

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs

Prof. dr Frans J.G. Janssens

Universiteit Twente/Inspectie van het Onderwijs

1. Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs is een overheidsorgaan dat al meer dan 200 jaar belast is met het toezicht op het onderwijs. Ofschoon het onderwijs en de opvattingen over het toezicht in die 200 jaar behoorlijk zijn veranderd, is het takenpakket van de inspectie in grote lijnen ongewijzigd gebleven. In het werk van de inspectie zijn door de jaren heen drie centrale taken te onderscheiden, die ook de grondslag vormen voor de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) uit 2002: het beoordelen van het functioneren van onderwijsinstellingen op het gebied van kwaliteit en de naleving van wettelijke voorschriften; het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs; het rapporteren over de staat van het onderwijs (zie Janssens, 1996, Dodde, 2002 en Mertens, 2002).

Alle drie de taken samen vormen gezamenlijk het toezicht. Mogelijk kan er tegenwoordig nog een vierde taak aan toegevoegd kunnen worden: het communiceren met het publiek over de kwaliteit van scholen, maar dat zou ook als logisch uitvloeisel van de centrale taken beschouwd kunnen worden. De centrale taken zijn als volgt nader te typeren.

Het beoordelen van het functioneren van onderwijsinstellingen is een taak die zich afspeelt bij afzonderlijke scholen of eventueel groepen van scholen die onder hetzelfde bestuur vallen. De taak vergt, naast hulpmiddelen als een beoordelingskader, professionele kwaliteiten voor het uitvoeren van die beoordelingen, maar vooral een onafhankelijke positie ten opzichte van de onderwijsinstellingen die beoordeeld moeten worden.

Het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs speelt zich eveneens af op het niveau van afzonderlijke scholen of eventueel groepen van scholen in een bestuurlijke samenhang. Het bevorderen van de kwaliteit vraagt, naast een gefundeerd oordeel over die kwaliteit in relatie tot de gewenste kwaliteit, een meer betrokken verhouding ten opzichte van de onderwijsinstelling en daarvoor ook een meer stabiele en langduriger relatie tussen de inspectie en de instelling.

Het rapporteren over de staat van het onderwijs is een taak die zich afspeelt op macroniveau en op enige afstand van de scholen. De staat van het onderwijs overstijgt de afzonderlijke scholen en is mede afhankelijk van factoren die niet alleen zijn terug te leiden tot het functioneren van individuele scholen of zelfs tot het gemiddelde van dat functioneren over het hele land. Onder deze activiteit valt het onderwijsverslag dat de inspectie jaarlijks produceert, maar ook de aspectrapportages en regionaal getinte rapportages.

Toezicht op het onderwijs is weliswaar verankerd in de grondwet, de afzonderlijke onderwijswetten en sinds de inwerkingtreding van de WOT in 2002 ook voorzien van een eigen wettelijk kader, maar eveneens onderwerp van – vaak heftige – discussies. Die discussies concentreren zich rond het vraagstuk van de – eveneens

grondwettelijk verankerde – vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet) en het streven van het onderwijsbeleid naar deregulering en autonomievergroting van scholen. De discussies concentreren zich rond vragen als ‘Mag de inspectie ook oordelen over zaken die niet (direct) verankerd zijn in de wet- en regelgeving, zoals de opbrengsten van scholen?’ en ‘Mag de inspectie zelf normen aanleggen, of moeten de scholen zelf, de ouders of de minister dat doen?’.

In deze bijdrage komt aan de orde waarom anno 2002 een wet op het onderwijstoezicht noodzakelijk bleek, hoe het nieuwe toezicht zich verhoudt tot het streven naar deregulering en de vrijheid van onderwijs en hoe dat toezicht er in de praktijk uitziet. Daartoe wordt in paragraaf 2 eerst ingegaan op de relatie tussen overheidstoezicht, de vrijheid van onderwijs, de autonomievergroting van scholen en de rol van de WOT in die relatie. Daarna worden in paragraaf 3 de achtergronden en de uitvoering van de WOT behandeld.

Omdat de WOT ervan uitgaat dat het toezicht alleen intensief is als er sprake is van zorgelijke onderwijskwaliteit, wordt in paragraaf 4 beschreven op welke wijze toezicht wordt gehouden op scholen die onder de maat (dreigen te gaan) presteren.

In paragraaf 5 wordt ten slotte ingegaan op enkele te verwachten ontwikkelingen op het gebied van het toezicht.

2. Vrijheid van onderwijs, deregulering en toezicht

Vrijheid van onderwijs

Aan de basis van artikel 23 Grondwet liggen twee belangrijke principes: de vrijheid van onderwijs - vastgelegd in 1848 - en de financiële gelijkstelling van het bijzonder met het openbaar onderwijs - vastgelegd in 1917. Het artikel is sindsdien niet substantieel gewijzigd. Hieruit moet niet worden afgeleid dat zich gedurende al deze tijd geen noemenswaardige ontwikkelingen in het onderwijs hebben voorgedaan. Artikel 23 kon echter in ongewijzigde vorm goed meekomen met deze ontwikkelingen, omdat het volgens Akkermans (1989) haast een eigen leven is gaan leiden. De verklaring hiervoor is te vinden in de overwegend subjectief-historische interpretatie van het artikel. De uitleg van artikel 23 heeft met name plaatsgevonden bij de totstandkoming van de nadien ontwikkelde onderwijswet- en regelgeving. Hierdoor is, aldus Akkermans (1989), artikel 23 als het ware van een nieuwe historie voorzien: de door de wetgever ontwikkelde interpretatie ervan is in de historische uitleg ingepast. Met name door de regeldichtheid die vooral in de jaren 1920 tot 1980 heeft kunnen ontstaan, en waarmee de uitleg van artikel 23 werd verbonden, zijn de interpretatiemarges van het artikel steeds kleiner geworden.

In en na 2002 brengt de WOT artikel 23 volop in discussie, omdat daarin door de inspectie te beoordelen aspecten van kwaliteit zijn vastgelegd die niet in de onderscheiden sectorwetten zijn vastgelegd. Dat roept vragen op omtrent de overheidsbemoeienis met de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijs. Echter, de WOT is niet in strijd met de oorspronkelijke gedachte achter de vrijheid van onderwijs. Die gedachte was dat scholen zoveel mogelijk ruimte zouden moeten hebben om zelf invulling te geven aan het onderwijs en de kwaliteit daarvan.

Natuurlijk was en is het van belang dat de overheid garant staat voor een zeker kwaliteitsniveau, ook bij het niet van staatswege gegeven onderwijs (Van Naerssen & Van Bruggen, 2003).

Regulering van het onderwijs

Dat neemt niet weg dat er door de jaren heen vele regels op het onderwijsveld zijn afgevuurd. Er zijn verschillende oorzaken te noemen van de sterke regulering van het onderwijs. Het voert te ver om daar hier diep op in te gaan (zie daarvoor o.a. Leune, 1994; Hooge, 1998; Mertens, 2002 en Eijlander & Zoontjens, 2002). Uiteraard hangt regelgeving samen met het feit dat het onderwijs uit publieke middelen wordt bekostigd en dat er sprake is van een leerplicht. Dit geeft verantwoordelijkheid voor de wijze waarop deze middelen door de onderwijsinstellingen worden ingezet. De financiële gelijkstelling binnen het onderwijs, versterkte dit nog eens. Om eventuele verwijten te voorkomen over een onrechtvaardige verdeling van de middelen, is de wetgever na 1917 de bekostiging van het onderwijs nauwgezet gaan uitwerken in regels (Hooge, 1998). Daarnaast had de regelzucht in deze tijd te maken met de sociaal-democratische voorwaarde voor de financiële gelijkstelling dat aan het openbaar en het bijzonder onderwijs gelijke waarborgen voor deugdelijkheid zouden worden gesteld. Met de opkomst van de sociale verzorgingsstaat in de jaren zeventig van de vorige eeuw, ging de overheid bovendien conform de zogenaamde constructieve onderwijspolitiek rechtsregels gebruiken als beleidsinstrument om vernieuwingen te realiseren.

De problematiek rond de verregaande regulering van het onderwijs werd in de jaren tachtig voor het eerst gesignaleerd. In 1979 verscheen een discussienota 'Bouwen aan de relatief autonome school' van de Nederlandse Katholieke Schoolraad. De school van de toekomst zou volgens deze nota een school moeten zijn die eigen verantwoordelijkheid heeft en ook de capaciteit om deze te kunnen waarmaken. De regelgeving wordt daarbij overigens nog niet onder het rijtje 'belemmeringen' geschaard. Waar het volgens deze nota om ging, is het ontwikkelen van een stelsel van voorzieningen die onderling samenhangen, waardoor de voorwaarden voor de ontwikkeling van een relatief autonome school worden verbeterd. De overheid zou daarvoor juist een gericht stimuleringsbeleid moeten voeren. Uiteindelijk achten de opstellers van deze nota het toch een belangrijke voorwaarde dat de regelgeving meer ruimte gaat bieden voor afwijkende inrichting van het onderwijs. De school dient immers mogelijkheden te hebben om te experimenteren met nieuwe inhoud en vormgeving waardoor ze haar eigen identiteit, die zowel onderwijskundig, maatschappelijk als levensbeschouwelijk is gekleurd, tot uitdrukking kan brengen. Dit veronderstelt een soepel en stimulerend beleid van de overheid met hoofdzakelijk kaderwetgeving en globale richtlijnen. Deze richtlijnen zouden in de jaren tachtig en daarna voor de school ruimte moeten scheppen binnen zekere grenzen in plaats van voor te schrijven hoe het moet (Van Naerssen & Van Bruggen, 2003).

In de jaren tachtig wordt 'regelgeving' al gauw een begrip met negatieve connotatie. Er is een groeiend geloof dat veel problemen in het onderwijs te wijten zijn aan het beleid van de rijksoverheid en dat meer autonomie van scholen een noodzakelijke voorwaarde is voor kwaliteitsverbetering (Leune, 1994).

Ook de overheid zelf omarmt deze gedachte. Voornemens om de autonomie van onderwijsinstellingen te vergroten tekenden zich steeds in die periode scherper af. Allereerst in het hoger onderwijs en snel daarna ook in het primair en voortgezet onderwijs (zie bijv. de nota 'De school op weg naar 2000' uit 1988). In eerste instantie gebeurt dit vanuit de meer negentiende eeuwse liberale vrijheidsgedachte gericht op het wegnemen van de belemmeringen gevormd door het minutieuze stelsel van regelgeving. Onderwijsinstellingen zouden eenmaal bevrijd van deze knellende overheidsbemoeienis de vleugels uitslaan en als vanzelf de sferen van hogere kwaliteit bereiken. In de jaren negentig wordt deze gedachte echter genuanceerd. Vrijheid betekent verantwoordelijkheid om er iets van te maken. Kwaliteit is niet een automatisch een gevolg van vrijheid, maar de opdracht die aan de vrijheid is verbonden (Mertens, Van Dommelen & De Rijcke, 1994).

Dat de relatief-autonome-school-in-de-praktijk een reëel ontwikkelingsperspectief is, zoals in de jaren zeventig al gewenst werd, is inmiddels gebleken. Het huidige onderwijsbeleid en de bekostigingssystematiek van scholen zijn gericht op verdere autonomievergroting van de scholen.

Onderwijstoezicht

Intussen is de gedachte van vrijheid van onderwijs gekoppeld aan het afleggen door scholen van verantwoording, neergelegd in het regeerakkoord van 1998. Dat leidde tot de ministeriele nota's 'Variëteit en waarborg' uit 1999 en 'Naar een stimulerend toezicht' uit 2000. Deze nota's vormen de voorboden van de nieuwe sturingsfilosofie van Ruimte, Richting en Rekenschap. Met de verdergaande deregulering en autonomie zal de overheid vooral op hoofdlijnen richting geven aan de onderwijsinstellingen. De scholen definiëren hun eigen identiteit en na te streven kwaliteit binnen gestelde randvoorwaarden. Ze leggen verantwoording af aan hun omgeving en aan de overheid over hun keuzen en de feitelijke realisering ervan. De toezichtfunctie is in deze besturingsfilosofie van essentieel belang. De rolverandering die daarbij aan de Inspectie wordt toegedicht op het gebied van de bevordering van onderwijskwaliteit, blijkt echter, de geschiedenis erop naslaand, meer een soort eerherstel. Volgens Dodde (2001) huldigden de inspecteurs al in de negentiende eeuw vrijmoedig kwaliteitsopvattingen en droegen ze deze ook uit. Van de inspecteurs werd namelijk in die tijd verwacht dat zij daadwerkelijk bijdroegen aan de vernieuwing van het Nederlandse schoolsysteem. De stimuleringsstaak, die hun daartoe was toegekend, was gericht op 'de verandering en verbetering van het onderwijs naar een als ideaal geacht onderwijsleerproces'. Toentertijd schroomden inspecteurs dan ook niet leraren erop te wijzen dat de strekking van het onderwijs bijvoorbeeld meer was dan alleen intellectualisme, maar dat ook andere kwaliteiten van leerlingen ontwikkeld dienden te worden.

Pas in de twintigste eeuw verlegt het zwaartepunt van de toezichtstaak zich naar het controleren van de wettelijke voorschriften die een noemenswaardige omvang bereiken (zie Janssens, 1996). Ook de latere constructieve onderwijspolitiek draagt eraan bij dat regelgeving als het belangrijkste beleidsinstrument wordt gezien (zie bijv. Leune, 1994 en Dodde, 2001). Met de WOT wordt de 'oude' functie van de Inspectie, als prikkel voor onderwijsvernieuwing en -verbetering, weer actueel.

3. De wet op het onderwijstoezicht

De invoering van de WOT in 2002 moet gezien worden tegen de achtergrond van de hierboven geschetste ontwikkelingen. Beoordeling van de onderwijskwaliteit door de overheid staat op gespannen voet met de vrijheid van onderwijs en met het streven naar autonomievergroting van scholen. De WOT regelt in artikel 10 het kwaliteitsonderzoek door de inspectie en noemt de diverse aspecten van kwaliteit. Onderscheid wordt gemaakt tussen kwaliteitsaspecten die de opbrengsten van het onderwijs betreffen (leerresultaten en de voortgang van de leerlingen) en die de inrichting van het onderwijsleerproces betreffen: het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het schoolklimaat, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg en de inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten en examens. Bij een onderzoek gaat de inspectie uit van de uitkomsten van zelfevaluaties door de scholen en bij een redelijk vermoeden van tekortkomingen stelt de inspectie nader onderzoek in (artikel 11).

De werkwijze voor een onderzoek dient de inspectie vast te leggen in zogenoemde toezichtkaders, die in overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld worden opgesteld en die de goedkeuring van de minister behoeven (artikel 12). Haar oordeel naar aanleiding van een onderzoek legt de inspectie vast in een inspectierapport. Dat rapport wordt na hoor en wederhoor door de inspectie vastgesteld en vervolgens (via het internet) openbaar gemaakt, eventueel met de (afwijkende) zienswijze van het bestuur van de instelling.

Toezicht op onderwijskwaliteit.

Meer vrijheid in het onderwijs vereist kwaliteitstoezicht (Eijlander & Zoontjens, 2002). Open kwaliteitsnormen, zo luidt de gedachtegang, nodigen onderwijsinstellingen uit na te denken over wat zij willen bereiken, om daarin goed onderbouwde keuzen te maken en zich daarop te profileren. De inspectie moet op deze dynamiek binnen de school kunnen inspelen. Zij moet nagaan welk beleid de school heeft gevoerd en tot welke resultaten dat heeft geleid. Dat kan niet door slechts te controleren of de onderwijsinstelling de wettelijke ondergrens niet heeft overschreden. Bovendien zou dat geen recht doen aan de inspanningen die onderwijsinstellingen met relatief veel vrijheid ondernemen om daaraan invulling te geven. De inspectie zal scholen in een breder kwaliteitsperspectief moeten plaatsen. De inspectie krijgt daarom in de WOT de opdracht om onderwijsinstellingen te beoordelen op een aantal kwaliteitsaspecten. De wetgever bepaalt welke aspecten van kwaliteit in dit opzicht van belang zijn. In een toezichtkader legt de inspectie neer hoe zij te werk zal gaan bij een dergelijke kwaliteitsbeoordeling. De opvattingen over kwaliteit die onderwijsinstellingen in het kader van hun eigen kwaliteitsbeleid hebben geformuleerd, dienen daarbij als input. Over het toezichtkader voert de inspectie namelijk overleg met alle betrokkenen bij het onderwijs.

Voorts gaat de WOT ervan uit dat het toezicht aan een aantal kenmerken voldoet; het moet stimulerend zijn, proportioneel en transparant.

Stimulerend toezicht.

Meer verantwoordelijkheid van scholen vereist stimulerend toezicht, zo is de gedachtegang. Het toezicht moet onderwijsinstellingen de prikkeling geven ook

daadwerkelijk iets met hun vrijheid te doen. Het toezicht moet vragen om positiebepaling: Waar sta je voor als school? Waar doe je het allemaal voor? Hoever ben je daarin al gekomen? En het toezicht moet uitdagen tot verdere kwaliteitsontwikkelingen door de onderwijsinstelling op haar sterke en zwakke punten te wijzen en op ideeën te brengen door inzicht te bieden in wat andere onderwijsinstellingen bedacht en uitgevoerd hebben. Het toezicht moet scholen niet dwingen tot het maken van bepaalde keuzen, maar wel uitnodigen tot het motiveren van de feitelijk gemaakte keuzen, aldus de regering (Kamerstukken 11. 2001-2002, 27 783, nr. 8). Het gaat er uiteindelijk om waar de school voor staat. Sterke scholen zullen in vrije kwaliteitsdialoog tegen het oordeel van de inspectie ingaan - dat immers is totstandgekomen op basis van een toezichtkader, waarin een algemene consensus over kwaliteit is neergelegd – en hun eigen opvattingen daartegenover zetten. Als de school een goed verhaal heeft, zal de inspectie dit moeten accepteren. Daarom zal de inspectie de visie van de school in het inspectierapport opnemen.

Proportioneel toezicht

Het toezicht zal bovendien moeten inspelen op de situatie waarin vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van de scholen deze ertoe hebben gebracht een eigen kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen. Met andere woorden: het verticale toezicht (van de school) moet afgestemd zijn op vormen van horizontaal toezicht door de overheid (Kaderstellende visie op toezicht, kabinetsstandpunt juli 2001). Op grond van het in de WOT neergelegde beginsel van proportioneel toezicht, zal de inspectie altijd de uitkomsten van een zelfevaluatie van de school als uitgangspunt nemen voor haar onderzoek. Indien de zelfevaluatie aan bepaalde voorwaarden voldoet, zal de inspectie het eigen oordeel van de instelling overnemen.

Daarnaast moet het inspectieoptreden onderwijsinstellingen aanmoedigen om de zorg voor kwaliteit zelf ter hand te nemen. Het beginsel van proportioneel toezicht houdt daarom tevens in dat de inspectie zich meer terugtrekt minder frequent en minder intensief toezicht zal uitoefenen - naarmate de onderwijsinstelling meer aan kwaliteitszorg doet en betere kwaliteit levert.

Transparant toezicht.

Meer variëteit in het onderwijs vereist transparant toezicht (Janssens & Leeuw, 2001). Door vergroting van de keuzevrijheid in het onderwijs zullen scholen steeds meer hun eigen stijl ontwikkelen, waardoor de variëteit in het onderwijs zal toenemen. Dit vergroot ook de mogelijkheden van ouders en leerlingen om een school te kiezen die bij hen past. De inspectieoordelen zullen daarom openbaar moeten zijn om ouders en leerlingen in staat te stellen een weloverwogen schoolkeuze te maken. Met de bredere kwaliteitsbeoordeling door de inspectie wordt niet alleen ingespeeld op de grotere ruimte die onderwijsinstellingen krijgen bij de vormgeving van het onderwijs, maar ook op de informatiebehoefte van ouders en leerlingen. Uit onderzoek (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001) is gebleken dat hiervoor niet direct de harde resultaten tellen, maar juist de zaken die de onderwijsinstelling haar eigenheid geven, zoals schoolklimaat, pedagogisch klimaat en didactische werkvormen. De wetgever heeft deze aspecten en andere benoemd als aspecten waarover de inspectie een oordeel moet geven. Daarnaast zal van de betrokkenheid van ouders en leerlingen bij de kwaliteitsdialoog een stimulerend effect uitgaan. Ook om deze reden is het

wenselijk dat ouders en leerlingen goed geïnformeerd zijn over het onderwijs aan hun school. Op grond van het openbaarheidsvereiste in de WOT publiceert de inspectie haar rapporten op internet en brengt zij de door haar verzamelde schoolgegevens ook in overzichtelijke vorm uit in de zogenaamde kwaliteitskaart, waarmee de verschillende onderwijsinstellingen makkelijk zijn te vergelijken (zie Janssens & Visscher, 2004) .

Toezichtsystematiek

Met de komst van de WOT verdwenen de vertrouwde toezichtvormen, zoals het Integraal Schooltoezicht (PO), het Regulier schooltoezicht (PO en VO) en het Integraal Instellingstoezicht (BVE) (zie Janssens, 1997). Deze maakten plaats voor een toezichtsystematiek die is vastgelegd in de WOT en die uitgaat van de hierboven genoemde uitgangspunten, het proportionaliteitsbeginsel in het bijzonder. Deze toezichtsystematiek bestaat in hoofdlijnen uit de volgende onderzoeksvormen: Het Periodiek Kwaliteitsonderzoek , het Nader onderzoek , het Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering en het Jaarlijks onderzoek . Deze onderzoeksvormen worden afhankelijk van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen volgens de onderstaande toezichtsystematiek door de inspectie ingezet. Reguliere onderzoeksvormen zijn het Periodiek kwaliteitsonderzoek en het Jaarlijks onderzoek terwijl het Nader onderzoek en het Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering, uitsluitend worden toegepast als de onderwijskwaliteit zorgelijk is (zie paragraaf 4).

De grondslag voor het toezicht wordt gevormd door een waarderingskader bestaande uit de in de WOT genoemde acht kwaliteitsaspecten en de daarbij behorende indicatoren en aandachtspunten (zie voor deze kaders: www.onderwijsinspectie.nl). Daarbinnen zijn indicatoren aangewezen die de kern van de onderwijskwaliteit meten. Deze 'kernindicatoren' vormen de basisset voor het zogenaamde Periodieke kwaliteitsonderzoek (PKO). Het PKO wordt op alle onderwijsinstellingen waarover de inspectie zich geen zorgen maakt, eens in de vier jaar uitgevoerd om een actueel beeld te krijgen van de onderwijskwaliteit. Echter, op scholen waar de onderwijskwaliteit zorgelijk is of zich zorgelijk ontwikkelt, kan de inspectie besluiten het PKO vaker uit te voeren.

Al naar gelang de kwaliteit van de te bezoeken school kan deze basisset worden verbreed of verdiept met de andere indicatoren uit het waarderingskader. Voor zwakke scholen geldt dat de basisset kan worden uitgebreid met indicatoren om meer kennis te verzamelen over de aard en de oorzaken van de zorgelijke situatie, dan wel dat het gehele kader kan worden toegepast bij wijze van nader onderzoek, eventueel aangevuld met specifieke modules (bijv. taalbeleid, management & organisatie). Voor scholen waarover de inspectie zich geen zorgen maakt kan de basisset eveneens worden uitgebreid met onderwerpen die de school zelf op de agenda heeft geplaatst, dan wel met onderwerpen waarvan de inspectie het de moeite waard vindt deze bij het PKO te betrekken (bijv. onderwerpen voor het Onderwijsverslag of voor een aspectonderzoek).

Werkwijze in de praktijk

Hoe verloopt bovenstaande werkwijze binnen de inspectie (zie Janssens & Verkroost, 2003)? De inspectiekantoren, bestaande uit inspecteurs, accountmedewerkers, en

onderzoekers, werven voortdurend actief informatie over de scholen in hun gebied en bewerken deze, bijvoorbeeld op basis van gegevens van Cfi, de IBG, documenten die scholen volgens de wet aan de inspectie moeten sturen, klachten van ouders, e.d.. Daarnaast verwerkt het kantoor ook wettelijke meldingen, zoals onder andere schorsingen en verwijderingen.

Regelmatig bepaalt de inspecteur, in overleg met de accountmedewerker, of de ontwikkeling van de instelling volgens de beschikbare informatie aanleiding is om actie te ondernemen. Dit kan ertoe leiden dat de inspecteur het toezichtarrangement bijstelt, dat wil zeggen dat de inspecteur nagaat welke onderzoeksvorm – gezien de ontwikkelingen na het laatste schoolbezoek – op de school van toepassing is. In elk geval ieder jaar, als het toezichtarrangement geen aanleiding geeft tot een andere vorm van onderzoek dan eerder met de school is afgesproken, stelt de inspecteur het verslag van het jaarlijks onderzoek op, een beschrijving en tot op zekere hoogte beoordeling van de ontwikkeling van de instelling. Daarbij baseert hij zich op de kennis die uit voorafgaand onderzoek beschikbaar is, aangevuld met nieuwe informatie. Alleen indien de aanwezige kennis over de instelling daarvoor tekortschiet, of indien de ontwikkeling van de school daartoe aanleiding geeft, voert de contactinspecteur daarvoor een onderzoek(je) uit op de instelling zelf. Dit onderzoek omvat alleen die elementen waarover kwaliteitsvragen zijn, informatie ontbreekt, of waarvan deze moet worden geverifieerd. De informatie uit dat onderzoek gaat vanzelfsprekend weer onderdeel uitmaken van het kennisbestand van de inspectie. In alle gevallen, met of zonder bezoek, vindt een rapportage aan de school plaats.

Indien een instelling deel uit maakt van een bestuurlijk verband met een bovenschools management, kan het onderzoek zich op het bovenschools verband richten. Dit is afhankelijk van de mate van samenhang die door het bovenschools management wordt gerealiseerd tussen de scholen. Bij rapportage over dergelijke verbanden moeten de afzonderlijke scholen binnen het verband in voldoende mate herkenbaar zijn.

Naast informatie over het functioneren van de scholen op zich, houden inspecteur en accountmedewerker ook informatie bij over de relevante context van de instelling. Met de relevante context wordt informatie bedoeld over lokale en regionale omstandigheden van de instelling (ligging, sociale samenstelling van de populatie, maar ook de risicofactoren van de instelling met het oog op de toekomst).

Op grond van het (bijgestelde) toezichtarrangement en op grond van eventuele zelfevaluatiegegevens van de school, bepalen de inspecteurs die de school gaan bezoeken welke informatie nog voor het PKO nodig is om tot een afgerond oordeel te komen over de school. Het onderzoek in de instelling omvat alleen die zaken die nodig zijn voor het aanvullen van de ontbrekende informatie of het eventueel verifiëren van informatie die wel beschikbaar is. Indien het vermoeden ontstaat van tekortschietende kwaliteit, vindt uitbreiding plaats met een Nader onderzoek. Dit onderzoek omvat ook dan alleen die zaken die nodig zijn voor de onderbouwing van het uiteindelijke oordeel.

Een PKO is zeer variabel van vorm. In het allerextremste geval (goede school, goede zelfevaluatie etc.) is het denkbaar dat het plaatsvindt zonder fysieke aanwezigheid van de inspectie op de school. Afhankelijk van de beschikbare informatie wordt, zoals al gezegd, bepaald of en hoeveel lesobservaties er nodig zijn, met welke functionarissen en betrokkenen over wat wordt gesproken. In een aantal gevallen zullen lesobservaties zelf moeten worden gedaan (maar kan het aantal sterk variëren), maar in veel gevallen zal het mogelijk zijn deze te vervangen door interviews met leraren, leerlingen en ouders. Belangrijk is niet of het onderzoek is ingericht volgens een bepaalde standaardopzet, maar of het zo is ingericht dat het, in aanvulling op het reeds bij de inspectie bekende, een voldoende onderbouwing geeft voor het eindproduct: het rapport.

Zelfevaluatie door scholen

Een belangrijk kenmerk van het proportionaliteitsbeginsel is het gegeven dat de inspectie haar toezicht niet alleen afstemt op de feitelijke kwaliteit van de school, maar ook op de beschikbaarheid van eigen gegevens van de school over haar kwaliteit. Het gaat hierbij dus om gegevens die ontleend zijn aan het kwaliteitszorgsysteem van de school en die bijvoorbeeld zijn verwerkt in een zogenaamde zelfevaluatie.

In de WOT is vastgelegd dat als de school zelf gegevens over de eigen kwaliteit oplevert, de inspectie deze niet zelf hoeft te verzamelen. De inspectie zal de gegevens van de school betrekken bij haar oordeelsvorming over de kwaliteit van het onderwijs. Men kan die gedachte zien als een bepaling omtrent efficiëntie: voorkomen van dubbel werk, maar de kern ervan is wezenlijker: het externe toezicht door de inspectie zou zo moeten worden ingericht dat het scholen juist stimuleert om de eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg en kwaliteitsontwikkeling ernstig te nemen. En niet af te wachten tot de inspectie langs komt en een oordeel geeft, op basis waarvan je dan als school wel of niet in actie komt.

Het gebruiken van zelfevaluatiegegevens van een school kan er zelfs toe leiden dat de inspectie in principe zelf geen (aanvullende) gegevens verzamelt, maar het oordeel over de school geheel baseert op de door de school beschikbaar gestelde gegevens. Dat betekent overigens wel dat deze gegevens aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen.

De uitkomsten van een zelfevaluatie zijn richtinggevend voor het oordeel van de inspectie indien:

- alle aspecten van kwaliteit die de inspectie bij haar oordeel betreft, zoals neergelegd in het toezichtkader, daarin aan de orde komen;
- de gegevens van de zelfevaluatie voldoende betrouwbaar zijn.

Indien de zelfevaluatie niet het hele toezichtkader van de inspectie dekt en/of als er twijfels zijn over de kwaliteit van de gegevens, verricht de inspectie aanvullend onderzoek.

De inspectie controleert langs verschillende wegen de betrouwbaarheid van de zelfevaluatie van de onderwijsinstelling. Ten eerste betreft de controle de door de onderwijsinstelling aan de inspectie overgelegde documenten. De inspectie zal daarbij kijken naar de wijze van kwaliteitsbeoordeling door de instelling; in hoeverre deze heeft plaatsgevonden met betrokkenheid van belanghebbenden rond de instelling en

van externe deskundigen. Documenten die het oordeel, waartoe de instelling zelf op basis van de zelfevaluatie is gekomen, onderbouwen, zullen derhalve de aandacht van de inspectie hebben. Voorbeelden hiervan zijn een onderzoeksrapport van de oudercommissie of van de schoolbegeleidingsdienst. Hierbij zal de inspectie er onder andere op letten door wie het onderzoek heeft plaats gevonden, wie het heeft uitgevoerd, welke maatregelen er worden voorgesteld of welke verbeteringen er volgens het onderzoek zijn bereikt. In vele gevallen en voor veel onderwerpen zal de inspectie echter niet kunnen volstaan met een dergelijke 'papieren' controle en zullen de toezichthoudende inspectieteams zich daarenboven, door steekproefsgewijze, beperkte inspecties in de onderwijsinstelling zelf, een oordeel moeten vormen over de betrouwbaarheid van aangeleverde gegevens.

4. Geïntensiveerd toezicht

In de WOT is een artikel opgenomen dat aangeeft dat de inspectie de Minister informeert als de kwaliteit van een school ernstig tekortschiet. Bovendien doet de inspectie in zo'n geval voorstellen voor maatregelen die de Minister zou kunnen treffen. In deze paragraaf gaat het over de vraag: Wanneer gaat de inspectie over tot deze melding aan de Minister? Wanneer is er volgens de inspectie sprake van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs?

Om deze vraag te beantwoorden worden drie zaken behandeld. Allereerst komt aan de orde wat door de inspectie wordt verstaan onder de kwaliteit van het onderwijs, bij wijze van voorbeeld: de kwaliteit van een basisschool. In het verlengde daarvan ligt de behandeling van de vraag wat dan door de inspectie als slechte kwaliteit wordt beschouwd. Bij deze behandeling komen tevens enkele gegevens over de basisscholen met onderwijs van slechte kwaliteit aan de orde, evenals de oorzaken van het tekortschieten. Vervolgens worden de activiteiten besproken die de inspectie uitvoert vanaf het moment dat zij constateert dat de kwaliteit van het onderwijs op een school onder de maat is. Tot en met de melding aan de Minister.

Uit het onderstaande zal blijken dat de inspectie pas na een uitvoerig traject aan de Minister voorstelt om maatregelen te nemen. De inspectie heeft dan geconstateerd dat de kwaliteit onder de maat is, heeft daarna de school de kans gegeven om de kwaliteit tot minimaal het aanvaardbare niveau te verbeteren, heeft vervolgens geconstateerd dat de kwaliteit nog steeds onder de maat is en heeft daarbij ook vastgesteld dat van de eventueel nog volgende verbeteractiviteiten niet het gewenste resultaat te verwachten valt. Als dat alles gepasseerd is en niet tot noodzakelijke verbeteringen van de kwaliteit heeft geleid, dan meldt de inspectie dit aan de Minister (Rijkers, 2003).

4.1 De kwaliteit van een school

De Inspectie voor het Onderwijs houdt toezicht op onderwijs. Dit betekent dat de inspectie de kwaliteit van het onderwijs op de ongeveer 10.000 scholen beoordeelt. Om tot een oordeel te kunnen komen, heeft de inspectie een referentiekader nodig om de aangetroffen onderwijspraktijk te kunnen vergelijken met een gewenste onderwijspraktijk. Dat referentiekader noemt de inspectie 'waarderingskader'. Dit kader is, gezien de in de WOT vastgelegde waarborgfunctie, allereerst gericht tot een

antwoord op de vraag of het onderwijs op de bezochte school aan de basiskwaliteit voldoet. Als het antwoord op deze vraag negatief is, dan maakt de inspectie met bestuur en directie/team van de school afspraken over de manier waarop dit knelpunt wordt aangepakt en op welke wijze de inspectie de ontwikkelingen hierin gaat volgen. Daarnaast geeft de inspectie een gedetailleerd overzicht van de sterke en de zwakke kanten van het onderwijs op de onderzochte school, met een onderbouwing van en een toelichting op de gegeven oordelen. Met deze resultaten is de school in staat om gericht te werken aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In opvolgende onderzoeken zal de inspectie terugkijken op de wijze waarop de school aan die verbeteringen heeft gewerkt en de resultaten van die activiteiten. Hiermee bevordert de inspectie dat het onderwijs van een zo hoog mogelijke kwaliteit is.

De inspectie heeft - in samenspraak met het onderwijsveld - een waarderingskader opgesteld, dat een beeld geeft van de gewenste onderwijspraktijk (Inspectie van het Onderwijs, 2002). In de WOT zijn de kwaliteitsaspecten geformuleerd die de basis van die gewenste praktijk vormen. In het waarderingskader zijn die aspecten verder uitgewerkt. Bij deze uitwerking heeft de inspectie in eerste instantie gebruik gemaakt van de wettelijke opdrachten aan het onderwijs. Deze wettelijke opdrachten zijn soms heel expliciet vermeld, zoals bijvoorbeeld het aantal uren onderwijs dat moet worden verzorgd. In de meeste gevallen heeft de inspectie de wettelijke bepalingen geëxpliciteerd, zodat nagegaan kan worden in hoeverre een school daaraan voldoet. Een voorbeeld hiervan is de wettelijke opdracht om aandacht te schenken aan leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, door de inspectie geëxpliciteerd in het kwaliteitsaspect 'zorg en begeleiding'. Naast de wettelijke opdrachten heeft de inspectie bij het opstellen van het waarderingskader gebruik gemaakt van de heersende opvattingen over onderwijskwaliteit in de wetenschap en zeker ook van de opvattingen van de betrokkenen bij het onderwijs zelf. Hierbij probeert de inspectie een soort 'grootste gemene deler' uit deze opvattingen te halen (zie Janssens, 1997). Een voorbeeld hiervan is de lijst met kenmerken die uit alle onderzoeken naar goede, effectieve scholen naar voren komen als de factoren waar het om draait (zie bijv. Vernooy, 2002):

- De scholen realiseren vooraf gestelde doelen;
- De leraren hebben hoge verwachtingen van de mogelijkheden van de leerlingen;
- Er heerst een positief onderwijsleerklimaat;
- De school is gericht op het behalen van de basisvaardigheden door alle leerlingen;
- Schoolleiding en team voelen zich verantwoordelijk voor resultaten en welbevinden;
- De school heeft voldoende tijd gereserveerd voor taal/lezen;
- De school gebruikt goede, op elkaar afgestemde onderwijsmaterialen;
- Er vindt voortdurende professionalisering van de leraren plaats;
- Er is een sterke preventieve gerichtheid en de leerling resultaten worden nauwgezet gevolgd;
- Er is aandacht voor de effectiviteit van het taal/leesonderwijs;
- De school hanteert een sterke teamgerichte aanpak;
- De schoolleider kenmerkt zich door:
 - Het uitdragen van een duidelijke visie;

- Een sterke doelgerichtheid op leerlingresultaten;
- Het monitoren van verbeteringen;
- Een sterke betrokkenheid bij wat er in de klas gebeurt.

De inspectie heeft een waarderingskader opgesteld, waarin acht kwaliteitsaspecten in een groot aantal indicatoren en aandachtspunten zijn uitgewerkt. Zonder in te gaan op de details en de nuanceringen, kan uit het waarderingskader voor het basisonderwijs worden afgeleid dat van een goed functionerende basisschool sprake is, als de school in ieder geval aan de volgende basiseisen voldoet:

- de kwaliteit van het leerstofaanbod is op peil; het aanbod is dekkend voor de kerndoelen bij Nederlandse taal en rekenen en wiskunde en het wordt aan nagenoeg alle leerlingen aangeboden tot en met het niveau van groep 8;
- de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren is voldoende: leraren geven een duidelijke uitleg, houden leerlingen betrokken bij de les en organiseren het onderwijsleerproces doelmatig;
- de kwaliteit van de leerlingenzorg voldoet aan de eisen; de ontwikkeling en de vorderingen van leerlingen worden systematisch gevolgd en voor zorgleerlingen zijn handelingsplannen opgesteld;
- de resultaten van de leerlingen zijn voldoende: de gemiddelde schoolscore op de toets aan het eind van de basisschool ligt de laatste drie jaren ten minste op het niveau dat mag worden verwacht op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

4.2 Kwaliteit onder een aanvaardbare kwaliteitsgrens

Als de kwaliteit van het onderwijs op een school niet aan de basiskwaliteit voldoet, dan noemt de inspectie de kwaliteit 'onder de maat' en de school een 'zeer zwakke school'. In zo'n geval maakt de inspectie afspraken met het bestuur van de school over kwaliteitsverbetering en over de termijn en de wijze waarop de inspectie deze verbeteringen gaat monitoren.

De kwaliteit van het onderwijs is onder de maat als de opbrengsten van het onderwijs onder het verwachte niveau ligt en als de kwaliteit van het onderwijsproces op een of meer onderdelen (het leerstofaanbod, het didactisch handelen van de leraren, de leerlingenzorg) onvoldoende is. Een veel kortere kenschets van een zeer zwakke school luidt: een school waar leerlingen niet genoeg mogelijkheden krijgen om voldoende te leren.

In de jaren 1999 - 2002 heeft de inspectie op alle basisscholen de kwaliteit onderzocht. Deze cyclus van schoolonderzoeken noemt de inspectie de bestandsopname. Bij deze bestandsopname hebben ongeveer 4% van alle basisscholen het predikaat 'zeer zwak' gekregen. De jaren daarna is het percentage zeer zwakke scholen rond de 4% blijven schommelen (zie de Onderwijsverslagen van de Inspectie van het Onderwijs uit de jaren 2002, 2003 en 2004).

Bij de bestandsopname heeft de inspectie meer kwaliteitsaspecten beoordeeld dan de hierboven genoemde opbrengsten, leerstofaanbod, didactisch handelen en

leerlingenzorg. Het blijkt, dat de zeer zwakke scholen niet alleen op deze eerder genoemde aspecten lager scoren dan de gemiddelde basisschool, maar vrijwel steeds ook op de meeste andere kwaliteitsaspecten van het onderwijsleerproces en van de condities waaronder het onderwijs wordt verzorgd, zoals de kwaliteitszorg en de interne en externe communicatie. Kortom: zeer zwakke scholen zijn heel vaak in alle opzichten zeer zwak. Verder hebben zeer zwakke scholen nog op andere terreinen enkele kenmerken gemeen. Kleinere scholen, scholen met overwegend 'gewogen' leerlingen, scholen in de grote steden en scholen in het noorden van Nederland blijken vaker dan andere scholen zeer zwak te zijn. Daarnaast zijn enkele kenmerken van zeer zwakke scholen (zie de Onderwijsverslagen van de Inspectie van het Onderwijs uit de jaren 2002, 2003 en 2004):

- leraren werken vaker in deeltijd;
- er is meer mobiliteit onder de leraren en binnen de directie;
- het ziekteverzuim kant is aan de hoge kant.

Juist op zeer zwakke scholen is de relatie tussen kwaliteit en personeelsgebrek het duidelijkst. Er zijn bovendien aanwijzingen dat op deze scholen kwaliteitstekorten niet alleen gevolg, maar ook oorzaak zijn van problemen in de personeelsvoorziening (Vermeij e.a., 2002).

Oorzaken

Op de zeer zwakke scholen zijn drie oorzaken voor het achterblijven van de kwaliteit aan te wijzen (Van de Grift, 2001): leerlingen krijgen onvoldoende gelegenheid tot leren, doordat de school de leerlingen niet alle noodzakelijke leerstof aanbiedt en/of bij dit aanbod onvoldoende rekening houdt met de verschillende behoeften van leerlingen; leraren hebben te weinig zicht op het niveau van hun leerlingen, omdat de school geen gebruik maakt van landelijk genormeerde toetsen, dan wel de toetsgegevens niet behoorlijk analyseert; de schoolorganisatie vertoont gedurende langere tijd grote tekortkomingen: in de meeste gevallen is er dan sprake van een ernstige tweespalt in het team of een langdurig conflict tussen school en bestuur.

Maatregelen van de inspectie

Uit diverse onderzoeken blijkt dat zeer zwakke scholen niet vanzelf komen tot het verbeteren van de kwaliteit van hun onderwijs. In de meeste gevallen zullen door externe interventies maatregelen genomen moeten worden, gericht op het verbeteren van de prestaties van de leerlingen en op de infrastructuur van de school. Uit onderzoek is overigens ook gebleken dat deze interventies lang niet altijd succesvol en/of blijvend zijn. Bovendien blijkt dat van zwakke scholen meer effectieve scholen maken een moeizaam en tijdrovend proces is, waarbij besturen, schoolleiding en leraren meerdere jaren deskundige steun van buiten nodig hebben. Die ondersteuningsexpertise is naar de mening van diversen echter niet breed voorhanden (Vernooy, 2001).

De inspectie is niet de instantie die de ondersteuningsexpertise biedt; de inspectie houdt toezicht. De inspectie hanteert ten aanzien van zeer zwakke scholen geïntensiveerd toezicht. Dit hield tot voorheen en ook vanaf 2003 onder het regime van de WOT in dat de inspectie vaker terugkomt op de zeer zwakke scholen, dat de

inspectie van de scholen een verbeterplan verlangt en dat dit plan en de uitvoering ervan aan inspectietoezicht onderhevig zijn.

Als de inspectie vaststelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, kan zij op basis van artikel 14 van de WOT de Minister informeren en voorstellen doen over te treffen maatregelen waarmee inspanningen van de school ondersteund kunnen worden. De inspectie heeft dan geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs onder de maat was, na een periode van verbeteractiviteiten onder de maat is gebleven en dat de verwachting is dat de kwaliteit ook op afzienbare termijn niet afdoende zal verbeteren. Het kan ook voorkomen dat de situatie dermate ernstig is dat de inspectie het noodzakelijk acht de Minister meteen te informeren, zodat snelle bestuurlijke actie kan worden ondernomen. Dit kan ook het geval zijn, als het bestuur en de directie van de school niet bereid zijn om tot verbeteractiviteiten te komen dan wel er niet toe in staat blijken te zijn.

4.3 Procedure voor het toezicht op zeer zwakke scholen

De inspectie heeft voor het geïntensiveerde toezicht op scholen met onderwijs van onvoldoende kwaliteit een procedure opgesteld, Deze procedure is een nadere uitwerking van de werkwijze die de inspectie sinds de bestandsopname hanteert en is eind 2003 in gebruik genomen. De procedure wordt hier toegelicht.

Als de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs van een school onder de maat is, kan dat grote gevolgen hebben. Gevolgen voor alle betrokkenen binnen de school, publicitaire gevolgen, eventueel bestuurlijke maatregelen waaronder sancties van de Minister, Daarom gaat de inspectie extra zorgvuldig met deze scholen om. Een belangrijke rol in de procedure is weggelegd voor een interne toetsingscommissie van de inspectie. Deze commissie heeft tot taak de expertise over scholen met onderwijs dat onder de maat is, te bundelen. Verder bewaakt de commissie de benodigde zorgvuldigheid en uniformiteit in het handelen van de inspectie en volgt zij het toezicht op de zeer zwakke scholen.

Nader onderzoek

Als de inspectie op basis van schoolonderzoek tot de conclusie komt dat er reden is om te twijfelen over de onderwijskwaliteit, dan voert zij een nader onderzoek uit. Voor dit nader onderzoek wordt een speciaal onderzoeksplan opgesteld. Het wordt als afronding van het eerste onderzoek uitgevoerd en daarom wordt er in de rapportage over het periodiek kwaliteitsonderzoek over gerapporteerd. Reeds onderzochte kwaliteitsaspecten kunnen nader worden bekeken; bovendien kunnen mogelijke oorzaken voor het tekortschieten van de kwaliteit verder in kaart worden gebracht. Na afloop van het nader onderzoek kan de conclusie zijn dat alsnog is gebleken dat de kwaliteit van het onderwijs niet onder de maat is. In dit geval wordt het bezoek regulier afgerond.

De inspectie kan na een nader onderzoek ook de conclusie trekken dat een school voor wat betreft de geleverde kwaliteit, op, de grens zit van wat nog aanvaardbaar is. Ook kunnen er scholen zijn die, gezien de omstandigheden waarin zij zich bevinden, grote risico's lopen. In deze gevallen kan de inspectie een waarschuwing geven. Een

waarschuwing is een dringende oproep verbeteractiviteiten te ondernemen. De inspectie geeft een waarschuwing alleen als het bestuur en de directie van de school naar haar oordeel zonder zo'n waarschuwing de noodzakelijk geachte kwaliteitsverbeteringen niet ter hand neemt. Dit kan het geval zijn als de school onvoldoende feedback krijgt via de eigen kwaliteitszorg of vanuit haar omgeving.

Onderzoek naar kwaliteitsverbetering

Als het inspectieteam na een nader onderzoek (of in uitzonderingsgevallen: na het eerste bezoek zonder dat er een nader onderzoek is uitgevoerd) tot de conclusie komt dat de onderwijskwaliteit echt onder de maat is, dan maakt de inspectie met de school afspraken over een traject van kwaliteitsverbetering. Hiertoe doet de inspecteur intern aan de genoemde commissie het voorstel om na een periode van maximaal twee jaar een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uit te voeren. Tijdens de periode van kwaliteitsverbetering volgt de inspectie de school intensief. Zij legt ook tussentijds haar bevindingen vast, onder meer in een verslag van elk gevoerd overleg en stuurt dit verslag ter kennisgeving (en feitelijke correctie) aan de school.

Kernvraag bij het onderzoek naar kwaliteitsverbetering is of de kwaliteit van het onderwijs op de school inmiddels van een aanvaardbaar niveau is. Als dit niet het geval is, maar er zijn wel voldoende voorwaarden die het vertrouwen rechtvaardigen dat dit niveau binnen een jaar wordt bereikt, wordt de periode van kwaliteitsverbetering met ten hoogste deze periode van een jaar verlengd. Als de periode van kwaliteitsverbetering niet heeft geleid tot een aanvaardbaar kwaliteitsniveau, dan informeert de inspectie de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hierover. Overeenkomstig artikel 14 van de WOT laat de inspectie de informatie aan de Minister vergezeld gaan van voorstellen over te treffen maatregelen. De inspectie baseert zich bij haar voorstellen op de aard van de geconstateerde tekortkomingen en betreft daarbij de mogelijke oorzaken of verklaringen. De inspectie stelt de school en het bevoegd gezag in kennis van haar voorstellen aan de Minister.

Maatregelen van de Minister

Op dit moment (medio 2004) beraden de minister, het onderwijsveld en de inspectie zich over wat er na de melding door de inspectie zou kunnen gebeuren. Gedacht wordt over een aanpak, waarbij het Ministerie de regie in handen neemt van een bestuurlijk traject. Hierbij zou dan het Ministerie contractuele afspraken moeten maken met het bevoegd gezag van een school, in gevallen waarin niet binnen een nader te bepalen periode sprake is van verbetering (verbetering in die zin dat de school de categorie 'zeer zwak' verlaat). Het gaat hier om situaties waarin geïntensiveerd toezicht door de inspectie een gepasseerd station is. In het uiterste geval, bij niet voldoen aan de afspraken die de school met het Ministerie maakt, zou het stopzetten van de bekostiging door de Minister kunnen worden ingezet. Voorwaarde hiervoor is in elk geval dat in onderwijswetten neergelegde voorschriften niet zijn nageleefd. Deze aanpak is nog in discussie.

5. Ten slotte

De rol van de inspectie bij het uitvoeren van verbeteringen van de kwaliteit van het onderwijs op zeer zwakke scholen is beperkt. Toch verdienen in dit verband enkele activiteiten nog aandacht. De inspectie werkt samen met Q*Primair, Q5 en andere organisaties om op projectmatige basis de kwaliteit van de zeer zwakke scholen te helpen verbeteren. Verder gebruikt de inspectie de kennis die zij tijdens de schoolonderzoeken verzamelt voor nadere analyse en verder onderzoek naar de overeenkomsten en verschillen tussen zeer zwakke scholen en naar de mate waarin en de condities waaronder ze zichzelf verbeteren. Dit met het oogmerk het toezicht beter af te stemmen op de zeer zwakke scholen.

De inspectie werkt bovendien momenteel aan de ontwikkeling van risicoprofielen, die het mogelijk moeten maken dat de inspectie tijdig signaleert dat een school mogelijk in de problemen raakt (zie De Wolf & Janssens, 2004). Voor de realisering van een format voor risicoprofielen van scholen gebruikt de inspectie diverse bronnen. In de eerste plaats de uitkomsten van (ook internationaal) onderzoek naar cruciale risicofactoren. Verder is de kennis die inspecteurs over dit onderwerp hebben opportuun. Inspecteurs gebruiken impliciet allerlei risicomodellen. Tot slot worden de databestanden van onder meer Cfi en de IBG gebruikt als bron. Uit de analyses die tot nu toe zijn uitgevoerd, tekenen zich al enkele cruciale risicofactoren af. Deze bevinden zich bijvoorbeeld op het terrein van het management (er zijn veel wisselingen in de leiding van de school', 'er wordt slecht leiding gegeven'), en het personeel ('er zijn langdurige conflicten binnen het team', 'snelle veranderingen in de samenstelling van het team'). Daarnaast zijn de eerdere kwaliteitsoordelen van scholen van belang voor het vaststellen van risicoprofielen. Hierbij kunnen we denken aan de eisen die bepalend zijn voor het predikaat 'zeer zwak' als genoemd (voldoende kwaliteit leerstofaanbod, didactisch handelen en leerlingenzorg, en de opbrengsten).

Het nieuwe toezicht volgt op een jarenlange ontwikkeling in de onderwijswetgeving die ertoe heeft geleid dat de normen waaraan scholen zich dienen te houden tamelijk globaal of kaderstellend zijn geworden, waardoor zij door de inspectie problematisch zijn te handhaven. Kwaliteit werd gaandeweg meer een zaak van de school terwijl de scholen er eigenlijk onvoldoende op werden aangesproken. Nu de belangrijkste elementen van onderwijskwaliteit buiten de afzonderlijke onderwijswetten om vorm hebben gekregen in de WOT, is er minder reden om in de afzonderlijke wetten voor de verschillende onderwijssectoren nog strikte kwaliteitsvoorschriften op te nemen. De wet- en regelgeving voor de onderwijssectoren zou dus veel globaler kunnen worden. Het is niet voor niks dat is voorgesteld om de bepalingen omtrent kerndoelen en andere deugdelijkheideisen in de wet te vervangen door abo's: algemene beginselen van onderwijskwaliteit (zie Eijlander & Zoontjes, 2002). Deze abo's zijn algemene en open zorgplichten voor de scholen. Zij vormen globale kaders die de school de maximale ruimte geven voor een invulling naar eigen inzicht. Er wordt gedacht aan onderwijsinhoudelijke abo's die de cruciale doelen moeten aangeven die aan het eind van bepaalde schoolfasen beheerst moeten zijn. Daarnaast zouden er ook abo's moeten komen die als dienstig aan aard en kwaliteit van het onderwijsproces moeten worden beschouwd, maar niet rechtstreeks daarop betrekking hebben, zoals omtrent de bestuurlijke organisatie of het betrekken van ouders en leerlingen bij de school.

Dergelijke ontwikkelingen zouden kunnen betekenen dat verplichtende wettelijke bepalingen kunnen worden geschrapt en scholen meer ruimte krijgen om bijvoorbeeld zelf hun bevoegdhedenstelsel en zelf hun onderwijsdoelen in de toekomst vast te stellen.

Er ontstaat zo een perspectief voor een grotere variëteit van activiteiten binnen scholen en van bijvoorbeeld de vormgeving van de betrokkenheid van ouders en leerlingen binnen scholen. Het is zelfs niet ondenkbaar dat vanuit beleidsoptiek tussen scholen meer onderscheid wordt toegestaan dan thans mogelijk is.

De ontwikkelingen rond deregulering en autonomievergroting gaan de komende jaren verder. Goede verantwoording en goed toezicht zijn randvoorwaarde voor deregulering. Het stimuleren van horizontale verantwoording en intern toezicht ('educational governance') is daarom een invulling van de nieuwe sturing door de overheid. Bij de verdere vergroting van de autonomie van de scholen past een scherpere verantwoordingsplicht over de resultaten die ze hebben bereikt. De minister blijft immers eindverantwoordelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen en voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen. De gewijzigde bestuurlijke verhoudingen hebben gevolgen voor de rol van het onderwijstoezicht. De verwachting is dat deze zich in de komende jaren ontwikkelt van toezicht op regels en processen naar toezicht op door instellingen geleverde prestaties. Er gaan zelfs stemmen op het toezicht vanwege de overheid geheel in handen te leggen van de scholen, de besturen en/of de ouders en deelnemers.

Literatuur

- Akkermans, P.W.C. (1989). *Artikel 23 Grondwet en mythevorming*. Den Haag: Sdu
- Dijkstra, A.B., Kartsen, S., Veenstra, R. en Visscher, A.J. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Dodde, N.L. (2002). *Een speurtocht naar samenhang. Het rijksschooltoezicht van 1801 tot 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Eilander, Ph. en Zoontjes, P. (2002). De wet op het onderwijstoezicht. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*. 14, 1 / 2, p. 3-14.
- Grift, W. van de (2001). Waarom hebben sommige scholen onderprestatie? *Basisschoolmanagement*, 15, 1, p. 1-9
- Hooge, E.H. (1998). *Ruimte voor beleid: autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *Toezichtkader Primair Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Janssens, F.J.G. (1996). Kwaliteitsbewaking door de onderwijsinspectie. In: J. Scheerens (red.). *Kwaliteitszorg in het onderwijs*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink (Onderwijskundig lexicon).
- Janssens, F.J.G. (red.) (1997). *Van Onderzoek naar evaluatie: de methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel Uitgeverij.
- Janssens, F.J.G. & Leeuw, F.L. (2001). *Scholen maken verschil. Maar het ene verschil is het andere niet*. Tweede Onderwijslezing van de Inspectie van het Onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Janssens, F.J.G. en Verkroost, J.J.H.(2003). Proportioneel toezicht in een kennisgeoriënteerde inspectie. In: Snel, B. en Naerssen, R. van (red.). *Toezicht gebundeld. Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. en Visscher, A.J. (2004). Naar een kwaliteitskaart voor het primair onderwijs. *Pedagogische Studiën*, in druk.
- Leune, J.M.G. (1994). Onderwijskwaliteit en de autonomie van scholen. In: Creemers, B.P.M. (red.). *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: RION
- Mertens, F.J.H. (2002). De wettelijke formulering van de inspectietaak: McKinsey en artikel 5 van de wet op het basisonderwijs 1975 – 1982. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*. 14, 1/2.
- Mertens, F.J.H., Dommelen, J. van en Rijcke, F.J.M. de (1994). Onderwijskwaliteit als recht en als opdracht. In: Creemers, B.P.M. (red.). *Deregulering en de kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: RION.
- Naerssen, R. van en Bruggen, J. van (2003). De WOT als interpretatie van artikel 23 grondwet. In: Snel, B. en Naerssen, R. van (red.). *Toezicht gebundeld. Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Rijkers, J. (2003). Het was niet op orde, het is niet op orde en het komt niet op orde. In: Snel, B. en Naerssen, R. van (red.). *Toezicht gebundeld. Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Vernooij, K. (2001). *Het verbeteren van basisscholen met slechte resultaten*. Amersfoort: CPS.
- Vernooij, K. (2002). *De goede school nader bekeken*. Amersfoort; CPS
- Vermeij, A. e.a. (2002). *Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Regioplan.
- Wolf, I. de en Janssens, F.J.G. (2004). *Risicoanalyses en toezicht op het basisonderwijs*. Paper gepresenteerd op de ORD 2004 te Utrecht