn in de wet limitatief opgesomd.⁵

Aanvulling op het huidige instrumentarium noodzakelijk voor uitzonderlijke situaties

Zoals gezegd voldoet het instrumentarium in de meeste gevallen. Er zijn echter uitzonderlijke situaties waarbij dit niet het geval is. Wij constateren dat wij onze verantwoordelijkheid om in te kunnen grijpen wanneer onderwijs niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen niet in alle gevallen (voldoende) kunnen waarmaken. Onze grondwettelijke verantwoordelijkheid komt hiermee in het geding. Daarom is dan ook een uitbreiding van het instrumentarium nodig.⁶

Stevig ingrijpen is soms vereist vanwege een grote urgentie of vanwege een situatie waarin sprake is van zeer ernstige overtredingen waarbij continuering van het onderwijs niet langer verantwoord is. Daarnaast kunnen zich ook situaties voordoen waarin sprake is van ernstige overtredingen, waarbij het bevoegd gezag – als gevolg van bewuste keuzes, van onvermogen of intern conflict – niet in staat blijkt die zelf op te heffen. Tenslotte kan er sprake zijn van ernstige overtredingen van een of meer deugdelijkheidseisen die inmiddels zijn beëindigd, maar die gezien de ernst toch sanctionering vereisen. Bijvoorbeeld in de situatie waarin een school medewerking weigert bij een inspectiebezoek of een belangrijk onderdeel van het onderwijsprogramma niet heeft aangeboden. Voor die situaties willen wij de mogelijkheden hebben om passender te kunnen interveniëren.

Uitgangspunt is en blijft dat maatregelen noodzakelijk en proportioneel moeten zijn, en pas met een sanctie kan worden ingegrepen als (door de inspectie) is geconstateerd dat een wettelijk voorschrift is overtreden. Bij toepassing van de maatregelen gelden altijd de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat wil zeggen dat de toepassing van de maatregelen een rechterlijke toetsing op onder meer het verbod van willekeur, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel moet kunnen doorstaan. Dat geldt ook voor het bestaande toezicht. Bij het aanvullend instrumentarium zijn wij ons er terdege van bewust dat deze principes ferm overeind moeten blijven.

Vier aanvullende instrumenten om in te kunnen grijpen waar nodig

Om de mogelijkheden om te kunnen ingrijpen uit te breiden komen wij met een viertal voorstellen. Deze lichten wij hieronder toe. Voor de onderdelen a, b en d is een wetswijziging nodig. Onderdeel c kan zijn beslag vinden in een aanpassing van een beleidsregel. Wij zijn voornemens deze wijzigingen zo spoedig mogelijk in gang te zetten. De voorstellen zien op alle onderwijssectoren, tenzij anders is aangegeven.

⁵ Artikel 163b, tweede lid, WPO, artikel 145a, tweede lid, WEC, artikel 103g, tweede lid, WVO, artikel 9.1.4a, tweede lid, WEB, artikel 9.9a, tweede lid, artikel 10.3e tweede liden artikel 11.7a tweede lid WHW.

⁶ De grondslag voor het toezicht op het onderwijs is de Grondwet, artikel 23. In de Wet op het onderwijstoezicht is het Grondwettelijk uitgangspunt verankerd dat de inspectie het toezicht uitoefent met inachtneming van de vrijheid van onderwijs (art. 4, eerste lid, WOT).

a. Introductie aanwijzing in spoedeisende gevallen

In gevallen waarin sprake is van overtreding van een deugdelijkheidseis en (mede) naar aanleiding daarvan een redelijk vermoeden van wanbeheer bestaat, willen wij in spoedeisende gevallen een tijdelijke aanwijzing kunnen geven. Dit om wezenlijke belangen van onderwijsdeelnemers en samenleving of de kwaliteit van het onderwijs te kunnen borgen.

De exacte vormgeving van deze maatregel zal in een wetsvoorstel worden uitgewerkt, waarbij wij rekening houden met de kenmerken van de diverse onderwijssectoren. Als hoofdlijn daarvoor hebben wij voor ogen dat voor het geven van een aanwijzing in spoedeisende gevallen minder (procedurele) voorschriften zullen gelden dan bij de reguliere aanwijzing, zodat in urgente situaties snel kan worden ingegrepen. Zo hoeft niet definitief vast te staan dat er daadwerkelijk sprake is van wanbeheer. Een redelijk vermoeden daarvan is voldoende. Ook zal de wettelijke termijn voor het geven van een zienswijze op het voornemen van de Minister tot het geven van een aanwijzing niet gelden, zodat sneller handelen mogelijk is. Met name bij incidenten rondom eindexamens in het vo is die tijdswinst cruciaal. Bij dergelijke incidenten zou de aanwijzing bijvoorbeeld kunnen inhouden het voorlopig opschorten van de bevoegdheid om diploma's af te geven of het organiseren van inhalen van de schoolexamens.

Het blijft een vereiste dat de inspectie de feiten vaststelt waarop door de instelling een reactie (zienswijze) gegeven mag worden, waarna de inspectie een in principe openbaar rapport publiceert. Daarnaast zullen ten minste de volgende voorwaarden gelden:

- er is geconstateerd dat een deugdelijkheidseis is overtreden;
- er bestaat een redelijk vermoeden van wanbeheer;
- er is sprake van onverwijlde spoed;
- de aanwijzing is aan een wettelijke maximumtermijn gebonden; en
- de inhoud van de maatregel is van een tijdelijke aard.

b. Uitbreiding definitie wanbeheer

Naast de aanwijzing in spoedeisende situaties zijn wij ook voornemens de definitie van wanbeheer uit te breiden. Als voorwaarde voor het geven van een aanwijzing aan een bestuur door de Minister geldt dat sprake moet zijn van wanbeheer. De gronden voor wanbeheer zijn in de wet limitatief opgesomd.⁷ Die gronden zijn zodanig strikt dat zij in het funderend onderwijs in de praktijk lastig toepassing kunnen vinden.

Wij stellen voor de gronden voor wanbeheer als volgt te verruimen:

- Wanbeheer kan worden vastgesteld op basis van ernstige nalatigheid om de noodzakelijke maatregelen te treffen voor het waarborgen van de kwaliteit. Het hoeft niet langer zo te zijn dat ook de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt. Wel moet het gaan om ernstige kwaliteitsproblemen.
- Verduidelijkt wordt dat ook het onvoldoende borgen van de *afsluiting* van het onderwijs grond voor wanbeheer zal zijn. Op dit moment spreekt de wettekst alleen over het «waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs». Met de wijziging stellen we buiten twijfel dat ook sprake is van wanbeheer wanneer de deugdelijkheidseisen rondom de examinering worden overtreden.

⁷ Artikel 163b, tweede lid, WPO, artikel 145a, tweede lid, WEC, artikel 103g, tweede lid, WVO, artikel 9.1.4a, tweede lid, WEB, artikel 9.9a, tweede lid, artikel 10.3e tweede liden artikel 11.7a tweede lid WHW.

- Voor het funderend onderwijs wordt een nieuwe grond toegevoegd die ziet op het ernstig of langdurig verwaarlozen van de zorg voor de burgerschapsopdracht of de sociale veiligheid. Hierbij is van belang dat wij een wetsvoorstel in voorbereiding hebben dat de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs aanscherpt. Het wetsvoorstel Verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs ligt voor advisering bij de Raad van State. Wij hopen dit in het najaar bij uw Kamer te kunnen indienen. Na de indiening van het wetsvoorstel voeren wij graag hier apart een debat over met uw Kamer.

Dit wetsvoorstel en deze uitbreiding betreffen niet het mbo en ho. Het is niet waarschijnlijk dat zich grote problemen op het niveau van een bestuur omtrent burgerschapscultuur zullen voordoen op een bekostigde instelling. Bekostigde mbo- en ho-instellingen zijn bij wet aangewezen (gesloten stelsel).⁸ In de hoger onderwijswetgeving is bovendien reeds een verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef opgenomen. Deze verplichting geldt voor zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen. Aan de verplichting is instrumentarium gekoppeld waarmee bijvoorbeeld bekostigingssancties kunnen worden opgelegd of het recht tot graadverlening kan worden ontnomen. De Minister kan ingrijpen in het hoger onderwijs op advies van de commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.

Voor het mbo hebben wij het voornemen een vergelijkbare commissie in te stellen. Op het niveau van de opleiding biedt de huidige invulling van de kwalificatievereisten burgerschap reeds instrumentarium voor de inspectie in het mbo. Er bestaan een aantal wettelijke verplichtingen waarmee wij de ondergrens voldoende bewaken.⁹

Met deze uitbreidingen van de gronden voor wanbeheer zullen wij dus in meer gevallen een aanwijzing kunnen geven. Indien een aanwijzing of spoedaanwijzing niet wordt opgevolgd kan daarop een bekostigings-sanctie volgen. De hoogte daarvan kan van geval tot geval verschillen, maar wordt in beginsel bepaald door de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen.

c. Aanscherpen Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen:

De Beleidsregel financiële sancties (hierna: de Beleidsregel) bij bekostigde onderwijsinstellingen kadert de bevoegdheid van de Minister in bij het opleggen van bekostigingssancties. Wij zijn voornemens in deze Beleidsregel de mogelijkheid op te nemen tot inhouden van grotere bedragen op de bekostiging bij voortdurende of ernstige overtredingen van wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld bij het niet opvolgen van een aanwijzing.¹⁰ Er zijn gevallen waarin de huidige sanctiemogelijkheden onvoldoende zijn om preventief te werken.

Daarnaast willen we ook ernstige overtredingen sanctioneren die reeds zijn beëindigd, maar waar met een sterke (preventieve) prikkel de naleving kan worden gestimuleerd. Bijvoorbeeld de situatie waarin de inspectie op een eerdere moment de toegang tot de school is geweigerd. Artikel 4:49

⁸ Het mbo en ho zijn een gesloten stelsel. Bekostigde mbo- en ho-instellingen zijn bij wet aangewezen. Dit betekent dat er zonder wetswijziging geen nieuwe instellingen kunnen toetreden tot het bekostigde stelsel.

⁹ Dit kwam reeds aan de orde in het algemeen overleg over veiligheid op school van 27 maart 2019, Kamerstukken 29 240 en 31 524, nr. 106.

¹⁰ Op basis van artikel 164 WPO, artikel 146 WEC, artikel 104 WVO, artikel 11.1. WEB, artikel 9.9a, tweede lid, artikel 10.3e tweede lid en artikel 11.7a tweede lid WHW.

van de Algemene wet bestuursrecht waarop de Beleidsregel onder meer is gebaseerd geeft de ruimte hiervoor. In dat artikel staat immers dat bekostiging kan worden ingetrokken of gewijzigd indien wordt vastgesteld dat niet is voldaan aan de met de bekostiging verbonden verplichtingen. Hiermee komt tot uitdrukking dat de bekostigingsrelatie wederkerig is. Tegenover het recht op bekostiging staan verplichtingen in de vorm van deugdelijkheidseisen. De aanspraak op bekostiging kan worden beperkt indien een school heeft nagelaten te doen waarvoor de bekostiging is verstrekt: het verzorgen van deugdelijk onderwijs.

d. Beëindiging bekostiging funderend onderwijs:

Beëindiging van de bekostiging is in het funderend onderwijs op dit moment alleen mogelijk als een school langdurig onder de opheffingsnorm zakt of als sprake is van langdurig zeer zwak onderwijs. Naar onze mening zijn er ook andere situaties waarbij continuering van de school niet langer verantwoord is. Daarom willen wij de gronden voor beëindiging van de bekostiging uitbreiden met situaties waarin sprake is van structurele strijd met de burgerschapsopdracht of de sociale veiligheid. Te denken valt aan extremisme of de verspreiding van antidemocratisch gedachtegoed. Het gaat hier om een sluitstuk binnen het gehele instrumentarium. Toepassing is alleen mogelijk wanneer een aanwijzing wegens wanbeheer op de verruimde grond «ernstig of langdurig verwaarlozen van de zorg voor de burgerschapsopdracht of de sociale veiligheid» geen uitkomst heeft geboden.

In dit soort gevallen komt immers een kerntaak van scholen – het bevorderen van burgerschap – ernstig in het geding, waarmee tevens een groot maatschappelijk belang is gemoeid. De niet-onderhandelbare basiswaarden van het uitvoeren van die kerntaak is een kwestie van wederkerigheid en van een consequent beroep op de vrijheid van onderwijs. Een school die zich jegens de overheid op die vrijheid beroept en binnen een publiek bestel bekostiging aanvraagt, erkent daarmee het constitutionele kader van de staat. Beëindiging van de bekostiging is bij zeer ernstige en structurele overtreding dan noodzakelijk en proportioneel.

Deze uitbreiding betreft niet het mbo en ho, aangezien – zoals hierboven onder b. al aan de orde kwam – in deze sectoren sprake is van een gesloten stelsel. In deze sectoren is de opleiding het aangrijpingspunt. Op opleidingsniveau hebben we in het mbo en ho al de mogelijkheid om erkenning of accreditatie in te trekken en zo bekostiging aan die opleiding stop te zetten. In het niet-bekostigd mbo en ho kunnen wij deze erkenning ook intrekken, zodat er geen studenten meer kunnen worden ingeschreven op de betreffende opleiding.

Uitwerking bij nieuwe scholen en niet bekostigd onderwijs

Met deze maatregelen (a tot en met d) kunnen wij in uitzonderlijke gevallen ingrijpen wanneer de kwaliteit van het onderwijs ernstig in het geding is. Een andere situatie waarvoor ook maatregelen zijn voorgesteld aan uw Kamer is de situatie van een nieuwe school die ondermaatse kwaliteit levert. Omdat er gedurende de eerste jaren geen onderwijsresultaten beschikbaar zijn kan deze school op dit moment niet worden gesloten. In het wetsvoorstel Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen dat bij uw Kamer aanhangig is gemaakt wordt voorgesteld om deze mogelijkheid wel te scheppen. Een situatie waarin ingrijpen nog steeds lastig blijft, is wanneer een school in het basisonderwijs te klein is om de onderwijsresultaten te beoordelen. Ook bij nevenvestigingen in het basisonderwijs

kunnen wij nu moeilijk interveniëren bij onvoldoende kwaliteit. Wij verkennen momenteel hoe dit beter geregeld kan worden.

Onze wetgeving voorziet voor het niet-bekostigd onderwijs in een ander sturings-arrangement. Dit doet recht aan de eigenstandige positie die dit onderwijs in ons bestel heeft. Ook bij niet-bekostigde scholen en instellingen kan de overheid echter interveniëren. Voor het funderend onderwijs is uw Kamer op 5 december 2018 geïnformeerd over de verschillen in toezicht op bekostigd en particulier onderwijs.¹¹ Wij verkennen of een verfijning van het instrumentarium voor het niet-bekostigd onderwijs wenselijk is.

Aanscherpen termijnen in het huidige toezichtsproces

Behalve naar de uitbreiding van het huidige instrumentarium kijken we ook naar mogelijkheden om nu sneller te kunnen optreden. Want ook in niet spoedeisende gevallen, is snel herstel in het belang van leerlingen en studenten.

De inspectie legt haar bevindingen en oordelen vast in rapporten en stelt deze pas vast nadat hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden. Een rapport maken kost tijd en als het rapport er eenmaal is moeten besturen ook de tijd krijgen om te kunnen reageren. De inspectie zal de termijnen die zij intern hanteert waar mogelijk inkorten. In spoedeisende zaken zal de inspectie de termijn voor hoor en wederhoor beperken tot maximaal twee weken. Ook zal de inspectie, afhankelijk van de specifieke situatie, zo kort mogelijke termijnen hanteren bij herstelopdrachten.

De inspectie is wat de termijnen betreft gehouden aan de principes van behoorlijk bestuur en de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: de WOT). De WOT bepaalt dat de inspectie een inspectierapport in de vijfde week na vaststelling daarvan openbaar maakt. De openbaarheid van de inspectierapporten is belangrijk. Deze maakt het mogelijk dat de belanghebbenden (ouders, leerlingen en studenten, personeel) zien waar herstel noodzakelijk is. De termijn in de WOT geeft besturen de tijd om de voorbereidingen te treffen om noodzakelijke ingrepen mogelijk te maken en betrokkenen te informeren. Daarvoor is niet altijd vier weken nodig. Soms is versnelde openbaarmaking ook wenselijk om herstel te bespoedigen. Wij zullen met een voorstel komen om voor gevallen waarin daar aanleiding toe is snellere openbaarmaking van inspectierapporten mogelijk te maken.

De rol van de bestuurder

De uitbreidingen van het instrumentarium zijn zoals wij hierboven schreven noodzakelijk om in ernstige gevallen voldoende snel en slagkrachtig op te kunnen treden. Met deze beschreven uitbreiding van het huidige instrumentarium kunnen wij in meer gevallen sneller dan nu optreden. Echter, het is geen garantie dat wij in alle gevallen direct kunnen ingrijpen. Er moet eerst een deugdelijkheidseis zijn overtreden en de procedures -ook de snellere nieuwe- moeten worden doorlopen.

Een belangrijk knelpunt doet zich voor wanneer het handelen van de individuele bestuurder een risico vormt voor de kwaliteit van het funderend onderwijs. In lijn met de huidige sturingsfilosofie is het uitgangspunt dat een professionele invulling van «goed bestuur» met inbegrip van de interne *checks and balances* ervoor zorgt dat dit risico

¹¹ Kamerstuk 31 289, nr. 388.

wordt weggenomen. Het stelsel is zo ingericht dat een interventie vanuit de overheid ten aanzien van individuele bestuursleden niet in de rede ligt.

In zijn algemeenheid achten wij het dan ook niet wenselijk dat de overheid treedt in functioneringsbeoordelingen van individuele bestuurders of intern toezichthouders. In de gesprekken die wij de afgelopen jaren hebben gevoerd met bestuurders en toezichthouders merken wij ook dat zij hun verantwoordelijkheid voelen en nemen.

In de uitzonderlijke situaties waarin echter de interne *governance* niet krachtig genoeg blijkt om om te gaan met niet functionerende bestuurders of interne toezichthouders, menen wij dat de aanwijzingsbevoegdheid ingezet moet kunnen worden. Met de aanwijzing wordt het bevoegd gezag dan de opdracht gegeven om de niet functionerende bestuurder(s) en/of intern toezichthouders uit hun taak te ontheffen.

Om de interne *checks and balances* binnen schoolorganisaties te versterken geven wij de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting en stimuleren we de versterking van het intern toezicht en de professionalisering van schoolleiders.

Ook de sector zelf staat niet stil. Zo kent het mbo al geruime tijd een eigen branchecode die als lidmaatschapseis dient. De branchecode is recent geëvalueerd door de Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur.¹² De komende periode zal de sector zelf deze code verder aanscherpen op basis van deze evaluatie. Ook hebben de PO- en VO-raad en de VTOI-NVTK codes goed bestuur respectievelijk een verenigingsconvenant ontwikkeld waar hun leden naar dienen te handelen. Wel willen wij onderzoeken of naleving van de codes door instellingen die niet zijn aangesloten bij de PO-Raad of VO-raad niet te vrijblijvend is.

Bestuursgericht toezicht door de inspectie

Eerder dit jaar hebben wij u toegezegd u verder te informeren over toezicht in brede zin.¹³ In zijn algemeenheid gelden voor alle onderwijssectoren op hoofdlijnen dezelfde uitgangspunten van autonomie en overheidstoezicht. Sinds de invoering van het bestuursgericht toezicht in het funderend onderwijs op 1 augustus 2017 zijn in alle sectoren besturen het eerste aanspreekpunt voor de inspectie. In het mbo sprak de inspectie besturen al rechtstreeks aan op hun verantwoordelijkheden.

In de bijlage bij deze brief schetsen wij kort waarom en hoe het toezicht voor het funderend onderwijs is veranderd. Hieronder geven wij u graag een beeld hoe de inspectie op dit moment met maatwerk onderzoek doet wanneer de situatie vraagt om specifiek toezicht. Deze beschrijving is niet van toepassing op het hoger onderwijs. Voor het totaalbeeld beschrijven wij in de bijlage ook de specifieke kenmerken van het toezicht in het ho.

Maatwerk in onderzoek in het funderend onderwijs en het mbo

Maatwerk en proportionaliteit komen bij uitstek naar voren bij casuïstiek. Gebruik van het aanvullend instrumentarium is altijd afhankelijk van de bevindingen van de inspectie. Naar aanleiding van de aangehouden motie Kwint – waarin het kabinet wordt opgeroepen het toezichtkader zo aan te passen dat in ernstige gevallen de inspectie zelfstandig aan waarheids-

¹² 2019D15208.

¹³ Naar aanleiding van de toezegging in reactie op de aangehouden motie Kwint, Kamerstuk 29 240 nr. 98 tijdens het VAO sociale veiligheid in het onderwijs, 2 april 2019, Handelingen II 2018/19, nr. 69, item 23.

vinding kan doen – gaan wij hier in op de onderzoeksmogelijkheden van de inspectie.¹⁴

De inspectie heeft als taak op basis van wettelijke voorschriften de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen. «Waarheidsvinding» door de inspectie gaat om het beschrijven en beoordelen van de situatie die ze aantreft op en rond een school. Naast het reguliere toezicht doet de inspectie jaarlijks een groeiend aantal specifieke onderzoeken binnen alle sectoren van het onderwijs.

Er zijn meerdere redenen om onderzoek te doen buiten de reguliere (vierjaars) planning. Als tijdens de jaarlijkse prestatieanalyse blijkt dat er risico's zijn bij een school, voert de inspectie zo nodig nader onderzoek uit.¹⁵ Dit gebeurt ook wanneer het bestuur nog niet voor het vierjaarlijks onderzoek staat ingepland. Ook meldingen en signalen kunnen tussentijds aanleiding zijn voor een tussentijds kwaliteitsonderzoek. Ten slotte kan ook een herstelonderzoek worden ingesteld om de kwaliteit van een school, opleiding of bestuur te beoordelen nadat de inspectie een herstelopdracht heeft gegeven.

In uitzonderlijke situaties, zoals ernstige signalen, veel signalen of acute risico's voor de kwaliteit (en/of de continuïteit) van een of meerdere scholen of opleidingen kan de inspectie een onderzoek doen naar bestuurlijk handelen. Dit is een vorm van specifiek onderzoek als bedoeld in artikel 15 van de WOT. De inspectie maakt dan op basis van de situatie een specifiek onderzoeksplan. De inspectie onderzoekt bij een onderzoek bestuurlijk handelen of zij voldoende vertrouwen heeft in het bestuur om op korte termijn de kwaliteit van het onderwijs en het financieel beheer (alsnog) te borgen en te verbeteren. Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de inspectie een dergelijk onderzoek doet naar het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam. Dat onderzoek strekt zich uit tot zowel het bestuurlijk handelen, de financiën, als de onderwijskwaliteit. Ik verwacht dat het rapport van de inspectie eind juni gepubliceerd wordt en informeer uw Kamer dan direct.

Ieder onderzoek eindigt de inspectie met een rapport. Het concept legt de inspectie voor bij de instelling voor hoor- en wederhoor. In beginsel maakt de inspectie het rapport in de vijfde week na vaststelling openbaar.

De Algemene wet bestuursrecht geeft de inspectie de handvatten om alle informatie boven water te krijgen die de inspectie nodig heeft om onderzoek te kunnen doen en zo nodig te oordelen en te sanctioneren. Besturen moeten alle informatie leveren waar de inspectie redelijkerwijs in het kader van haar toezicht om kan vragen. Bovendien mogen scholen en opleidingen de inspectie de toegang niet weigeren. Daarnaast werkt de inspectie afhankelijk van het onderzoek nauw samen met andere toezichthouders en andere onderzoeks- en opsporingsinstellingen in het sociaal en veiligheidsdomein.

Het kan zijn dat de inspectie na onderzoek tot de conclusie komt dat zij op basis van de WOT en de onderwijswetten niet bevoegd is vervolgstappen te zetten. De kernopdracht van de inspectie is immers om toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder toezicht op de naleving van de deugdelijkheidseisen. Naar aanleiding van de aangehouden motie Kwint zien wij dan ook geen rol voor de inspectie bij personeelskwesties.¹⁶ Personeelskwesties zijn een zaak tussen werkgever

¹⁴ Motie Kwint Kamerstuk 29 240, nr. 98.

¹⁵ Artikel 11, derde lid 3, van de WOT.

¹⁶ Kamerstuk 29 240, nr.99.

en werknemer. In de aangehouden motie Kwint wordt de regering verzocht «ervoor te zorgen dat de mogelijkheden tot kennisuitwisseling tussen schoolbesturen en onderwijsinspectie aangaande de omgang met ernstige individuele gevallen vergroot worden, teneinde te voorkomen dat door overhaaste acties en uitlatingen docenten grote schade wordt toegebracht». De inspectie heeft daar als extern toezichthouder geen rol in te vervullen. Dat laat onverlet dat de inspectie wel een rol heeft wanneer personeelsproblematiek effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Serieuze signalen over (de gevolgen van) een personeelskwestie kunnen wel aanleiding zijn voor de inspectie om zich te laten informeren. De invalshoek van de inspectie is dan de onderwijskwaliteit, niet de personeelskwestie.

Aanbieden onderzoekskaders, ontwerp jaarwerkplan 2020 en jaarverslag 2018

De onderzoekskaders zijn de leidraad voor de inspectie voor de verschillende vormen van onderzoek. Wat de inspectie beoordeelt (deugdelijkheidseisen) en wat de inspectie waardeert (eigen kenmerken van kwaliteit) staat beschreven in de onderzoekskaders voor po, (v)so, vo en mbo. Bij deze bieden wij u de bijgestelde onderzoekskaders 2017 aan met de verslagen van het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld.¹⁷

Jaarlijks sturen wij u het ontwerp jaarwerkplan en het jaarverslag van de inspectie. De Minister van OCW kan het jaarwerkplan niet eerder goedkeuren dan nadat het ontwerp van het jaarwerkplan vier weken aan de Staten-Generaal is overgelegd. Hierbij bieden wij u het ontwerp van het jaarwerkplan 2020 van de inspectie aan¹⁸. Ter informatie sturen wij u hierbij ook het jaarverslag 2018 van de inspectie.¹⁹ Bij de bijlages vindt u ook de voortgangsrapportage vernieuwd toezicht²⁰.

In het verlengde van het jaarwerkplan ligt de motie Kwint c.s. over de benodigde capaciteit bij de inspectie.²¹ Wij zijn in overleg met de inspectie over haar taken en de invulling daarvan en over de benodigde capaciteit. Aandachtspunt daarbij is de mogelijk extra inzet voor het benutten van signalen. Over het algemeen zien wij dat de druk op de inspectie toeneemt, zowel door meer casuïstiek als de complexiteit daarvan. Voor de begrotingsbehandeling zullen wij u hierover nader informeren.

Afsluiting

Zonder de autonomie van besturen in te perken hebben wij en de inspectie goed werkend instrumentarium om besturen tot herstel te bewegen wanneer de deugdelijkheid van het onderwijs in het geding is. Daarbij sluiten toezicht en de interventiemogelijkheden aan bij de verschillende onderwijssectoren. De afgelopen jaren zijn wij echter

¹⁷ Jaarlijks worden de onderzoekskaders so en vso, po, vo en mbo van de Inspectie van het Onderwijsinspectie geactualiseerd. Tot 2021, wanneer de kaders op basis van onder andere wetenschappelijke evaluatie en gebruikerservaringen grondig worden herzien, vindt alleen een beperkte bijstelling plaats. Er worden uitsluitend bijstellingen doorgevoerd die het gevolg zijn van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving en onjuiste verwijzingen en schrijffouten worden gecorrigeerd. De bijgestelde onderzoekskaders 2017 zullen 1 augustus 2019 in werking treden. U ontvangt deze stukken Conform de WOT, art. 13, tweede lid. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁹ Conform de Regeling Inspectie van het Onderwijs 2018 (art. 13, vierde lid) en Aanwijzing 11, tweede lid, van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²¹ Kamerstuk 30 079, nr. 100.

geconfronteerd met situaties waarbij sneller en effectiever ingrijpen beter was geweest voor leerlingen of studenten. Binnen de opdracht uit het regeerakkoord om de vrijheid van onderwijs te vergroten zijn ook maatregelen nodig om effectief op te kunnen treden tegen misbruik van diezelfde vrijheid. Daarvoor hebben wij in deze brief aanvullend instrumentarium voorgesteld. Dit instrumentarium zullen wij de komende tijd verder uitwerken en effectueren:

- a. Introductie aanwijzing in spoedeisende gevallen;
- b. Uitbreiding definitie wanbeheer;
- c. Aanscherpen Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen;
- d. Beëindiging bekostiging funderend onderwijs;
- e. Introductie commissie boordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het mbo;
- f. Aanscherpen termijnen in het huidige toezichtsproces.

Wij vertrouwen erop dat het aanvullend bestuurlijk instrumentarium een instrumentarium is voor uitzonderlijke gevallen. De inspectie laat in de voortgangsrapportage vernieuwd toezicht zien, dat de overgrote meerderheid van besturen aan de wettelijke eisen voldoet. In hun zorg voor onze studenten en leerlingen maken zij het vertrouwen in het Nederlands onderwijs elke dag waar.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

Bijlage bij de brief over Beschikbaar en noodzakelijk instrumentarium in het onderwijstoezicht

Bestuursgericht toezicht door de inspectie

Eerder dit jaar hebben wij u toegezegd u verder te informeren over toezicht in brede zin.²² Hieronder schetsen wij kort waarom en hoe het toezicht voor het funderend onderwijs is veranderd. Deze schets is niet van toepassing op het hoger onderwijs, daarom gaan wij in een aparte passage kort in op de specifieke kenmerken van het toezicht in het ho.

Vernieuwd toezicht in brede zin

De achterliggende gedachte van de invoering van het vernieuwd toezicht, was de ambitie om van voldoende naar goed onderwijs te komen. Om deze ambitie te realiseren vereist dit een doorlopende leerlijn voor het onderwijs zelf en de verdere ontwikkeling van een continue verbetercultuur binnen het onderwijs. Het vernieuwd toezicht, zo is de gedachte, draagt hier aan bij door de basiskwaliteit te waarborgen en daarnaast de dialoog aan te gaan met de bestuurder en onderwijsprofessional over de verbetercultuur. Bestuurders zijn immers verantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van goed onderwijs. Voorheen was de school het eerste aangrijpingspunt voor het toezicht. Tot slot maakt het vernieuwd toezicht meer maatwerk en proportionaliteit mogelijk in het toezicht.

De belangrijkste taken van de inspectie zijn:

- a) basiskwaliteit te waarborgen (controlerende, oordelende taak over de wettelijke eisen);
- b) scholen/instellingen stimuleren tot beter (stimulerende taak);
- c) het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid en de financiële doelmatigheid, en het bevorderen van de financiële continuïteit;
- d) het rapporteren over de ontwikkeling van, in bijzonder van de kwaliteit van, het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de samenwerkingsverbanden en de Samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan.

Soorten onderzoek door de inspectie in het po, (v)so, vo en mbo

De inspectie analyseert ieder jaar de ontwikkelingen van alle besturen en scholen in het funderend onderwijs en het mbo. Hierbij kijkt de inspectie naar onderwijsresultaten, financiële kengetallen, personele en materiële kosten en ontwikkelingen, ontwikkeling van de leerlingenpopulatie / studentaantallen, signalen en klachten. Wanneer de inspectie risico's signaleert, kan dit leiden tot een onderzoek in de vorm van een bestuursgesprek of een kwaliteitsonderzoek bij een school of opleiding (*risico-onderzoek*). De uitkomsten kunnen leiden tot herstelopdrachten en *herstelonderzoek*. In uitzonderlijke gevallen voert de inspectie een *specifiek onderzoek* uit, bijvoorbeeld naar bestuurlijk handelen. Tijdens het *vierjaarlijks bestuursonderzoek* bezoekt de inspectie alle besturen in het funderend onderwijs en het mbo. Onderdeel van het onderzoek bij besturen zijn *verificatieonderzoeken* bij scholen en opleidingen, waarbij de inspectie sturing door bestuur op kwaliteit in de praktijk checkt. Verder bezoekt de inspectie in het funderend onderwijs scholen in het kader van *onderzoeken naar goed* (op verzoek van een bestuur) en in het po, vo en

²² Naar aanleiding van de toezegging in reactie op de aangehouden motie Kwint, Kamerstuk 29 240, nr. 98 tijdens het VAO sociale veiligheid in het onderwijs, 2 april 2019, Handelingen II 2018/19, nr. 69, item 23.

mbo ook voor *thema-onderzoeken*. Langs deze onderzoekslijnen brengt de inspectie iedere vier jaar bij alle scholen in het funderend onderwijs een bezoek.

Voortgangsrapportage vernieuwd toezicht

Inmiddels is de inspectie halverwege de eerste vierjaarscyclus van het bestuursgerichte toezicht. In de bijlage vindt u de eerste voortgangsrapportage van het vernieuwd toezicht sinds het inwerking is getreden²³. De voortgangsrapportage beschrijft het vernieuwd toezicht in het po, (v)so, vo en mbo. De inspectie geeft in de voortgangsrapportage een beeld van het aantal bezoeken en volgt de ontwikkelingen in de oordelen. Daarnaast evalueert zij de ervaringen van bestuurders met het vernieuwd toezicht. De inspectie gebruikt de evaluatie om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

De belangrijkste bevindingen zijn:

Oordelen en waarderingen van besturen en scholen / opleidingen

- Eén op de vijf besturen krijgt een onvoldoende voor de kwaliteitszorg (KA1). Ook van de scholen heeft ongeveer 80 procent de kwaliteitszorg op orde. Op de andere kwaliteitsaspecten scoren de besturen en scholen gemiddeld beter. Bijna een derde van de samenwerkingsverbanden is als onvoldoende beoordeeld voor de kwaliteitszorg.
- Er hoeft geen relatie te zijn tussen het oordeel op bestuursniveau en dat op schoolniveau. De kwaliteit van de scholen kan prima in orde zijn, terwijl de kwaliteitszorg op het niveau van het bestuur niet voldoende functioneert. In de meeste gevallen constateert de inspectie echter wel een verband.
- Grotere po- en vo-besturen en po-eeenpitters zijn vaker met een voldoende beoordeeld dan kleinere besturen. Grotere besturen krijgen ook vaker de waardering goed.
- Met de herijking van het vernieuwd onderzoekskader ziet de inspectie een kleine verschuiving van het percentage onvoldoende naar zeer zwakke scholen. Het percentage onvoldoende en zeer zwakke scholen stijgt niet significant. In het (v)so daalde het zelfs in 2017–2018.
- In het po is het percentage scholen met de waardering goed (1,3%) ongeveer gelijk aan het aantal scholen dat onvoldoende of zeer zwak beoordeeld (samen 1,7%). Het vo en (v)so hebben 1 procentpunt meer goede scholen (3,7 respectievelijk 3,5%) dan onvoldoende/zeer zwakke scholen (2,3% respectievelijk 2,1%).
- De inspectie ziet nog veel verbeterpotentieel bij voldoende scholen en besturen. De verwachting van de inspectie is dat met meer ervaring met het vernieuwd toezicht meer besturen de waardering goed voor hun scholen zullen aanvragen.

Waardering onderzoeken door besturen en scholen / opleidingen

- De scholen en besturen zijn over het algemeen tevreden tot zeer tevreden over het hele onderzoeksproces van de inspectie, van voorbereiding tot en met terugkoppeling en oordelen.
- Als scholen en besturen al opmerkingen hebben bij het inspectieonderzoek, gaat dat meestal om de tijdsbesteding (te lang) en de voorbereidingstijd (te kort).

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De inspectie gebruikt de voortgangsrapportage om het toezicht continu verder te ontwikkelen. In het bijzonder besteedt de inspectie intern aandacht aan de onderlinge vergelijkbaarheid van de gegeven oordelen. Het mag immers geen verschil maken welke inspecteur het onderzoek uitvoert. In 2020 zal de Radboud Universiteit het onderzoek naar de effecten van het vernieuwd toezicht publiceren.

Sectorspecifiek toezicht in het ho

Het beoordelen van de kwaliteit van opleidingen is in het ho belegd bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Het accreditatiesysteem is ingevoerd onder meer vanuit het streven naar een Europese Hoger Onderwijs- en Onderzoeksruimte met daarin een vergelijkbare en transparante structuur in het hoger onderwijs (bachelor-master structuur), met als belangrijke doelstelling de internationale mobiliteit van studenten te bevorderen.²⁴ In dit systeem wordt elke opleiding in het hoger onderwijs periodiek beoordeeld een commissie van deskundigen aan de hand van het accreditatiekader van de NVAO dat wettelijk vastgelegde kwaliteitsaspecten uitwerkt. Bij tekortkomingen kan de NVAO een accreditatie onder voorwaarden opleggen. Indien de kwaliteit van het onderwijs ernstig tekort schiet en het instellingsbestuur geen adequate maatregelen neemt, kan de overheid ingrijpen door het tussentijds intrekken van de accreditatie van een opleiding om zo het maatschappelijk vertrouwen in het hoger onderwijs te kunnen handhaven. In gevallen waarin een opleiding negatief wordt beoordeeld of de accreditatie tussentijds wordt ingetrokken betekent dit ook dat het recht op bekostiging wordt ontnomen.

De rol van de inspectie is in het hoger onderwijs (ho) dan ook anders dan in de andere sectoren. Zoals beschreven in artikel 12a Wet op het onderwijstoezicht richt de inspectie zich in het ho primair op de naleving van wettelijke voorschriften en het stimuleren van de kwaliteit van het stelsel. Bij ernstige klachten of signalen doet de inspectie onderzoek bij instellingen. Ook houdt de inspectie toezicht op het Nederlandse accreditatiestelsel. Een belangrijk aandachtspunt bij zowel toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften alsmede het stimuleren van de kwaliteit van het stelsel is de toegankelijkheid van het stelsel. Zo maakt toegankelijkheid onderdeel uit van een meerjarige programmaliijn voor thematische onderzoeken door de inspectie. Daarnaast wordt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs jaarlijks gemonitord via de door ResearchNed opgestelde Monitor Beleidsmaatregelen die uw Kamer ontvangt, en de in- en doorstroommonitor van de Inspectie van het Onderwijs.

²⁴ The European Higher Education Area. Joint declaration of the European Ministers of Education, convened in Bologna on the 19th of June 1999.