

## Kwaliteits- en nalevingstoezicht

*De rijksoverheid ziet toe op de basiskwaliteit van het bekostigde onderwijs. Dat is de taak van de Onderwijsinspectie. En wat het hoger onderwijs betreft, is die taak aan een zelfstandig bestuursorgaan (NVAO) gedelegeerd. Maar de rijksoverheid heeft nog een tweede toezichtstaak: zij moet controleren of de bekostigde onderwijsinstellingen de wettelijke regels naleven (compliance). Van der Herberg & Hendriks noemen dat het toezicht op de **rechtmatigheid** van het handelen van de instellingen (Science Guide 31/5/2011).<sup>1</sup> Zij wijzen erop dat de NVAO niet met dit nalevingstoezicht belast is. De eindverantwoordelijkheid voor het nalevingstoezicht berust uitsluitend bij de Onderwijsinspectie.*

*De auteurs betogen dat het examenschandaal bij InHolland in de hand is gewerkt door het ontbreken van voldoende nalevingstoezicht inzake de wettelijke taken van de examencommissie. De conclusie moet luiden dat de Onderwijsinspectie een monitorsysteem dient op te zetten om de naleving van de wettelijke regels te bewaken. Hoe zou zo'n systeem er uit moeten zien? Moeten er naast de periodieke kwaliteitsaudits ook nalevingsaudits worden opgezet, om te controleren of de onderwijsinstellingen zich aan de wet houden? Bij de herziening van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) streeft men juist naar beperking van de controlelasten voor de Inspectie en voor de instellingen. Op 16/6/2011 vroeg kamerlid Elias aan de minister of de Inspectie, in plaats van excessieve controle, niet met een piepsysteem kan volstaan: laat benadeelden of klokkeluiders in geval van noncompliance een klacht bij de Inspectie indienen.<sup>2</sup>*

In een recente kamerbrief (23/8/2011) heeft de minister op deze suggestie gereageerd:<sup>3</sup> 'De inspectie werkt volgens het piepsysteem (gaat dus af op signalen), maar dit voldoet niet in alle situaties. Daarom werkt de inspectie ook volgens een systeem van programmatische handhaving, dat wil zeggen op basis van een handhavingprogramma, waarbij keuzes zijn gemaakt voor bepaald, gericht handhavingsonderzoek. Bij het maken van deze keuzes spelen de mate van naleving van de wettelijke voorschriften en de risico's van niet-naleving van die voorschriften voor de onderwijskwaliteit een belangrijke rol. Daarbij is het zaak de instellingen niet onevenredig te belasten. De controle moet inderdaad niet verder gaan dan nodig is. Er is geen sprake van excessieve controle.' Deze ministeriële reactie is onbevredigend:

- De minister stelt dat de Inspectie in haar nalevingstoezicht nu al een piepsysteem hanteert, maar ze legt niet uit hoe dat werkt. Ze bedoelt dat de Inspectie afgaat op allerlei maatschappelijke signalen dat de naleving op een bepaald punt tekort zou schieten. Elias bedoelt echter een piepsysteem dat voornamelijk gevoed wordt door signalen van rechtstreeks betrokkenen: gedupeerden en klokkeluiders.
- In het piepsysteem dat Elias voor ogen staat, heeft de Inspectie een duidelijk klachtenloket en is zij verplicht ingediende klachten te behandelen en de onderwijsinstelling tot de orde te roepen als zij onrechtmatig blijkt te handelen. Een logisch complement is ook dat de Inspectie jaarlijks publiekelijk verantwoording aflegt over de ingekomen klachten en over de resulterende bevindingen. Dat soort nalevingstoezicht wordt uitdrukkelijk door de Inspectie afgewezen.<sup>4</sup>
- Uit de nadere uitweiding van de minister over gerichte (thematische) handhavingprojecten blijkt dat zij geneigd is het nalevingstoezicht in het perspectief van het kwaliteitstoezicht te plaatsen: waar de kwaliteit naar ministeriële maatstaven niet geschaad wordt, moet ondeugdelijkheid (noncompliance) door de vingers worden gezien. Men moet dus vrezen dat ingekomen signalen in de la verdwijnen als de gevraakte noncompliance naar het oordeel van de Inspectie geen afbreuk doet aan de onderwijskwaliteit.

In juni maakte Elias al duidelijk dat hij zijn piepsysteem vooral ten dienste wil stellen aan het nalevingstoezicht: 'Als wij in Den Haag domme of zelfs idiote dingen bedenken maar een democratische meerderheid die vaststelt, dan hebben de scholen dat uit te voeren. Punt uit. Wij moeten dat natuurlijk niet doen: foute en rare beslissingen nemen. Als wij vanuit onze verantwoordelijkheid echter accepteren dat scholen zich niets aantrekken van wat wij hier wettelijk voorschrijven, dan [*is het hek van de dam. Bij non-compliance*] horen die scholen en die besturen een ernstig probleem te hebben.'<sup>5</sup> De pedagogische provincie is geen bananenrepubliek die op eigen houtje de spelregels bepaalt.'

Het lijkt erop dat de minister daarentegen van oordeel is dat noncompliance niet krachtig hoeft te worden bestreden zolang de basiskwaliteit op orde is. Het lijkt erop dat zij de bestrijding van noncompliance in dat geval aan het vrije spel der maatschappelijke krachten wil overlaten (medezeggenschapsorganen, klachten- of geschillencommissies, rechterlijke interventies). Zij vergeet dat de opstellers van de wettelijke regels ervan zijn uitgegaan dat die regels *door de rijksoverheid* zouden worden gehandhaafd en dat onrechtmatig handelen van een bekostigde onderwijsinstelling (indien dat een structureel karakter heeft) door de Onderwijsinspectie zou worden gecorrigeerd.

De minister vergeet bovendien dat vele wettelijke regels niet (of niet alleen) bedoeld zijn om de belangen van de *gemiddelde* leerling of student veilig te stellen: in een democratische rechtsstaat worden tevens regels gesteld om de belangen van minderheden en van individuele burgers te beschermen, ook al zijn de belangen van de meerderheid of van de *gemiddelde* burger niet in het geding. Men denke bijvoorbeeld aan de wettelijke regel dat het Nederlands in principe de voertaal is in het Nederlandse onderwijsbestel. Het doet er niet toe hoevelen gedupeerd worden als een onderwijsinstelling op die regel inbreuk maakt. Het gaat erom dat iedere burger erop moet kunnen vertrouwen dat onderwijsinstellingen de wettelijke regels naleven. Het nalevingstoezicht van de Onderwijsinspectie is een onmisbare pijler van de rechtsstaat, waar de wettelijke regels mede ten doel hebben de belangen van minderheden en van individuele leerlingen/studenten te beschermen.

Er is dus alle reden om in de Wet op het Onderwijstoezicht een duidelijk onderscheid te maken tussen kwaliteitstoezicht en nalevingstoezicht en krachtige instrumenten te ontwikkelen om het nalevingstoezicht van de Onderwijsinspectie ten volle gestalte te geven. Thematische handhavingsprojecten kunnen tot het instrumentarium behoren, maar dat is niet voldoende, en zeker niet als dergelijke projecten slechts steekproefgewijs worden uitgevoerd. Men zal tevens moeten inzetten op het voorstel-Elias (formele klachtenprocedure) dan wel op periodieke nalevingsaudits bij elke onderwijsinstelling.

Wes Holleman  
weblog onderwijs 26-8-2011  
<http://www.onderwijsethiek.nl>

---

<sup>1</sup> Drs. R.B. van der Herberg & mr. F.A.M. Hendriks (2011), *Toeziën op kwaliteit en op rechtmatigheid*.  
URL: <http://www.scienceguide.nl/201105/toezien-op-kwaliteit-en-op-rechtmatigheid.aspx> (31/5/2011).

<sup>2</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32193/h-tk-20102011-94-3> (TK 16/6/2011).

<sup>3</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/08/23/kamerbrief-wetsvoorstel-wijziging-wot.html> (23/8/2011, items 56 t/m 65).

<sup>4</sup> <http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/Signalen>,

<http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/Klachten>.

<sup>5</sup> De cursieve tekst is door mij toegevoegd, onder de veronderstelling dat Elias een consistent en begrijpelijk betoog heeft willen voeren. Maar ik geef het graag voor beter. Of bedoelde hij misschien *constateren* terwijl de griffier *accepteren* uit zijn mond heeft opgetekend?