



Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
[externtoezicht@onderwijsraad.nl](mailto:externtoezicht@onderwijsraad.nl)

VGS en VBSO  
p/a Nieuweweg-noord 251  
3905 LW Veenendaal  
[arbronkhorst@vbso.nu](mailto:arbronkhorst@vbso.nu)

Betreft: Extern toezicht op het onderwijs

Ridderkerk / Veenendaal, 30 maart 2021

Geachte heer / mevrouw,

Naar aanleiding van uw oproep om voorbeelden, suggesties en analyses toe te sturen t.b.v. uw advies over extern toezicht in het onderwijs, willen wij graag het volgende met u delen.

### **Vraagstelling en conclusie**

Vraagstelling vanuit de Onderwijsraad:

*Met welke functies, bevoegdheden en instrumentarium kan het externe toezicht in het huidige tijdsgewricht de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs het beste borgen?*

In grote lijnen vervult de Inspectie drie hoofdtaken, die ook terug te vinden zijn in de Wet op het Onderwijstoezicht:

1. Toezichthouden op naleving van de deugdelijkheids- en rechtmatigheidseisen, kortweg: de wettelijke voorschriften;
2. Het bevorderen van de onderwijskwaliteit
3. Het verrichten van onderzoek naar ontwikkelingen in het onderwijs.

De huidige taken, bevoegdheden en methoden worden op hoofdlijnen positief gewaardeerd. Alleen het feit dat de 'toezichthouder' mede de stimuleringsstaak heeft om de **onderwijskwaliteit te bevorderen** stuit op belangrijke nadelen in het kader van de gewenste rechtszekerheid en ervaren professionele ruimte. Het is dan ook van belang om deze taak anders vorm te geven, bijvoorbeeld door een aparte afdeling binnen de Onderwijsinspectie hiervoor aan te stellen. Of door deze taak **meer indirect**, via aandacht voor zelf georganiseerde visitaties en onderzoeken vorm te geven.

In het huidige tijdsgewricht is het zinvol de **onderzoekstaak aandacht** te geven. In onze transparante en informatiegerichte cultuur kan juist de beschikbaarheid van sectorbrede onderzoeken een kwaliteitsimpuls geven.

Verder worden hieronder vier meer specifieke aandachtspunten benoemd. Het voeren van leerlinggesprekken tijdens schoolbezoeken zou achterwege moeten blijven. Voor extra inspectiebevoegdheden is geen noodzaak aanwezig. Ook is aandacht nodig voor de wijze waarop toezicht op verplichtingen uit open wettelijke normen het beste kan plaatsvinden.

Ten slotte benadrukken we de waarde die wordt gehecht aan het **ringenoverleg**. Meer in het algemeen is **transparantie en dialoog** vanuit de inspectie van belang over keuzes in toezichtsfocus, toezichtsmethoden en onderzoeksthema's.

## De huidige drie hoofdtaken

### 1. Toezicht

De laatste jaren heeft de Inspectie het toezicht vooral bestuursgericht vormgegeven. Dit is wat VBSO/VGS betreft een goede keuze. Op bestuursniveau ligt de eindverantwoordelijkheid voor wat er op de scholen gebeurt en evenals richting het intern toezicht is het bestuur ook in beginsel degene die verantwoording aflegt aan het extern toezicht. Naar het oordeel van VBSO/VGS is het instrumentarium qua bevoegdheden en informatierechten ook toereikend.

Over het intern toezicht gesproken: in onze optiek moeten intern en extern toezicht elkaar aanvullen. In dat verband pleiten wij ervoor dat de externe toezichthouder in zijn onderzoek wel de interne toezichthouder betreft zodat zij van elkaar weten waarop zij toezicht houden en wat zij constateren. Op stelselniveau heeft de inspectie zeker oog voor intern toezicht en hoe dat is geregeld, en zij is ook is betrokken bij een [werkagenda](#) voor professionalisering van het intern toezicht in het vo.

We vragen aandacht voor de resultaten van de *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht* (RU Nijmegen, juni 2020). Dit bevat voor de Inspectie belangrijke beleidsaanbevelingen. Met name wijzen we op de aanbevelingen die ervoor moeten zorgen

dat schoolbesturen – naast de wettelijke basiskwaliteit – gericht zijn op de eigen aspecten van kwaliteit. In de communicatie en de onderzoekskaders vanuit de Inspectie zijn er nog aandachtspunten waaraan gewerkt moet worden om te zorgen dat de besturen en het personeel niet primair gericht zijn op de inspectiekaders, maar primair op het eigen kwaliteitsbeleid vanuit de eigen visie, zo blijkt uit deze studie.<sup>1</sup>

Aparte aandacht vraagt verder de wijze waarop open wettelijke normen (zoals rond burgerschapsonderwijs en sociale veiligheid, maar ook 'doelmatige besteding') het beste kunnen worden getoetst. Daarop komen we in een afzonderlijke paragraaf terug.

## 2. Bevorderen van de onderwijskwaliteit

Het is zinvol dat er regelmatig een externe "kritische vriend" in gesprek gaat over de onderwijskwaliteit op de scholen van het bestuur, en wat hieraan verbeterd kan worden, met een stimulerende functie. Wel ligt terecht de vraag op tafel of het goed is dat dit gebeurt door de Onderwijsinspectie, dezelfde instantie als die het toezicht op rechtmatigheid uitvoert en vaak ook tegelijkertijd in één bezoek en/of onderzoek. Wat ons betreft zou dit moeten veranderen.

In de praktijk blijkt dat de combinatie van toezichthouden en stimuleren het gewenste proces van het vinden van ontwikkelpunten nogal eens verstoort. Dit proces is immers gebaat bij rust, ongedwongenheid, volledige openheid. Wanneer het wordt gedaan door een "toezichthouder" kan (bewust of onbewust) vaak de gereserveerdheid meespelen die in het juridische nu eenmaal eigen is aan de verhouding van 'handhaver-burger'. Niet omdat de burger zich bewust is van overtredingen of de intentie daartoe heeft, maar omdat de regelgeving zo complex is dat zich altijd verrassingen kunnen voordoen of interpretatieverschillen. Hier komt nog bij dat het kwaliteitstoezicht op de deugdelijkheidseisen nu naadloos kan overgaan in kwaliteitsbevordering. Maar voor de rechtszekerheid mag die scheidslijn niet vervagen.

We pleiten er dan ook voor dat de stimulerende taak bij een aparte afdeling wordt belegd. Overigens: het onderwijsveld vervult inmiddels deze functie in toenemende mate ook zelf door de toegenomen aandacht voor visitaties. Onder de nieuwe Codes Goed Bestuur is dat ook verplicht. Voor deze stimulerende taak zou de Inspectie zich dus ook kunnen beperken tot het monitoren van dit visitatiebeleid van de besturen en sectoren zelf. Van belang is ook dat de onderzoeken van de Inspectie een zinvolle stimulerende functie kunnen vervullen.

## 3. Onderzoek

Deze inspectietaak wordt breed gewaardeerd; de thema-onderzoeken en de rapporten over de (financiële) Staat van het Onderwijs vervullen een belangrijke functie. Inzicht is nodig in

---

<sup>1</sup> Zie ook de aanbevelingen op pag. 16 van deze Effectstudie.

de manier waarop scholen hun taak gestalte geven, welke gevolgen het overheidsbeleid in de praktijk heeft, welke behoeften er leven. Ook voor het kwaliteitsbeleid binnen een school geven dergelijke onderzoeken een impuls doordat het vergelijkingsmateriaal oplevert en witte vlekken blootlegt. In een toekomstbestendige vormgeving van het extern toezicht is het dan ook zinvol om deze functie van de inspectie aandacht te geven. Dit schept dan ook de mogelijkheid om thematische onderzoeken niet al te willekeurig op specifieke thema's te richten, maar een breed palet weer te geven. Belangrijk aandachtspunt hierbij is wel dat gewaakt wordt voor mediagenieke conclusies. De onderzoeken moeten fungeren als een bezadigde correctie op hyperigheid die de media en de politiek soms kenmerkt. Transparantie en dialoog over de hierbij te maken keuzes is dan ook essentieel (zie de laatste paragraaf over overleg en transparantie).

### **Toezichtsmethoden**

De methoden van documententoezicht, bezoeken cycli en specifiek onderzoek wanneer daartoe aanleiding is, worden ook als toereikend ingeschat. Aandachtspunt is wel de meer specifieke methoden tijdens een schoolbezoek. Het zal duidelijk zijn dat het primaat ligt bij het gesprek met bestuur en schoolleiding. Het bijwonen van lessen kan ook een goed bruikbaar beeld aan de Inspectie geven van de gang van zaken op school, hoewel het natuurlijk altijd een momentopname is zodat er bezwaarlijk conclusies aan kunnen worden verbonden. De afgelopen jaren is het ook voorgekomen dat inspecteurs gesprekken voerden met individuele leerlingen. Naar ons inzicht gaat deze methode te ver. Hoezeer ook onbedoeld, kan dit heel gemakkelijk een enigszins intimiderende indruk wekken op leerlingen en de school. Ook hier is van belang dat het open gesprek over bijvoorbeeld burgerschap en diversiteit, een vertrouwensrelatie veronderstelt die er bij een één of tweedaags bezoek natuurlijk niet kan zijn. Dat maakt het risico op een ongemakkelijke ervaring voor de leerling groot, en daarmee de resultaatswaarde voor de Inspectie ook gering.

### **Bevoegdheden**

De huidige bevoegdheden van de Inspectie worden als toereikend ingeschat. Er zijn ook nauwelijks voorbeelden van instellingen waar misstanden plaatshadden die met uitgebreidere Inspectiebevoegdheden voorkomen hadden kunnen worden.<sup>2</sup> Het is voor VBSO/VGS niet duidelijk welk probleem bijvoorbeeld de 'spoedaanwijzing' zou moeten oplossen. Nog minder is duidelijk waarom het voor toekomstbestendig onderwijs van belang is dat er meer mogelijkheden komen voor het Ministerie om de bekostiging stop te zetten bij misstanden als "structurele strijd met de burgerschapsopdracht of de veiligheid binnen een school". Dit is temeer spanningsvol nu

---

<sup>2</sup> Amarantis, ROC Leiden en VMBO Maastricht lijken incidenten te zijn; Cornelius Haga Lyceum een bestuurscrisis die ook met verdergaande inspectiebevoegdheden niet voorkomen zou zijn.

het hier gaat om verplichtingen met een grote (morele) openheid in de norm. Hoe belangrijk de verplichtingen ook zijn, de aard van de norm brengt mee dat de vergaande bevoegdheid tot stopzetting van de bekostiging te veel druk legt op het juist interpreteren hiervan, terwijl de samenleving als geheel gebaat is bij een brede interpretatie van deze onderwerpen.

### **Open normen**

Aandachtspunt is ook de wijze waarop de Inspectie kan toezien op de naleving van open normen in de wet. Bij de nu nog vigerende burgerschapsbepaling bijvoorbeeld, was door de Inspectie een indrukwekkend doordacht schema van subcriteria opgesteld, waaronder een lijst van acht 'basiswaarden van de democratische rechtsstaat'. Zoals echter ook bleek bij het debat over de nieuwe burgerschapsbepaling, kun je bijna eindeloos discussiëren over de vraag welke waarden nu wel of niet bepalend zijn, en wat de reikwijdte dan is. Dat laat in feite zien dat het door de Inspectie tot nu toe gehanteerde schema 'vooruitgreep' op de uitkomst van maatschappelijk en uiteindelijk politiek debat. Dat was wellicht niet zo bedoeld; het is in elk geval niet de taak van de Inspectie bij het handhaven van een deugdelijkheidseis. Maar de ervaring leert dat een inspectie-checklist in de praktijk heel gemakkelijk functioneert als daadwerkelijke regelgeving.

Het is daarom goed dat het Ministerie en de Inspectie over de nieuwe burgerschapsbepaling met het veld in gesprek zijn over de vormgeving van het toezicht hierop.

Maar ook bij andere open normen en zorgplichten, zoals 'doelmatig besteden van bekostiging' en 'bevorderen van sociale veiligheid', is van belang dat de wijze van toezichthouden ook de interpretatieve vrijheid helemaal bij het bevoegd gezag laat. Dit is temeer van belang waar die interpretatie een belangrijke morele component heeft, waarbij het toezicht extra kwetsbaar is voor ervaren willekeur.

Telkens bij het herijken van een onderzoekskader (zoals de minister onlangs bijvoorbeeld suggereerde in verband met nieuwe onderwijsconcepten) is het begrijpelijk dat de Inspectie geneigd kan zijn vrij specifieke toetsingscriteria voor de duidelijkheid te formuleren, zoals ter uitleg van de deugdelijkheidseisen met betrekking tot onderwijskwaliteit. Hiermee wordt echter te gemakkelijk het onderscheid tussen het "wat" van het onderwijs – waarop de deugdelijkheidseisen betrekking hebben – en het "hoe" – waarover de schoolbesturen zelf beslissen, uit het oog verloren. Dit onderscheid blijft evenwel van groot belang naar het oordeel van VBSO/VGS, om de professionele vrijheid intact te laten. Vrijheid veronderstelt verantwoordelijkheid, maar de daaraan gekoppelde verantwoording moet niet de vrijheid gaan beheersen. De Inspectie en het onderwijsveld zijn dan ook gebaat bij een kritische check op de onderzoekskaders op dit punt.

## Overleg en transparantie

Het zogeheten 'ringenoverleg' wordt zeer gewaardeerd. Van groot belang is dat de Inspectie op deze informele manier contact blijft houden met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en de feedback serieus neemt.

Transparantie vanuit de inspectie over bepaalde beleids- of methodekeuzes en de achtergrond daarvan, is immers voor haar autoriteitspositie noodzakelijk. Zo is de laatste jaren zichtbaar dat de Inspectie specifieke terreinen (tijdelijk) extra aandacht geeft, zoals het gehanteerde bestuursmodel en bovenmatige reserves. Nu wordt van de inspectie uiteraard niet een eigen beleidsagenda verwacht, en evenmin dient de inspectie politieke hypes op de voet te volgen. Dat vraagt om transparantie en dialoog over keuzes die worden gemaakt. En dat alles in het belang van rechtmatig en goed onderwijs.

Tot slot wensen we u veel wijsheid en arbeidsvreugde toe bij het opstellen van het advies en bij uw overige werkzaamheden. We zien uit naar het resultaat!

Met vriendelijke groet,



P.W. (Pieter) Moens  
Bestuurder VGS



A.R. (Arno) Bronkhorst  
Bestuurder VBSO