

Vergaderjaar 2009–2010

**32 193**

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

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 juni 2009 en het nader rapport d.d. 29 oktober 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 13 mei 2009, no. 09.001269, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en vernieuwing van het toezichtproces, met memorie van toelichting.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 mei 2009, nr. 09.001269, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 30 juni 2009, nr. W05.09 0153/l, bied ik U hierbij aan.

*Het wetsvoorstel schept nieuwe taken en bevoegdheden voor de Inspectie van het onderwijs (inspectie). Allereerst verandert met dit wetsvoorstel de wijze van inspecteren; er wordt een grondslag opgenomen voor risicogericht toezicht. Dit betekent dat het toezicht zich vooral zal concentreren op die scholen waar het risico op onvoldoende kwaliteit het grootst is. Het toezicht zal daarmee verminderen bij onderwijsinstellingen die goed presteren. Daarnaast wordt expliciet in de wet vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur bepaald kan worden dat de inspectie bevoegdheden van de Minister om sancties op te leggen in mandaat kan uitoefenen. De inspectie krijgt voorts tot taak om de financiële rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen te beoordelen, en om toezicht te houden op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven. Ook wordt in de wet een bepaling opgenomen dat de inspectie tot taak heeft toe te zien op de kwaliteit van het onderwijspersoneel.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de mate waarin het toezicht daadwerkelijk verandert, en maakt daarnaast enkele opmerkingen over de wijzigende rol van de inspectie en de voorgestelde mandaatconstructie. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## 1. Feitelijke verandering in het toezicht

Het wetsvoorstel beoogt verandering te brengen in de wijze waarop de inspectie haar taak uitoefent. Het karakter van het toezicht verschuift: minder stimulerend en meer risicogericht toezicht. Naarmate de kwaliteitsrisico's op een school groter zijn, zal daarop stringenter toezicht worden uitgeoefend. Met deze nieuwe benadering van toezicht houden wordt volgens de toelichting bereikt dat de toezichtlasten voor de (meeste) scholen verminderen en de effectiviteit van het toezicht wordt vergroot.<sup>1</sup>

Het plan voor deze verandering is aangekondigd in het coalitieakkoord van 7 februari 2007, waarin benadrukt werd dat toezicht vanuit de overheid zoveel mogelijk moet gebeuren vanuit vertrouwen in instellingen. «Onderwijsinstellingen krijgen meer mogelijkheden invulling te geven aan het onderwijs door vertrouwen te geven aan de professionals in het onderwijs, minder regels en minder toezicht.», aldus het coalitieakkoord.<sup>2</sup> Uitgangspunt van het nieuwe toezicht is vertrouwen; maar als dat vertrouwen wordt beschaamd moet snel worden ingegrepen. Zo is de inspectie minder tijd kwijt aan toezicht op goed presterende scholen en wordt het contact bij scholen met tekortkomingen intensiever, aldus de memorie van toelichting.<sup>3</sup>

De Raad constateert dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de huidige – op het geldende artikel 12 van de Wet op het onderwijstoezicht gebaseerde – toezichtpraktijk, welke reeds sinds enige jaren uitgaat van een meer beperkt jaarlijks onderzoek (risicoanalyse) van alle scholen op basis van openbare onderwijsresultaten en een meer geïntensiveerd specifiek toezicht op de scholen waar deze resultaten te wensen overlaten. Het jaarlijkse bezoek aan scholen vervalt definitief; de inspectie zal eens in de vier jaar de school bezoeken, waarbij het onderzoek blijkbaar minder zal omvatten dan het huidige periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO).<sup>4</sup> De Raad adviseert in de toelichting een uiteenzetting te geven op welke punten met de onderhavige wetswijziging een daadwerkelijke verandering of intensivering van deze praktijk is beoogd, en aan te geven in hoeverre daartoe wetswijziging noodzakelijk is.

## 2. Rol en takenpakket van de inspectie

Behalve dat er in de bestaande toezichtstaken een verschuiving zal zijn naar risicogericht toezicht, krijgt de inspectie enkele nieuwe taken en bevoegdheden. «De nieuwe bevoegdheden van de inspectie maken het mogelijk dat het karakter van het toezicht door de inspectie verschuift van alleen stimulerend toezicht naar risicogericht toezicht met als sluitstuk sanctionerend optreden», zo concludeert de toelichting.<sup>5</sup> In het licht van het in paragraaf 1. gestelde komt het de Raad echter voor dat het wetsvoorstel veeleer een reeds langer ingezette ontwikkeling naar intensivering van het toezicht op zwakke scholen en naar minder toezicht op en schoolbezoek van voldoende functionerende scholen bestendigt en versterkt, en daartoe het uitdrukkelijke wettelijk fundament beoogt te geven dat blijkbaar in de huidige bepalingen van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) nog onvoldoende is neergelegd.

Bij de evaluatie van de Wot in 2007 doen de onderzoekers de aanbeveling dat men zich dient te beraden over de fundamentele vraag naar taak en functie van de inspectie; is het haar taak om een zekere minimumkwaliteit te garanderen, of moet haar toezicht gericht zijn op kwaliteitsbewaking en – verbetering op alle scholen. Selectief risicogericht toezicht heeft als nadeel dat de aandacht voor de gemiddelde en de goede scholen naar de achtergrond dreigt te verdwijnen, aldus het rapport. «Voor het goed functioneren van de Inspectie is het evident dat ook deze scholen, zoals nu ook gebeurt, aandacht moeten krijgen. Goede scholen kunnen immers een inspiratiebron zijn voor de minder goede scholen. Pas bij een gespreide aandacht voor goede, gemiddelde en zwakke scholen kan de doelstelling van kwaliteitsverbetering in de breedte gehaald worden.»<sup>6</sup> Ook stelt het rapport dat het van groot belang wordt geacht om ook scholen die niet in de risicozone zitten te stimuleren tot het leveren van meer kwaliteit.<sup>7</sup>

De Raad constateert dat in de toelichting slechts beperkt aandacht wordt besteed aan mogelijke negatieve consequenties van de voorgestelde principiële verschuiving van het karakter van toezicht. De toelichting stelt dat de goede scholen worden beloond met een vermindering van de toezicht-

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, 1. Inleiding.

<sup>2</sup> Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamers fracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, blz. 11 en 18.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, 1. Inleiding.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, 5. Administratieve lasten.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, 2. Inhoud wetsvoorstel.

<sup>6</sup> Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1, Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, J. de Jonge e.a., Zoetermeer, 28 juni 2007, blz. 52.

<sup>7</sup> Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1, Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, J. de Jonge e.a., Zoetermeer, 28 juni 2007, blz. 57.

slasten. Echter, uit het evaluatierapport blijkt dat scholen het bezoek van de inspectie doorgaans zeer op prijs stellen. De inspecteur wordt door veel scholen niet alleen – of zelfs: niet zozeer – gezien als de controleur, maar ook als raadgever. De inspectie wordt door scholen dan ook mede beschouwd als een gratis adviseur.<sup>1</sup>

Ook de Onderwijsraad wijst in zijn advies op de nadelen van de selectieve risicogerichte benadering; de informerende/stimulerende taak van de inspectie raakt zo op de achtergrond en dit staat een algemene kwaliteitsverbetering in het onderwijs in de weg. Volgens de Onderwijsraad is het voor alle scholen van belang om regelmatig een spiegel voorgehouden te krijgen.<sup>2</sup>

In reactie op het advies van de Onderwijsraad stelt de Minister dat de huidige Wot ook al de informerende taak van de inspectie bevat en dat de huidige wijziging juist tot doel heeft deze taak meer expliciet tot uitdrukking te brengen.<sup>3</sup>

De Raad is evenwel van oordeel dat het expliciteren van de taak om de minister te informeren over de kwaliteit van het onderwijs (artikel 3, tweede lid, onder f van de Wot) op zichzelf niet met zich brengt dat de inspectie voldoende in staat is om de taak scholen tot kwaliteitsverbetering te stimuleren (artikel 3, tweede lid, onder a en b van de Wot) handen en voeten te geven. Er bestaat namelijk een constante spanning in het werk van de inspectie tussen selectief risicogericht toezicht en stimulerend toezicht. Nu in dit voorstel de keuze primair uitgaat naar het risicogerichte toezicht, betekent zulks dat dit – met afnemende middelen – ten koste gaat van de stimulerende taak van de inspectie.<sup>4</sup>

De keuze voor een nog selectiever risicogerichte benadering brengt met zich dat de aard van de relatie van de inspectie met het veld zal veranderen. In plaats van een strenge maar meedenkende en inspirerende adviseur voor alle scholen, wordt de toezichthouder nog meer een handhaver, die vooral tekortkomingen onderzoekt, langskomt als het echt mis is, en waarvan het bezoek veel onheil voorspelt.<sup>5</sup> Deze rolverschuiving wordt versterkt doordat de inspectie in mandaat sanctionerende bevoegdheden krijgt (zie punt 3 van het advies).

Ten aanzien van de in doorsnee redelijk of goed functionerende scholen betekent dit voorstel overigens een verdergaande terugtred van het toezicht op de werkvloer dat slechts gecompenseerd wordt door toezicht in de vorm van een risico-analyse op basis van schoolgids, jaarverslag en onderwijsopbrengst. Een dergelijk beperkt toezicht brengt met zich dat de stimulerende functie vermindert, en betekent mogelijk ook dat zaken die op deze scholen minder goed gaan langer onzichtbaar blijven. Het toezicht wordt geconcentreerd op het garanderen van minimum kwaliteitsstandaarden, vooral op de zwakke scholen: dat is iets anders dan het handhaven, bevorderen en stimuleren van de kwaliteit van het gehele onderwijs. Nu uit onlangs verschenen onderzoeken opgemaakt lijkt te kunnen worden dat het niveau van het Nederlandse onderwijs in vergelijking met andere Europese landen een dalende trend vertoont, zijn mechanismen voor toezicht op de kwaliteit van onderwijs in het algemeen – en niet alleen op minimumkwaliteit van zwakkere scholen – des te meer van belang.<sup>6</sup>

Daarbij komt dat de inspectie een taakstelling opgelegd heeft gekregen van 20 procent van het budget. Deze taakstelling moet worden gerealiseerd in de periode 2008 tot en met 2011.<sup>7</sup> Deze bezuinigingsmaatregel dwingt de inspectie nog selectiever te werk te gaan, waardoor het gevaar toeneemt dat de informerende en stimulerende taak – en daarmee het bewaken van de algemene kwaliteitsverbetering van het onderwijs – verder naar de achtergrond verdwijnt. Bovendien gaat de bezuiniging gepaard met een uitbreiding van het takenpakket van de inspectie. Zo houdt de inspectie sinds 2008 ook toezicht op de kwaliteit van de examinering van mbo-opleidingen, op de kinderopvang en op de indicatiestelling. Met het invoeren van het geïntegreerd toezicht krijgt de inspectie verder tot taak de financiële rechtmatigheid van onderwijsinstellingen te beoordelen.<sup>8</sup> Daarnaast voegt het wetsvoorstel het toezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven toe. Deze uitbreiding van het takenpakket gaat ten koste van het toezicht op het onderwijs.

<sup>1</sup> Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1, Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, J. de Jonge e.a., Zoetermeer, 28 juni 2007, blz. 23.

<sup>2</sup> De Onderwijsraad, commentaar bij de voorgenomen wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht, 10 april 2009.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, 4. Advies van de Onderwijsraad.

<sup>4</sup> Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1, Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, J. de Jonge e.a., Zoetermeer, 28 juni 2007, blz. 33.

<sup>5</sup> Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, Deel 1, Uitkomsten, conclusies en aanbevelingen, J. de Jonge e.a., Zoetermeer, 28 juni 2007, blz. 45.

<sup>6</sup> Knecht-van Eekelen, A. de, E. Gille & P. van Rijn (2007). Resultaten Pisa-2006, Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Nederlandse uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde in het jaar 2006. Arnhem: Cito.

<sup>7</sup> Jaarwerkplan 2009, Activiteiten Inspectie van het Onderwijs, Hoofdstuk 6 Begroting op hoofdlijnen, november 2008.

<sup>8</sup> Jaarwerkplan 2009, Activiteiten Inspectie van het Onderwijs, Hoofdstuk 6 Begroting op hoofdlijnen, november 2008.

*De Raad adviseert de nu gemaakte keuze en de daaraan verbonden consequenties zoals de beperking van de stimulerende functie en het risico van vermindering van het toezicht op de naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen nader te bezien, mede ook in het licht van de uitbreiding van het takenpakket van de inspectie. Daarbij dient ook aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre de jaarlijkse risicoanalyse op basis van schoolgids, jaarverslag en opbrengstgegevens voldoende is om te bepalen of van verder toezicht afgezien kan worden. Voor zover het wetsvoorstel een codificatie is van de huidige praktijk ligt het voor de hand een evaluatie van die praktijk bij de beoordeling te betrekken. De ervaringen die reeds opgedaan zijn met de nieuwe wijze van toezicht kunnen immers relevant zijn voor onderhavige wetswijziging en de beoordeling daarvan.*

### 3. Mandaat

*Het voorgestelde artikel 3, derde lid, bepaalt dat de Minister bij algemene maatregel van bestuur de inspectie mandaat kan verlenen om bestuurlijke sancties op te leggen. Volgens de toelichting wordt thans gedacht aan het opleggen van bekostigingssancties, het toepassen van correcties op de bekostiging en de bevoegdheid om besluiten te nemen tot het ontnemen van bepaalde rechten.<sup>1</sup> Verder stelt de toelichting dat het niet de bedoeling is dat de inspectie alle sanctiebevoegdheden in mandaat kan gaan uitvoeren; bij algemene maatregel van bestuur worden de randvoorwaarden geformuleerd waarbinnen de Minister bij mandatering aan de inspectie moet blijven.<sup>2</sup>*

*a. Naar de letter is artikel 3, derde lid, innerlijk tegenstrijdig; een algemene maatregel van bestuur is een besluit dat wordt genomen door de Kroon en niet door de Minister. Verder vloeit uit het begrip mandaat voort dat een bestuursorgaan alleen een eigen bevoegdheid kan mandateren. Zou het niettemin de bedoeling zijn dat de bevoegdheden van de Minister bij algemene maatregel van bestuur worden gemandateerd, dan kan deze – in afwijking van artikel 10:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) – het mandaat niet meer intrekken.<sup>3</sup> Een dergelijke regeling verdraagt zich niet met de aard van mandaat, en vormt een afwijking van de Awb waarvoor geen rechtvaardiging wordt gegeven. De Raad vooronderstelt evenwel dat niet zozeer bedoeld is om bij algemene maatregel van bestuur mandaat te verlenen, doch veeleer beoogd is daarin te regelen in welke gevallen door de Minister wel en onder welke condities mandaat kan worden verleend, en in welke gevallen niet. Immers, op grond van Afdeling 10.1.1. van de Awb kan een bestuursorgaan al mandaat verlenen van bevoegdheden aan ondergeschikten; dat hoeft niet uitdrukkelijk te worden geregeld in de bijzondere wet. De toegevoegde waarde van de voorgestelde bepaling zal dus vooral zijn om de bevoegdheid om mandaat te verlenen te begrenzen en te preciseren. In lijn met deze lezing stelt de toelichting dan ook dat de algemene maatregel van bestuur de basis voor mandatering moet bieden, en de (aan de inspectie) gemandateerde bevoegdheid inkadert. De Raad adviseert dan ook artikel 3, derde lid, zo te redigeren dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welke bevoegdheden de Minister onder welke voorwaarden aan de inspectie kan mandateren. Hij veronderstelt overigens dat de Minister binnen de kaders van de algemene maatregel van bestuur bij zijn mandatering nadere beleidsregels kan blijven stellen.*

*b. De Raad is met de Onderwijsraad van oordeel dat de zwaardere sancties, zoals ingrijpende bekostigingssancties en ontneming van rechten, niet aan de inspectie dienen te worden gemandateerd. Dat sluit aan bij de ratio van artikel 10:3, tweede lid, onderdeel b, Awb, dat bepaalt dat mandaat niet wordt verleend als de aard van de bevoegdheid zich hiertegen verzet. Zo is ontneming van rechten<sup>4</sup> of gehele inhouding van de bekostiging zodanig ingrijpend dat uitoefening van deze bevoegdheden niet gemandateerd dient te worden. Ook als genoemde bepaling zich daartegen niet zou verzetten, adviseert de Raad het verlenen van mandaat te beperken tot de lichtere sancties en de zwaardere bevoegdheden zoals gehele inhouding, intrekking, ontneming van rechten en dergelijke niet te mandateren.*

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, 1. Inleiding.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, onderdeel B (artikel 3 WOT).

<sup>3</sup> Advies Tijdelijk subsidiebesluit bewindvoerder schuldsanering, bijvoegsel Staatscourant, 10 november 1998, nr. 215, adviesopmerking 3.

<sup>4</sup> De Memorie van toelichting (toelichting op artikel I, onderdeel B) is inconsistent, in zoverre dat ontneming van rechten in het hoger onderwijs te ingrijpend geacht wordt om te mandateren, maar ontneming van rechten in het beroepsonderwijs niet.



Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. Hij geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de mate waarin het toezicht daadwerkelijk verandert, en maakt daarnaast enkele opmerkingen over de wijzigende rol van de Inspectie van het onderwijs (inspectie) en de voorgestelde mandaatconstructie.

In de eerste plaats constateert de Raad dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de huidige toezichtpraktijk, welke reeds sinds enige jaren uitgaat van een meer beperkt jaarlijks onderzoek (risicoanalyse) van alle scholen op basis van openbare onderwijsresultaten en een meer geïntensiveerd specifiek toezicht op de scholen waar deze resultaten te wensen overlaten. Het jaarlijks bezoek aan scholen vervalt definitief; de inspectie zal eens in de vier jaar de school bezoeken, waarbij het onderzoek blijkbaar minder zal omvatten dan het huidige periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO).

Op advies van de Raad is paragraaf 1 (Inleiding) van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een uiteenzetting op welke punten met de onderhavige wetwijziging een daadwerkelijke verandering of intensivering van deze praktijk is beoogd. Tevens is in de toelichting verduidelijkt waarom wetwijziging noodzakelijk is. Verduidelijkt is ook dat het jaarlijks bezoek voor de bve-sector gehandhaafd blijft. Bovendien is tijdens het algemeen overleg van 3 oktober 2007 aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat de po- en vo-scholen tenminste eenmaal in de vier jaar zullen worden bezocht (Kamerstukken II, 2007/08, 30 183, nr. 19). Daarnaast vindt er jaarlijks voor elke school een risicoanalyse plaats, hetgeen voorheen niet zo systematisch en uitgebreid het geval was. Het aantal bronnen dat gebruikt wordt voor de risicoanalyse is fors uitgebreid.

Een tweede opmerking van de Raad betreft de wijzigende rol en het takenpakket van de inspectie. De Raad wijst op de evaluatie van de Wot in 2007, waarin de onderzoekers onder meer wijzen op het belang om ook scholen die niet in de risicozone zitten te stimuleren tot het leveren van meer kwaliteit. Selectief risicogericht toezicht heeft als nadeel dat de aandacht voor de gemiddelde en de goede scholen naar de achtergrond dreigt te verdwijnen, aldus het rapport. Daarbij komt dat scholen het bezoek van de inspecteur zeer op prijs stellen. De inspectie wordt door de scholen niet alleen gezien als controleur, maar ook als gratis adviseur. De keuze voor een risicogerichte benadering in combinatie met de handhavingsbevoegdheden die de inspectie in mandaat krijgt, brengt mee dat de toezichthouder nog meer een handhaver wordt die naar tekortkomingen zoekt. De Raad noemt ook het advies van de Onderwijsraad waarin wordt gewezen op de nadelen van de risico-gerichte benadering; de informerende/stimulerende taak van de inspectie zou zo op de achtergrond raken. Van belang is om de scholen regelmatig een spiegel voor te houden.

De opmerkingen van de Raad van State over de nadelen van de risicogerichte benadering hebben geleid tot aanvulling van paragraaf 1 (Inleiding) van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Ten aanzien van de verschuivende rol van de inspectie van gratis en inspirerende adviseur naar controleur en handhaver is verduidelijkt dat deze verschuiving in lijn is met de Kaders-tellende Visie op Toezicht en het coalitieakkoord van 7 februari 2007. In aansluiting daarop is in het AO van 3 oktober 2007 door de Minister verduidelijkt dat de rol van de inspectie primair die van toezichthouder is (Kamerstukken II, 2007/08, 30 183, nr. 19). De inspectie komt beoordelen of het onderwijs op een school voldoet aan de gestelde eisen. Daarnaast ligt hier nog een meer fundamentele overweging aan ten grondslag. Ook al beschouwen de scholen de inspecteur wellicht als onderwijskundig adviseur, adviseurschap is principieel in strijd met de toezichthoudende taak. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat de inspecteur in een later stadium een school moet beoordelen op punten waarop hij zelf heeft geadviseerd. Dat is niet in overeenstemming met de eisen van een onafhankelijke oordeelsvorming die aan de basis ligt van het toezicht.

Volgens de Raad van State bestaat er een constante spanning in het werk van de inspectie tussen selectief risicogericht toezicht (gericht op garanderen minimum kwaliteit) en stimulerend toezicht (bevorderen van de kwaliteit van het gehele onderwijs). Nu in het voorstel de keuze primair uitgaat naar het risicogerichte toezicht, betekent zulks dat dit – met afnemende middelen – ten koste gaat van de stimulerende taak van de inspectie. Dit klemmt te meer nu uit recente onderzoeken lijkt te kunnen worden opgemaakt dat het niveau van het Nederlandse onderwijs in vergelijking met andere Europese landen een dalende trend vertoont. De Raad meent dat de stimulerende taak van de inspectie bovendien in het gedrang komt door de taakstelling die de inspectie heeft opgelegd gekregen en de uitbreiding van haar takenpakket (bijv. invoeren geïntegreerd toezicht, toezicht op kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven).

De Raad adviseert de gemaakte keuze en de daaraan verbonden consequenties zoals de beperking van de stimulerende functie en het risico van vermindering van het toezicht op de naleving van wettelijke deugdelijkheidseisen nader te bezien, mede ook in het licht van de uitbreiding van het takenpakket van de inspectie. Daarbij dient ook aandacht te worden geschonken aan de vraag in hoeverre de jaarlijkse risicoanalyse op basis van schoolgids, jaarverslag en opbrengstgegevens voldoende is om te bepalen of van verder toezicht afgezien kan worden. Voorzover het wetsvoorstel een codificatie is van de huidige praktijk ligt het voor de hand een evaluatie van die praktijk bij de beoordeling te betrekken. De ervaringen die reeds zijn opgedaan met de nieuwe wijze van toezicht kunnen immers relevant zijn voor onderhavige wetswijziging en de beoordeling daarvan.

Het advies van de Raad van State heeft geleid tot aanvulling van paragraaf 1 (Inleiding) van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de door de regering gemaakte keuze voor risicogericht toezicht. Risicogericht toezicht betekent niet dat het stimulerend toezicht verdwijnt. De inspectie blijft niet alleen bevorderen dat scholen met tekortkomingen op het gebied van kwaliteit of de naleving van wettelijke voorschriften, deze tekortkomingen opheffen, maar ook dat scholen die wel voldoen, zich inspannen om te blijven voldoen. Uit de evaluatie van de WOT is gebleken dat juist deze vorm van stimuleren, met gebruikmaking van de mogelijkheid om (thans door de minister) soms in laatste instantie sanctionerend op te treden, het meest effectief is. De tweede betekenis van het begrip stimuleren, is het bevorderen dat scholen die geen tekortkomingen vertonen zich verder verbeteren. Uit de evaluatie van de WOT blijkt dat deze tweede vorm van stimuleren veel minder verband oplevert met veranderingen in de kwaliteit van de scholen. Kwaliteitsverbetering blijkt samen te hangen met actieve interventies van de inspectie en deze vinden juist plaats als niet voldaan wordt aan de norm. Deze tweede vorm van stimuleren wordt toegepast in de vorm van benchmarkinformatie. Met deze informatie biedt de inspectie de scholen de mogelijkheid om zich te spiegelen aan de prestaties van andere scholen. Door de benchmarkinformatie, het publiceren van de onderzoeksbevindingen en themarapporten krijgen ook de voldoende- en goed presterende scholen nog altijd een spiegel voorgehouden en worden zij geprikkeld tot verdere verbetering van de kwaliteit.

Daarnaast is de toelichting ook aangevuld op het punt van de financiële taakstelling en de uitbreiding van het takenpakket van de inspectie.

De derde (en laatste) opmerking van de Raad heeft betrekking op de mandaatconstructie van artikel 3, derde lid. Naar aanleiding van het advies van de Raad is deze bepaling thans zo geredigeerd dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald welke bevoegdheden de Minister aan de inspectie kan mandateren. De voorwaarden waaronder mandaat wordt verleend, zullen hun beslag krijgen in een beleidsregel, die beoogt het sanctiebeleid te concretiseren. In de memorie van toelichting is explicieter tot uitdrukking gebracht dat met deze constructie is beoogd om de bevoegdheid voor de Minister om mandaat te verlenen te begrenzen en te preciseren. Daarnaast is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat het niet de bedoeling is om de meer ingrijpende sancties (volledige inhouding of intrekking van de bekostiging, ontneming van rechten in het hoger onderwijs) aan de inspectie te mandateren. De toelichting is tevens aangevuld met argumenten waarom het ontnemen van rechten met betrekking tot het onderwijs en/of de examens in

de BVE-sector niet zodanig ingrijpend is dat mandatering van die bevoegdheid aan de inspectie op bezwaren stuit.

In het wetsvoorstel zijn voorts de redactionele kanttekeningen van de Raad van State verwerkt. Tot slot is bij het wetsvoorstel ter illustratie de ontwerp algemene maatregel van bestuur gevoegd, waarin nader wordt gepreciseerd welke bestuurlijke sancties aan de Inspectie van het onderwijs kunnen worden gemandateerd.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W05.090153/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In Artikel I, onderdeel B, artikel 3, tweede lid, onderdeel c, de punt vervangen door een komma.
- Nu het voorstel van Wet College voor examens tot wet is verheven (Staatsblad nr 93 van 5 maart 2009), Artikel I, onderdeel K, Hoofdstuk 3b. Toezicht kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven hernoemen tot Hoofdstuk 3c. Artikel VI laten vervallen.