



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

IGO's in beeld

De ontwikkeling van de Inspectie van het
Onderwijs en de rol van inspecteurs-generaal
vanaf 1955

Voorwoord

Dit lustrumboekje geeft een indruk van ontwikkelingen bij de Inspectie van het Onderwijs vanaf 1955 en van de rol die inspecteurs-generaal daarbij hebben gespeeld.

Het is geen toeval dat 1955 als startpunt is gekozen. In dat jaar werd Max Goote benoemd als eerste inspecteur-generaal van het onderwijs (IGO) sinds 140 jaar. Max' foto hangt op mijn kamer. Hij onthult iets of opent iets. Keer op keer ben ik verrast door de scherpe tekening in de foto en trouwens ook door het tijdsbeeld: Max Goote met sigaret laag in de hand. Ik heb vaak gedacht: hoe was het toen om IGO te zijn? En wat hebben hij en alle navolgende IGO's tot stand gebracht? Deze gedachte heeft geleid tot dit boekje.

Interessant is dat de benaming 'inspecteur-generaal' voor het hoofd van een inspectie in 1955 niet gewoon was. Met de benoeming van Max Goote kwam het totaal aantal inspecteurs-generaal in Nederlandse Rijksdienst op vier. Sinds die tijd is het aantal overigens wel gestegen. Vanwaar die groei? Volgens één van mijn andere voorgangers, Ferdinand Mertens, kan de groei worden gezien als uitdrukking van de toenemende eigenstandigheid waarmee het toezicht wordt uitgevoerd en tevens ook van het belang dat aan toezicht wordt toegekend (Mertens, 2007). De inspecteur-generaal is daarbij onder andere een soort anchor man die voor de burger zichtbaar maakt dat de toezichtorganisatie 'de vinger aan de pols houdt'. De inspectie komt meer en meer uit de luwte en de IGO is de eerste die de wind opvangt.

Het is mooi om in dit lustrumboekje de ontwikkeling van 1955 naar nu te presenteren. Het is ook passend om er bij het 42ste lustrum van de Inspectie van het Onderwijs bij stil te staan. Een lustrum is naast een feestelijke gebeurtenis ook een moment van bezinning. Zonder besef van de geschiedenis ben je niet goed voorbereid op de toekomst; patronen die zich in het heden voordoen, blijken een lange voorgeschiedenis te hebben. Ik wens ieder veel leesplezier toe.

Annette Roeters
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
Utrecht, juli 2011

Inhoudsopgave

pagina 06



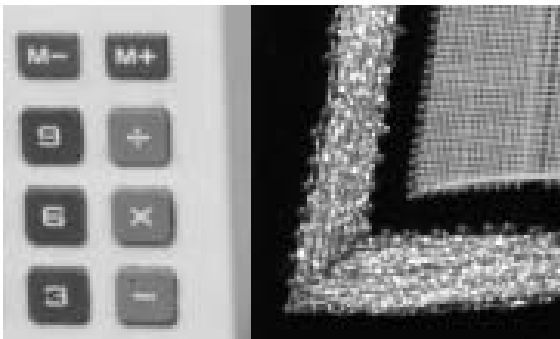
1 Inleiding en samenvatting

pagina 10



2 1955-1974: weer inspecteurs-generaal na 140 jaar

pagina 20



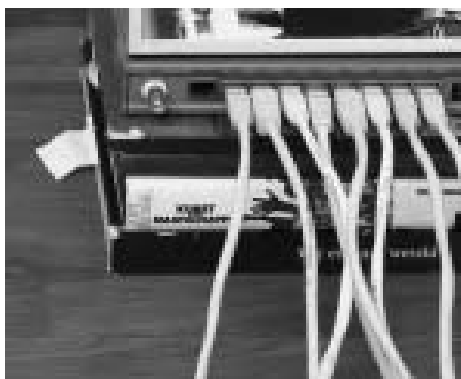
3 1974-1989: een hiërarchische organisatie bestaande uit twee delen

pagina 34



4 1989: loskoppeling van het departement

pagina 40



5 1980 – heden: stapsgewijze inhoudelijke veranderingen

pagina 50



6 2002 – heden: de WOT

7 Nawoord pagina 56

Literatuur pagina 57

Colofon pagina 58

1. Inleiding en samenvatting

Na de eerste IGO van 1809 tot 1815 werd in 1955 voor het eerst sinds 140 jaar weer een inspecteur-generaal van het onderwijs benoemd. Deze benoeming kan worden gezien als de eerste grote verandering in rijksschooltoezicht en onderwijsinspectie sinds bijna anderhalve eeuw, ook al was de benoeming op zichzelf min of meer toevallig. Ook was het een opmaat naar veranderend toezicht op het onderwijs in de decennia die zouden volgen. De betekenis van de functie van IGO veranderde daarbij in de loop van de jaren in samenhang met veranderende visies op positionering en werkwijze van rijksschooltoezicht en onderwijsinspectie. Die veranderingen zijn als volgt weer te geven:

1955: na 140 jaar weer een inspecteur-generaal

In 1955 was de inspecteur-generaal vooral een coördinator van de werkzaamheden van het rijksschooltoezicht. Hij trad op als symbool van de eenheid die het rijksschooltoezicht zou moeten zijn, maar op dat moment nog niet was. Vanaf 1964 werd hij behalve coördinator tevens reorganisator van het rijksschooltoezicht. Voorstellen in 1967 en 1968 vormden de leidraad voor een reorganisatie van het rijksschooltoezicht in 1974.

1974 - 1989: een hiërarchische organisatie bestaande uit twee delen

Vanaf 1974 tot 1989 was de inspecteur-generaal van het onderwijs tevens directeur-generaal van het onderwijs. Als inspecteur-generaal leidde hij een onderwijsinspectie die uit twee delen bestond: een departementale binnendienst, die overwegend de administratief-juridische aangelegenheden afhandelde en een niet-departementale buitendienst die in beginsel gericht was op onderwijskundig-didactische taken. Onder zijn leiding als inspecteur-generaal controleerde en evalueerde de onderwijsinspectie het Nederlandse onderwijssysteem. Als directeur-generaal hield hij zich onder meer bezig met de arbeidsvoorwaarden voor onderwijsgeevenden. Daartoe behoorden hun (na-)scholing en de ondersteuning van het onderwijs door de verzorgingsstructuur van pedagogische centra en schoolbegeleidingsdiensten.

1989: loskoppeling van het departement

In 1989 kwam er een einde aan de ingewikkelde constructie van een tweedelige inspectie. De inspecteur-generaal legde zijn functie van directeur-generaal neer en mocht een zelfstandige organisatie opzetten binnen de context van het ministerie van onderwijs. Daarbij legde hij rechtstreeks verantwoording af aan de minister van Onderwijs en de secretaris-generaal en niet meer via departementale burelen die een intermediaire functie vervulden. De ambtelijke functie van inspecteur-generaal werd omgezet in die van leidinggevende van de onderwijsinspectie.

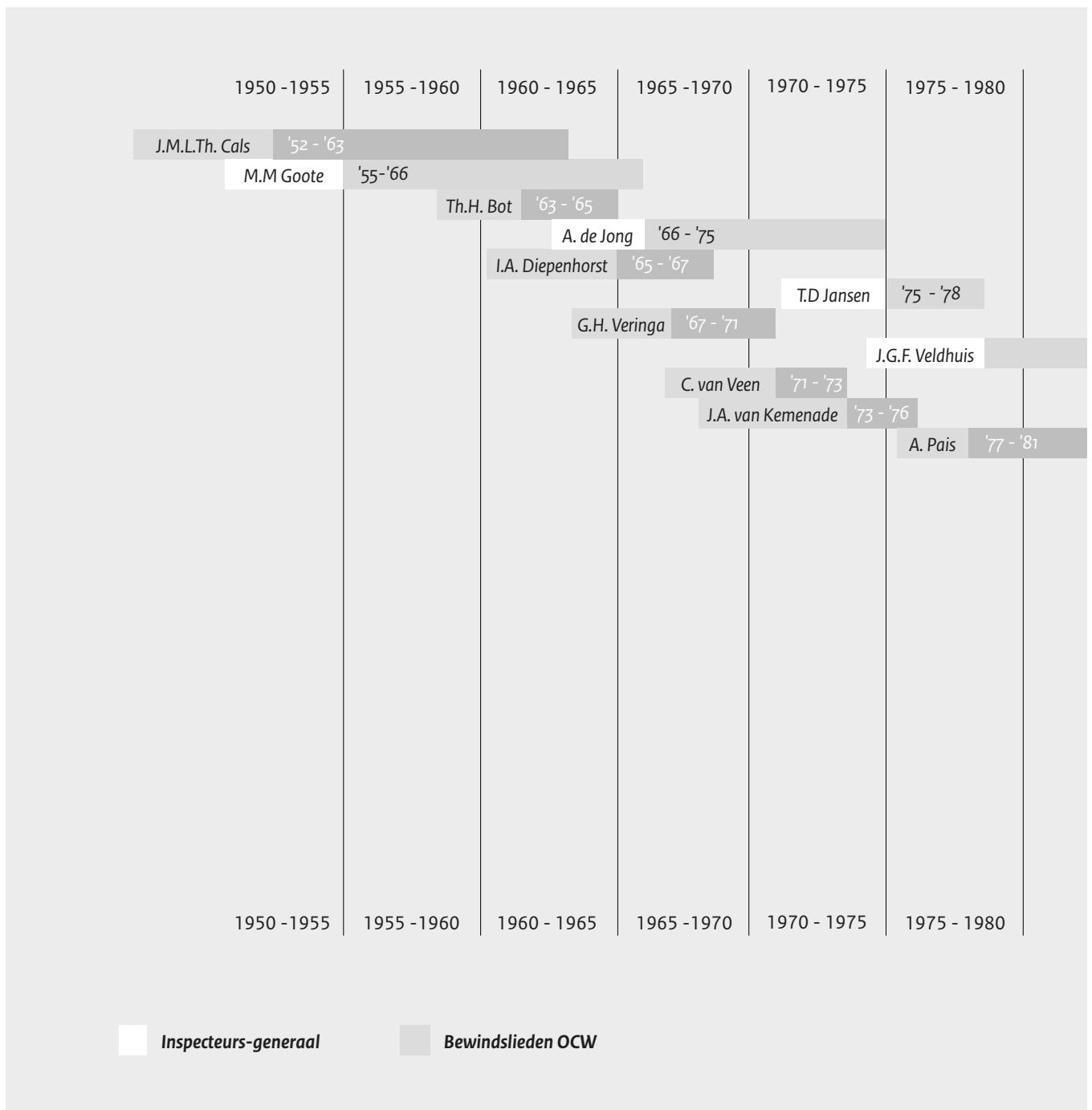
1980 – heden: stapsgewijze inhoudelijke veranderingen

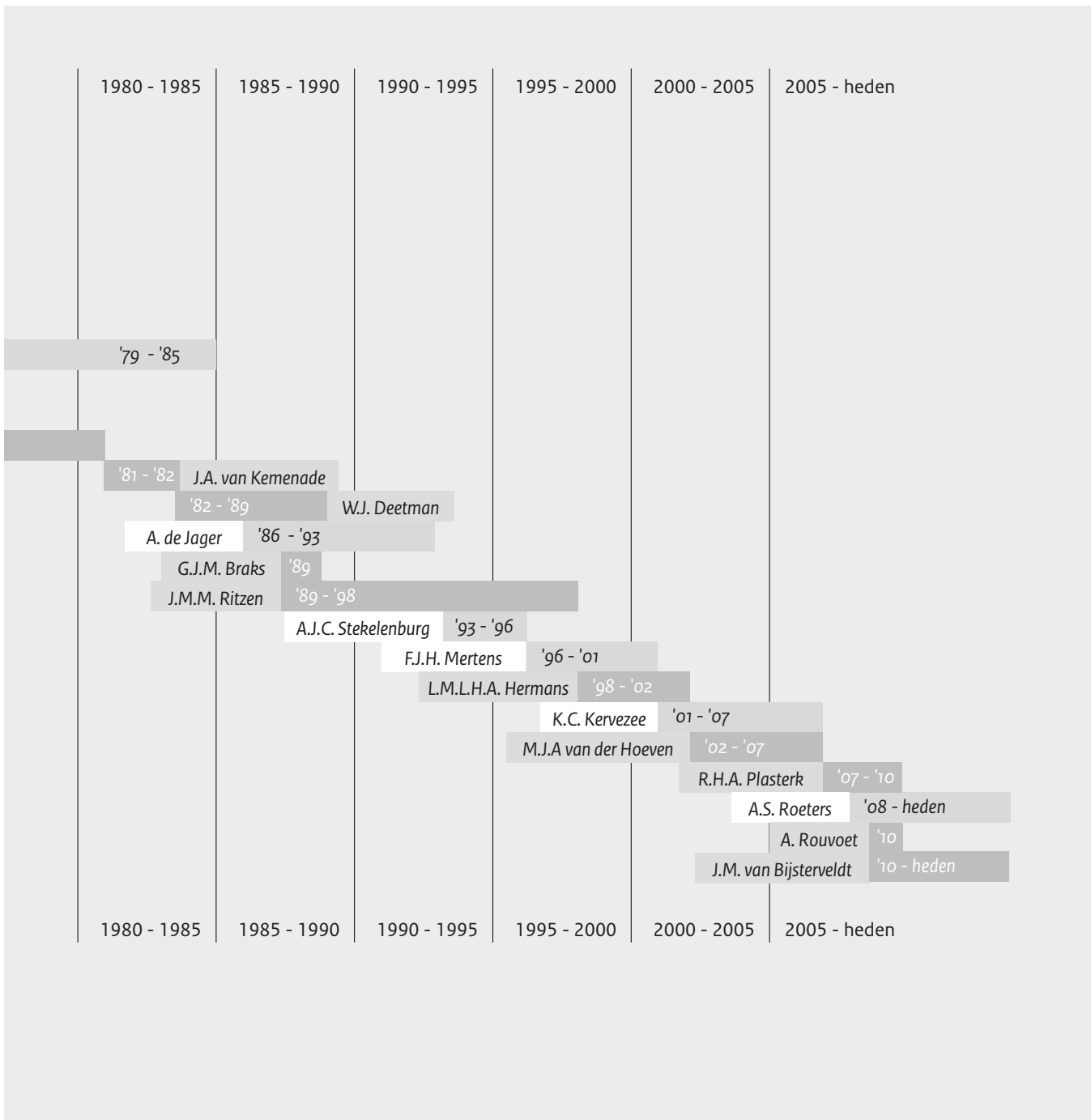
Inmiddels waren ook nieuwe verwachtingen voor de inspectie geformuleerd: er moesten observatiecriteria worden opgesteld, waarmee tijdens schoolbezoeken een objectieve waarneming van het onderwijsleerproces mogelijk was. De onderwijsinspectie ontwierp toetsingskaders, waarderingskaders of toezichtkaders. Een reeks van inspecteurs-generaal gaf leiding aan de inhoudelijk-methodische ontwikkeling van de observatie-instrumenten van Integraal Schooltoezicht, Regulier Schooltoezicht en Integraal Instellingtoezicht. Het deregulerende beleid van de landelijke overheid leidde ertoe dat eind jaren '90, begin 2000 scholen in staat werden geacht zelfstandig hun onderwijs te evalueren en zo de inspectie inzicht te geven in de intenties en het verloop van het onderwijsleerproces. Met een risicoanalyse werd bepaald in welke mate de scholen op onderdelen van het onderwijsleerproces minder adequaat presteerden. Op basis van een risicoanalyse was er sprake van proportionaliteit van het schoolbezoek. Dit was gericht op het corrigeren van de zwakke onderdelen van het onderwijsleerproces, waarvoor schoolbesturen verantwoordelijk waren.

2002 - heden: de WOT

In 2002 – op 20 juni - werd de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) aangenomen, een belangrijke mijlpaal voor de onderwijsinspectie. Tegelijkertijd was vanaf 2002 sprake van een toenemend aantal taken waarmee de inspectie werd belast, soms ook gewijzigde taken. Voorbeelden zijn het toezicht op voorschoolse educatie, toezicht op financiën, toezicht op examens in het beroeps- en volwasseneneducatie en een gewijzigd toezicht in het hoger onderwijs. Tevens worden schoolbesturen door de onderwijsinspectie aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs.

Overzicht van inspecteurs-generaal en ministers van het departement van onderwijs van 1955 tot 2011.





2. 1955-1974: weer inspecteurs- generaal na 140 jaar

De eerste inspecteur-generaal

Max Goote werd in 1955 benoemd als inspecteur-generaal van het onderwijs. De eerste inspecteur-generaal was hij niet. Van 1809 tot 1815 vervulde Adriaan van den Ende (1768-1846) als eerste de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs. Zes jaar lang beheerde Van den Ende vrijwel het gehele Nederlandse schoolsysteem: van bewaarscholen, lagere scholen en Franse scholen tot Latijnse scholen met uitzondering van de toenmalige universiteiten, de hogescholen. Voor een zo omvangrijke taak werd de titulatuur inspecteur of hoofdinspecteur te eenvoudig geacht. Als inspecteur-generaal was het Van den Ende's taak de uitvoering van wettelijke voorschriften te controleren en verbetering van het onderwijs te bevorderen. In de uitoefening van deze functie werd hij bijgestaan door schoolopzieners. In 1810 waren dit er 57. In 1815 werd het toezicht op de Latijnse scholen toegewezen aan inspecteur Wijnbeek. Vanwege het weghalen van dit deel uit zijn onderwijs-toezicht werd ook Van den Ende inspecteur. Vanaf 1817 werd Van den Ende's taak overigens aangevuld met het voortgezet lager onderwijs en het middelbaar onderwijs van de Franse scholen. Bij zijn vertrek in 1833 had hij de beschikking over 85 schoolopzieners.

Toezicht tot 1918

In de navolgende jaren lieten de oppertoezichthouders van het onderwijs (tot 1918 waren dat ministers van binnenlandse zaken en hun voorgangers) zich bijstaan door hoofdinspecteurs, inspecteurs en schoolopzieners. Zij hadden geen behoefte aan een (coördinerende) inspecteur-generaal. Overigens hielden leden van de Tweede Kamer in 1889 een pleidooi om de werkzaamheden van het rijksschooltoezicht enigszins te coördineren. Bij de beantwoording volstond de bewindspersoon toen met de opmerking dat de eenheid van het rijksschooltoezicht lag in het uitoefenen van toezicht over alle vormen van onderwijs van het Nederlandse schoolsysteem (met uitzondering van het academische onderwijs). Een coördinerende hoofdinspecteur, laat staan een inspecteur-generaal van het onderwijs werd niet overwogen.

Een ministerie van onderwijs

In 1918 werd het ministerie van onderwijs opgericht. Dit werd vooral een administratief instituut. De onderwijskundig-didactische opdracht van de minister van onderwijs werd overgenomen door hoofdinspecteurs en hun inspecteurs. Hun werkzaamheden bestonden uit het registreren van de toestand van het Nederlandse onderwijs, het corrigeren van de gesignaleerde oneffenheden en het bevorderen van de verbetering en vernieuwing van het onderwijs. Aanvankelijk achtte de minister van onderwijs een inspectoraat-generaal van het onderwijs niet opportuun. Wel werd aan inspecteur Hendrik Jan de Groot in 1921 de titel

inspecteur-generaal van het nijverheidsonderwijs verleend als blijk van waardering voor zijn vele werkzaamheden. Deze functie en functienaam raakten na de tweede wereldoorlog tijdelijk in een impasse, maar werden in 1950 in ere hersteld met de benoeming van Max Goote als inspecteur-generaal van het nijverheidsonderwijs. Inmiddels had een hoofdinspecteur van het lager onderwijs in 1945 wederom de benoeming voorgesteld van een coördinator voor alle inspectiesectoren, maar op dat moment werd nog geen aandacht besteed aan deze oproep.

Een inspecteur-generaal als gelegenheidsbenoeming

Op enigszins toevallige wijze bleek na 140 jaar de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs in 1955 aan hergebruik toe. De functie van directeur-generaal van het onderwijs werd vacant en het lag in de lijn der verwachtingen dat Max Goote zou worden benoemd. Goote hing echter niet de juiste – rooms-katholieke – confessie aan en werd voor deze positie gepasseerd. Het opnieuw in gebruik nemen van de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs bleek een passende oplossing. Aldus werd Goote gepromoveerd van inspecteur-generaal van het nijverheidsonderwijs tot inspecteur-generaal van het onderwijs. De functienaam ‘inspecteur-generaal van het nijverheidsonderwijs’ werd daarna niet meer gebruikt.

Goote's taak bestond vooral uit coördinatie van het toezicht in de verschillende onderwijssectoren. Hij gaf leiding aan rijkschooltoezichthouders van een zevental onderwijssectoren, te weten: kleuterschoolonderwijs, lager onderwijs, waaronder voortgezet gewoon lager onderwijs en (meer) uitgebreid lager onderwijs, buitengewoon lager onderwijs, nijverheidsonderwijs, voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs, opleidingen tot kleuterleidsters en kweekscholen voor onderwijzers. Een bijzonder rijkschooltoezicht was dat van lichamelijke opvoeding. Ook telde het rijkschooltoezicht in die dagen bouwkundige inspecteurs.

Max Goote

1955-1966

Mr. ir. Max (Marinus) Goote (1900-1991)

werd aan de Koninklijke Militaire Academie opgeleid tot beroepsmilitair. Tijdens zijn militaire verplichtingen als tweede en eerste luitenant werd hem in 1925 de gelegenheid geboden opgeleid te worden tot werktuigbouwkundig ingenieur. Na deze studie verrichtte Goote van 1930 tot 1940 technische keuringswerkzaamheden bij militaire objecten. Van 1940 tot 1946 deed Goote onderwijservaring op als leraar op een technische school, deels onderbroken door krijgsgevangenschap in Duitsland. Inmiddels volgde hij een universitaire opleiding tot jurist, een studie die hij in 1946 afrondde. In laatstgenoemd jaar werd Goote benoemd bij het ministerie van onderwijs. In 1950 werd hij aangesteld tot inspecteur-generaal van het nijverheidsonderwijs. In 1955 werd zijn functie uitgebreid tot inspecteur-generaal van het onderwijs, de eerste sinds 140 jaar. Hij bekleedde de functie tot zijn pensioen in 1966.

Goote was bovenal een breedgeoriënteerde departementsambtenaar die op aanwijzingen van de minister van onderwijs leiding gaf aan de structurele en inhoudelijke vormgeving van het Nederlandse schoolsysteem. Deze activiteiten mondden uit in de Mammoetwet van 1963. Het parlement sprak bij het overleg over het voorontwerp van wet over een Gootische voorbereiding. Een inhoudelijk-onderwijskundige uitwerking van de wettelijke voorschriften vond door Goote plaats gedurende het zogenoemde Lochemse overleg. Dit was een langdurig en informeel overleg van het departement van onderwijs met organisaties uit de onderwijswereld over concretiseren van het mammoetstelsel. Dit overleg vond plaats in Lochem van 1962 tot 1975. Het opstellen en uitwerken van wettelijke voorschriften voor het voortgezet onderwijs eisten Goote's volledige aandacht op. Aan wijzigingen in de structuur en in de wijze van werken van het rijksschooltoezicht kwam hij door zijn ambtelijke activiteiten tijdens genoemde elf jaren niet toe.

Max Gootte (1955-1966)

werd in 1955 benoemd als inspecteur-generaal van het onderwijs.

Een divers veld

Toen Goote in 1955 aantrad, omvatte het rijksschooltoezicht naast de inspecteur-generaal 6 hoofdinspecteurs, 94 inspecteurs, 8 schoolopzieners en 2 hoofdconsulenten voor lichamelijke opvoeding. Gegevens over de aantallen medewerkers van inspecteurs zijn niet meer te achterhalen, mede omdat inspecteurs thuis kantoor hielden.

Tabel 1 Het inspectieapparaat in 1955

	<i>Hoofd- inspecteur</i>	<i>Inspecteur</i>	<i>School- opziener</i>	<i>Hoofd- consulent</i>	<i>Totaal</i>
<i>Kleuteronderwijs</i>	-	-	8	-	8
<i>Lager onderwijs</i>	3	65	-	-	68
<i>Buitengewoon onderwijs (=speciaal onderwijs)</i>	1	1	-	-	2
<i>Nijverheidsonderwijs</i>	-	17	-	-	17
<i>Middelbaar onderwijs (=voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs)</i>	-	8	-	-	8
<i>Onderwijzersopleiding</i>	1	-	-	-	1
<i>Lichamelijke opvoeding</i>	-	1	-	2	3
<i>Bouwinspectie</i>	1	2	-	-	3
<i>Totaal</i>	6	94	8	2	110

Elke functionaris van het rijksschooltoezicht interpreteerde zijn opdracht tot schooltoezicht zoals vanouds, op eigen wijze, zij het dat er in de loop van de jaren enige traditie was ontstaan. De rijksschooltoezichthouders legden in hun rapporten vast wat ze in de praktijk van de onderwijsinstututen aantreffen en naar hun inzicht vermeldenswaard vonden. Ze noteerden gegevens over de kwaliteit van het onderwijs in het licht van de wettelijke voorschriften en ze beoordeelden het onderwijzende personeel en zijn didactische aanpak bij het gebruik van onderwijsmateriaal binnen het onderwijsleerproces. Zo nodig verstrekten de rijksschooltoezichthouders adviezen tot verbetering van het onderwijs, waarbij hun individuele onderrwijservaring richtinggevend was. Van al deze verslagen werden gedeelten opgenomen in het Onderwijsverslag van de landelijke overheid, aangevuld met getalmatige gegevens die door departementsambtenaren waren verzameld.

Ondanks overeenkomsten in werkwijzen van het schoolbezoek en het signaleren van bevindingen in rapporten, kende het rijksschooltoezicht geen gemeenschappelijke doelstellingen of het moest zijn dat het rijksschooltoezicht zijn aandacht richtte op het verloop van het onderwijsleerproces in een diversiteit van scholen. Zelfs de uitbreiding van het aantal rijksschooltoezichthouders leidde vooralsnog niet tot een uniformering van werkwijze. Elke nieuwbenoemde rijksschooltoezichthouder ging in de leer bij zijn collega's om geleidelijk aan een eigen observatiemethode te ontwikkelen en de uitkomsten ervan op een voor hem passende wijze in rapporten vast te leggen.

Doorbraak

De benoeming van Goote als coördinator van het onderwijstoezicht was de eerste verandering in het na-oorlogse toezicht op het onderwijs. Ook al wekte de landelijke overheid aanvankelijk niet de indruk zijn aanstelling te zien als een verandering in de structuur van het rijksschooltoezicht, het was wel degelijk een doorbraak richting meer samenhang. In 1964 sprak de Tweede Kamer zich uit voor een nog meer samenhangende organisatie van het rijksschooltoezicht. Deze uitspraak werd nog in hetzelfde jaar door de minister van onderwijs overgenomen. De inspecteur-generaal diende niet alleen het rijksschooltoezicht te representeren, maar ook een eenheidsbevorderende positie te hebben. Goote is er zelf niet in geslaagd de gevraagde uniformiteit tot stand te brengen, maar hij heeft wel de basis gelegd voor een vervolg waarin een grotere samenhang in het toezicht op het onderwijs kon worden gerealiseerd. Bij zijn pensionering in 1966 nam Goote afscheid van 9 hoofdinspecteurs, 24 coördinerende inspecteurs, 168 inspecteurs en 4 adjunct-inspecteurs die allen nog steeds zelfstandig hun taak uitvoerden. Van samenwerking tussen inspecteurs van de verschillende onderwijssectoren was in de jaren '60 nog geen sprake.

Tabel 2 Het inspectieapparaat in 1966

	<i>Hoofd- inspecteur</i>	<i>Coörd. Inspecteur</i>	<i>Inspecteur</i>	<i>Adjunct- inspecteur</i>	<i>Totaal</i>
<i>Kleuteronderwijs</i>	2	-	25	-	27
<i>Lager onderwijs</i>	4	4	65	-	73
<i>Uitgebreid lager onderwijs</i>	-	1	11	-	12
<i>Buitengewoon onderwijs (=speciaal onderwijs)</i>	1	-	5	-	6
<i>Nijverheidsonderwijs</i>	-	11	36	4	51
<i>Middelbaar onderwijs (=voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs)</i>	-	6	15	-	21
<i>Onderwijzersopleiding</i>	1	-	4	-	5
<i>Lichamelijke opvoeding</i>	-	1	7	-	8
<i>Bouwinspectie</i>	1	1	-	-	2
<i>Totaal</i>	9	24	168	4	205



Ik herinner me nog dat een inspecteur mij eens vroeg welke bevoegdheden hij had. Toen zei ik: de school moet jou toelaten, maar je hebt er niks te vertellen."

Max Goote over de inspecteur in *Introspectie* jrg. 1984 nr. 1.

3. 1974 - 1989: een hiërarchische organisatie bestaande uit twee delen

Reorganisatie

In 1967 en 1968 werden door de opvolger van Goote, inspecteur-generaal Albert de Jong, in opdracht van de minister van onderwijs rapporten opgesteld over de reorganisatie van het rijksschooltoezicht. De minister van onderwijs wilde zijn uitspraak over een meer samenhangende organisatie van 1964 in beleid omgezet zien. Deze rapporten culmineerden in 1974 in een andere structuur van de onderwijsinspectie, die opgesteld was door een organisatiebureau. Verondersteld werd dat niet meer volstaan kon worden met afzonderlijke sectoren van schooltoezicht die geen onderlinge samenhang vertoonden en waarbij elke inspecteur zijn eigen werkwijze hanteerde. De onderwijsinspectie moest een hiërarchische organisatie worden met een eenheid van werkwijze. Bovendien zou het rijksschooltoezicht onderdeel zijn van het ministerie van onderwijs.

Albert De Jong

1966-1975

Dr. Albert de Jong (1913-2003)

was van 1937 tot 1956 leraar bij het middelbaar onderwijs in de handelswetenschappen. Daarnaast gaf hij van 1948 tot 1956 onderwijs in boekhouden aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 1954 verwierf De Jong de hoogste academische graad – het doctoraat – in de economie. Een korte periode van ongeveer twee jaar was hij directeur van een hogere burgerschool. In 1958 werd hij benoemd tot inspecteur van het voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs. Acht jaar later, in 1966 werd hij als inspecteur in algemene dienst overgeplaatst naar het departement van onderwijs om voorbereid te worden op de functie van inspecteur-generaal, een functie die hij in datzelfde jaar zou overnemen van Max Goote.

Evenals zijn voorganger was De Jong departementsambtenaar die bijdragen leverde aan de uitwerking van wettelijke voorschriften. In 1974 werd hij benoemd tot directeur-generaal bij het ministerie van onderwijs. Deze functie vergrootte zijn invloed op de ambtelijke wereld van het ministerie van onderwijs. In de dubbelfunctie van directeur-generaal en inspecteur-generaal besteedde De Jong aandacht aan de inhoudelijke veranderingen en verbeteringen van het leerplan van de scholen die onder de Mammoetwet vielen. Verder werden onder zijn leiding de afzonderlijke rijkschooltoezichthouders van het (meer) uitgebreid lager onderwijs, het middelbaar onderwijs en het voorbereidend hoger onderwijs opgenomen in één onderwijsinspectie, te weten die van het voortgezet onderwijs.

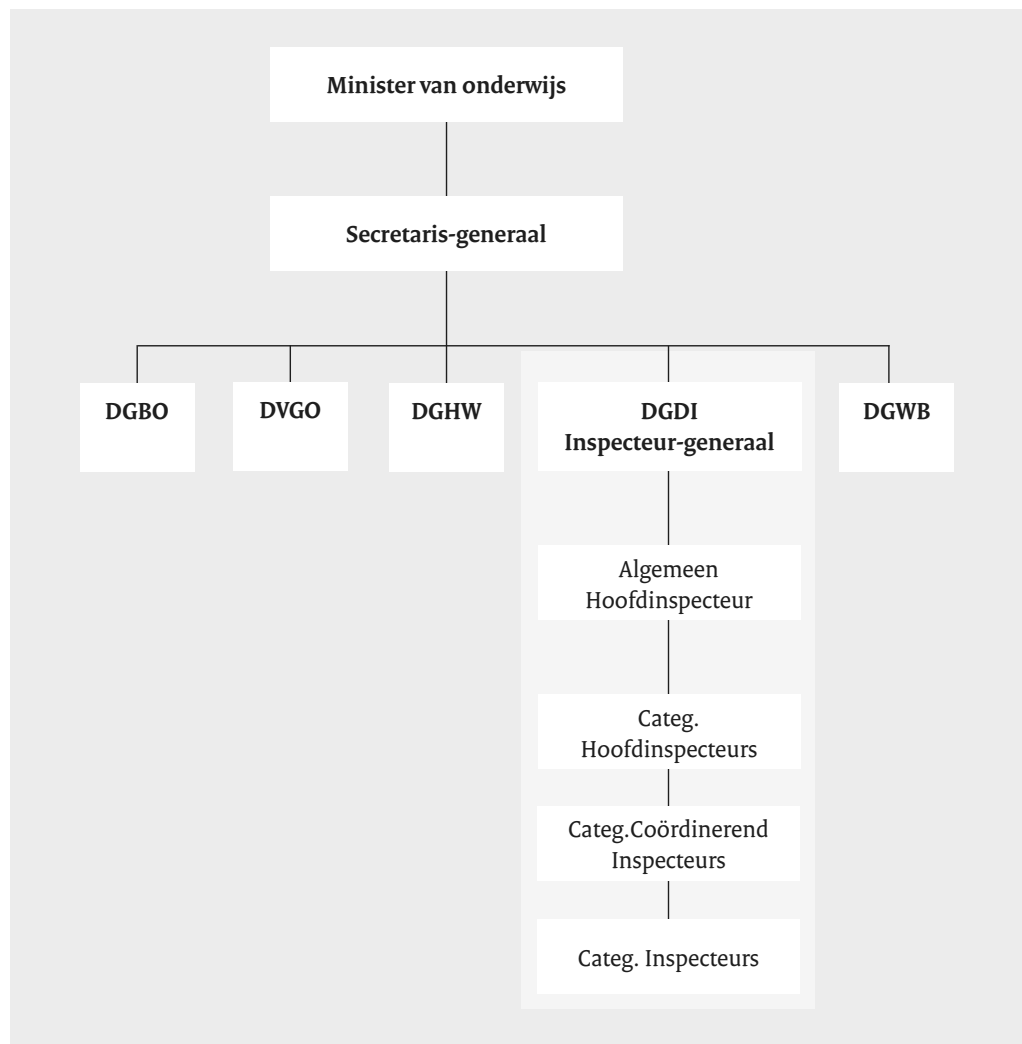
Na zijn afscheid bij de inspectie werd De Jong raadsadviseur bij het ministerie van onderwijs.

Albert de Jong (1966-1975)

besteedde aandacht aan de inhoudelijke veranderingen en verbeteringen van het leerplan van de de scholen die onder de Mammoetwet vielen.

Ook het departement van onderwijs zelf kreeg een andere structuur met een directoraat-generaal voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs (DGBO), een directoraat-generaal voor het voortgezet onderwijs (DVGO), een directoraat-generaal voor het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (DGHW) en een directoraat-generaal voor het wetenschapsbeleid (DGWB). Naast deze directoraten werd het directoraat-generaal/inspectoraat-generaal van de onderwijsinspectie ingericht (DGDI, Directoraat-Generaal voor de diensten onderwijs en inspectie). De veldwerkers van het rijksschooltoezicht - de rijkschooltoezichthouders - werden gezien als ambtenaren van de onderwijskundig-didactische sector - de buitendienst - van het ministerie van onderwijs. Het betekende een tweede verandering van het rijksschooltoezicht.

Figuur 1 Structuur van het departement van onderwijs vanaf 1974 tot 1992



Administratief-juridische leiding in Den Haag

Een inspecteur-generaal die tevens tot directeur-generaal werd benoemd, nam de administratief-juridische leiding van het rijksschooltoezicht op zich. Hij was samen met drie algemene hoofdinspecteurs (voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en hoger onderwijs) in Den Haag gehuisvest en pleegde overleg met andere directeuren-generaal, te weten die van het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het hoger onderwijs en het wetenschapsbeleid. Dit deel van het rijksschooltoezicht vormde de binnendienst van de onderwijsinspectie en kon worden gekwalificeerd als een administratief-juridische afdeling.

Onderwijskundig-didactische uitwerking in Zeist

De onderwijskundig-didactische uitwerking van het onderwijsbeleid werd in handen gelegd van vijf in Zeist gehuisveste categoriale hoofdinspecteurs, die hiërarchisch ondergeschikt waren aan sedert 1974 twee algemene hoofdinspecteurs, een aantal dat in 1986 gecompliceerd werd tot drie. Categoriale hoofdinspecteurs waren hoofdinspecteurs van een sector en werden geassisteerd door over Nederland verspreid gevestigde veldinspecteurs, te weten categoriale coördinerende inspecteurs en categoriale inspecteurs. Zij waren de buitendienst van het ministerie van onderwijs. De ingewikkelde structuur van het rijksschooltoezicht met een binnendienst en een buitendienst vereiste tenslotte een districtshoofdinspectie, die een integrerende functie had. Deze districtshoofdinspectie coördineerde overeenkomstige werkzaamheden van de afzonderlijke toezichtsectoren, zogenoemde sectoroverstijgende activiteiten. Categoriale inspecteurs en coördinerende inspecteurs behielden vooralsnog de mogelijkheid zelf assisterend personeel aan te trekken.

Een samenhangende onderwijsinspectie

De nieuwe opzet van 1974 leidde tot een andere naamgeving. Het rijksschooltoezicht werd in het vervolg gekwalificeerd als onderwijsinspectie, een aanduiding die weldra werd omgezet in Inspectie van het Onderwijs. Inspecteur-generaal De Jong en zijn opvolger Thijmen D. Jansen, die tevens directeur-generaal van het onderwijs waren, werden rond het midden van de jaren '70 bij hun werkzaamheden geassisteerd door 8 hoofdinspecteurs, 25 coördinerende inspecteurs en 215 inspecteurs, een aantal dat in 1980 – onder inspecteur-generaal Jan G.F. Veldhuis, die eveneens directeur-generaal was – opliep tot 2 plaatsvervangende inspecteurs-generaal, 21 hoofdinspecteurs, 12 coördinerende inspecteurs en 241 inspecteurs. Het aantal onderwijsinspecteurs nam door de vermeerdering van het aantal onderwijsinstituten in omvang toe.

“

Men schetste dan het beeld van de inspecteur die op een zonnige morgen in de auto stapte, de polder inging, een schooltje bezocht, daar vooral koffie dronk, een marktje meepikte en bij moeder de vrouw tussen de middag thuis at."

Thijmen Jansen

over het beeld dat bij het departement bestond over de onderwijsinspecteur. In *Introspectie* jrg. 1985 nr. 4.

Thijmen D. Jansen

1975-1978

Drs. Thijmen D. Jansen (1924)

had, na zijn studie indologie, in Nederlands-Indië ervaring opgedaan als bestuursambtenaar. In Nederland was hij vanaf 1953 leraar bij het middelbaar onderwijs en de onderwijzersopleiding voor de vakken theologie en culturele en maatschappelijke vorming. Voordat Jansen naar het departement van onderwijs kwam, was hij enkele jaren directeur van een kweekschool, de latere pedagogische academie. In 1971 werd hij benoemd tot hoofdinspecteur bij de departementale afdeling van directeur-generaal en inspecteur-generaal Albert de Jong.

Op den duur – het werd 1975 – zou hij De Jong opvolgen. Als voorbereiding daarop werd Jansen in 1972 benoemd tot plaatsvervangend inspecteur-generaal. Behalve inspecteur-generaal was Jansen evenals zijn voorganger directeur-generaal. Als voorzitter van een werkgroep droeg hij bij aan de structuur en de inhoud van de Contourennota's van 1975 en 1977.

Evenals zijn voorgangers Gootte en De Jong diende Jansen de onderwijsinspectie te betrekken bij beleidsontwikkelingen met betrekking tot de vormgeving van de eenheid van het voortgezet onderwijs. Het Lochemse overleg had uitgewezen dat de bijdragen van onderwijsinspecteurs van belang waren. In 1974 werd bij de reorganisatie van het rijksschooltoezicht besloten de onderwijsinspectie als ministeriële buitendienst binnen het departement van onderwijs op te nemen.

Na zijn afscheid bij de inspectie werd Jansen voorzitter van een zendgemachtigde.

Thijmen D. Jansen (1975-1978)

Voordat Jansen naar het departement van onderwijs kwam, was hij enkele jaren directeur van een kweekschool, de latere pedagogische academie.

Tabel 3 Inspectie van het Onderwijs in het jaar 1975, 1980 en 1985

	1975	1980	1985
<i>Inspecteur-generaal</i>	1	1	1
<i>Plv. inspecteur-generaal</i>	-	2	1
<i>Hoofdinspecteur</i>	8	21	18
<i>Coördinerende inspecteur</i>	25	12	11
<i>Inspecteur</i>	215	241	240
<i>Totaal</i>	249	277	271

Inmiddels groeide de onderwijsinspectie geleidelijk aan naar een organisatorische samenhang. Enkele toezichtsectoren, zoals die van het voortgezet onderwijs, werden samengevoegd. In haar werkwijze kwamen echter vooralsnog geen wijzigingen, al werd veelvuldig de wens uitgesproken dat gesystemiseerd schoolbezoek niet alleen gewenst was, maar ook noodzakelijk. Onder andere de Tweede Kamer vond de opbouw en de werkwijze van de onderwijsinspectie nogal verbrokken. Het departement meende dat de onderwijsinspectie leed aan gebrek aan structurele en vooral inhoudelijke eenheid. De onderwijsinspectie diende met een hiërarchische structuur en een identieke werkwijze een eenheid te vormen. Vooral inspecteur-generaal Jan Veldhuis heeft begin jaren '80 bijgedragen aan grotere organisatorische samenhang. Hij volgde daarbij het door een organisatiebureau ontworpen model van een onderwijsinspectie die een hiërarchische eenheid van het departement diende te zijn.

Jan G.F. Veldhuis

1979-1985

Historicus drs. Jan Veldhuis (1938)

was vertrouwd met de ambtelijke wereld. In 1968 was hij benoemd bij het ministerie van buitenlandse zaken. Vier jaar lang – vanaf 1970 – was hij werkzaam als secretaris van het college van bestuur van de Rijksuniversiteit te Leiden. In 1974 werd hij aangesteld bij het departement van onderwijs en in 1979 benoemd in de functie van inspecteur-generaal.

Veldhuis zag de onderwijsinspectie als een departementale dienst die gekenmerkt zou moeten worden door een hiërarchische eenheid met een vijftal inspectielagen, te weten die van inspecteur-generaal, van algemene hoofdinspecteurs, waarvan één plaatsvervangend inspecteur-generaal was, van categoriale hoofdinspecteurs, coördinerende categoriale inspecteurs en categoriale inspecteurs. Ten behoeve van bedoelde eenheid werden de kantoren-aan-huis van de individuele onderwijsinspecteurs – ruim 150 – opgeheven en vervangen door districtskantoren.

De onderwijsinspectie diende, naar de mening van Veldhuis, bovenal een inhoudelijke eenheid te zijn met als opdracht de controle op de uitvoering van wettelijke voorschriften door het onderwijsveld, het stimuleren van de scholen door inspectoraal overleg en advies en het waarnemen en evalueren van de onderwijspraktijk. Hij stond een professionele onderwijsinspectie voor die ongeacht de onderwijssector in rapporten tot algemene uitspraken over het Nederlandse schoolstelsel moest komen. Met op methodisch verantwoorde wijze geschreven schoolverslagen over het onderwijsleerproces in de scholen moesten het veld en het departement worden overtuigd van de noodzaak van geleidelijke veranderingen onder leiding van het departement van onderwijs.

Na zijn afscheid bij de inspectie werd Veldhuis voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht.

Jan G.F. Veldhuis (1979-1985)

De onderwijsinspectie diende, naar de mening van Veldhuis, bovenal een inhoudelijke eenheid te zijn met als opdracht de controle op de uitvoering van wettelijke voorschriften door het onderwijsveld, het stimuleren van de scholen door inspectoraal overleg en advies en het waarnemen en evalueren van de onderwijspraktijk.

4. 1989: loskoppeling van het departement

Ongenoegen over functiescheiding

De verdeling van inspectorale werkzaamheden over een binnendienst en een buitendienst van het ministerie van onderwijs hield geen stand. Het rijksschooltoezicht was in de loop van de jaren '70 een dermate gecompliceerde departementale organisatie geworden, dat de onderwijsinspecteurs zich ontheemd voelden. Vooral de inspectielagen van de departementale algemene hoofdinspecteurs en de elders geplaatste categoriale hoofdinspecteurs werden als hinderlijk ervaren. Daarbij kwam dat de administratief-juridische taken weliswaar in handen lagen van de binnendienst van de inspecteur-generaal en de algemene hoofdinspecteurs, maar de veldwerkers in de buitendienst kregen via hun categoriale hoofdinspecteurs geregeld administratief-juridische opdrachten. Deze dienden naast de onderwijskundig-didactische werkzaamheden te worden uitgevoerd, wat ten koste ging van het laatstgenoemde werk. Uiteindelijk voelden veldwerkers zich een verlengstuk van het ministerie van het onderwijs. Ze traden, naar hun inzicht, teveel op als verzamelaars van administratief-juridische gegevens die het departement meende nodig te hebben.

Loskoppeling van het ministerie

In de jaren '80 zocht de onderwijsinspectie naar haar onderwijskundig-didactische relevantie, temeer omdat pedagogische centra en schooladviesdiensten een deel van haar onderwijs-didactische werkzaamheden hadden overgenomen. Een structurele verandering leek noodzakelijk om een departementale bureaucrativering van de onderwijsinspectie te voorkomen. De gewenste wijzigingen in de structuur van de onderwijsinspectie werden in 1989 aangebracht door inspecteur-generaal Adriaan de Jager.

Adriaan de Jager

1986-1993

Adriaan de Jager (1938)

was een op de praktijk ingestelde onderwijsman die zijn carrière in 1959 begon als leraar elektrotechniek aan scholen voor technisch onderwijs. In 1973 werd hij benoemd tot inspecteur voor het lager technisch onderwijs, in 1981 tot algemeen hoofdinspecteur voor het voortgezet onderwijs. Vijfjaar later – in 1986 – werd De Jager inspecteur-generaal van het onderwijs, een van de weinige IGO's die het ambt voor zijn 50ste verkreeg. Zijn opdracht was de al in de jaren '70 in gang gezette reorganisatie van de onderwijsinspectie af te ronden. De individuele professionaliteit van de onderwijsinspecteurs diende De Jager op te nemen in een organisatie van in collectiviteiten werkzame professionals zonder de individuele kwaliteiten van de onderwijsinspecteurs te negeren.

Onder De Jager werd vooral gewerkt aan een gemeenschappelijke wijze van observeren, analyseren en waarderen bij het schoolbezoek; de onderwijsinspecteurs dienden het onderwijsleerproces in de scholen te controleren en te evalueren om uiteindelijk te komen tot adviserende uitspraken omtrent het verloop van het Nederlandse schoolsysteem. Bij het schoolbezoek moest er een vertrouwensband ontstaan tussen onderwijsinspectie en onderwijsveld.

De departementale functie van directeur-generaal werd door De Jager neergelegd om als inspecteur-generaal van het onderwijs een zelfstandige organisatie van onderwijsinspecteurs op te bouwen. Het aantal inspectielagen werd in 1989 teruggebracht tot vier met een inspecteur-generaal en een plaatsvervangend inspecteur-generaal, hoofdinspecteurs, coördinerende inspecteurs en inspecteurs. Een definitieve onthechting van het departement liet nog enkele jaren op zich wachten. Volstaan moest worden met een tijdelijk managementcontract uit 1992 dat voorbereidde op de Wet op het Onderwijstoezicht van 2002.

Na zijn afscheid bij de inspectie werd De Jager directeur van het Rijksopleidingsinstituut ROI te Den Haag.

Adriaan de Jager (1986-1993)

Onder De Jager werd vooral gewerkt aan een gemeenschappelijke wijze van observeren, analyseren en waarderen bij het schoolbezoek; de onderwijsinspecteurs dienden het onderwijsleerproces in de scholen te controleren en te evalueren om uiteindelijk te komen tot adviserende uitspraken omtrent het verloop van het Nederlandse schoolstelsel.

Het zou een derde verandering worden. De onderwijsinspectie werd losgekoppeld van het departement. De directoraten-generaal DGBSO, DGVO, DGHW, DGDI en DGWB bleven tot 1992 bestaan, zij het dat de onderwijsinspectie in 1989 de mogelijkheid kreeg zich in een managementcontract los te maken van het departement van onderwijs. De onderwijsinspectie werd een - in een functionele onafhankelijkheid - verzelfstandigd departements onderdeel. De onderwijsinspectie werd buiten het departement van onderwijs geplaatst; de inspectie kreeg een eigen hoofdkantoor met een aantal over het land verspreide nevenkantoren. De inspecteur-generaal legde zijn functie van directeur-generaal neer. Hij kreeg gelegenheid van de onderwijsinspectie een overzichtelijke, minder gecompliceerde, maar bovenal een binnen het ministerie zelfstandig functionerende organisatie te maken, die uit kenners van het onderwijs bestond (oud-onderwijzers en oud-leraren).

Een inspectie met vier lagen

Inspecteur-generaal De Jager bracht de hiërarchische organisatie van de onderwijsinspectie in 1989 met één inspectie laag terug tot vier lagen: naast de inspecteur-generaal en een plaatsvervangende inspecteur-generaal 7 hoofdinspecteurs, 16 coördinerende inspecteurs en 222 inspecteurs. In 1990 bedroeg de personele bezetting 528, waarvan 234 inspecteurs en 294 medewerkers. De Jager gaf met zijn plaatsvervangende inspecteur-generaal vanuit Zoetermeer, waar toentertijd het ministerie van onderwijs gevestigd was, leiding aan de onderwijsinspectie die later, in 1993, het hoofdkantoor in De Meern betrok. De afzonderlijke onderkomens van de onderwijsinspecteurs waren inmiddels vervangen door districtskantoren. Het aantal van vijftien over Nederland verspreide inspectiekantoren in 1983 werd door de jaren heen teruggebracht. In 2011 zijn het vijf kantoren geworden.

“

*We moeten eerder
méér de scholen in
dan minder."*

Adriaan de Jager Introspectie jrg. 1993, nr. 7, blz. 2.

5. 1980 – heden: stapsgewijze inhoudelijke veranderingen

De wens tot inhoudelijke precisie

Inmiddels wilde de onderwijsinspectie een organisatie zijn die zich richtte op onderwijskundig-didactische werkzaamheden in de scholen. Administratief-juridische aangelegenheden dienden, zoals in 1974 geregeld was, behandeld te worden door departementale ambtenaren. De organisatorische eenheid die de onderwijsinspectie geleidelijk aan was geworden, maakte tevens vorderingen met een op gemeenschappelijke wijze analyseren en beschrijven van schoolbezoeken, al moest nog een lange weg worden gegaan om tot een algemeen geaccepteerde beoordeling en waardering te komen. Na hun bezoeken aan onderwijsinstututen deden onderwijsinspecteurs in rapporten mededeling over de waargenomen onderwijsleersituaties in de hun toegewezen scholen. Rond 1980 merkte inspecteur-generaal Veldhuis op dat de onderwijsinspecteurs in hun verslagen vooral het functioneren van het onderwijsleerproces moesten weergeven. Het onderwijs diende niet alleen gecontroleerd en geanalyseerd, maar bovenal geëvalueerd te worden; de kwaliteit van het onderwijs moest in rapporten schriftelijk worden vastgelegd. Veldhuis sprak over een systematische evaluatie die slechts kon plaatsvinden door gebruik te maken van meetinstrumenten. De wens tot grotere inhoudelijke en methodische precisie zou de vierde – meer inhoudelijke – verandering worden, waarmee de onderwijsinspecteurs te maken kregen. Deze verandering bestond over een periode van meer dan dertig jaar uit een zestal fasen: a) ontwikkeling toezichtkaders, b) doorlichting onderwijsinstututen, c) zelfevaluatie als basis, d) risico-analyse, e) proportioneel toezicht en f) het schoolbestuur als aanspreekpunt. De ontwikkeling was gericht op een toename in precisie van analyse, beschrijving, waardering en vastlegging van het schoolbezoek.

a) toezichtkaders

De onderwijsinspectie ontwierp in de tweede helft van de jaren '90, overwegend onder leiding van inspecteur-generaal Stekelenburg, toezichtkaders, toetsingskaders of waarderingskaders, die standaarden van kwaliteitsaspecten bevatten en normen die de mate van realisering van deze standaarden aangaven. De verslagen presenteerden niet langer de impressionistische inzichten over het onderwijs van de individuele rijkschooltoezicht-houders. Ze bestonden uit neerslagen van systematische waarnemingen, de intenties van de school en de uitwerking in uiteenlopende aspecten zoals: onderwijsdoelstellingen, de inhoud van het onderwijsprogramma, de aanbieder van leerstof, waarbij rekening gehouden werd met verschillen tussen leerlingen, het gebruik van een diversiteit van didactische werkvormen en de toepassing van een toetsingsinstrumentarium. Dit kan worden gezien als de eerste fase van de inhoudelijke verandering.

b) doorlichting onderwijsinstellingen

Uit deze waarderende overzichten vloeide sedert 1992 de behoefte voort aan rapporten over de inrichting en het functioneren van het onderwijsinstituut, het onderwijsleerproces, de prestaties van de leerlingen en de schoolcondities waaronder een adequaat onderwijsleerproces tot stand kon komen. Met name de – op dat moment nog – plaatsvervangende inspecteur-generaal Stekelenburg heeft daartoe de aanzet gegeven. Dit luidde de tweede fase van de inhoudelijke verandering in. Aan de hand van het toetsingskader van Regulier Schooltoezicht (RST), Integraal Schooltoezicht (IST) en Integraal Instellingstoezicht (ITT) werden sedert 1998 onderwijsinstellingen doorgelicht.

c) zelfevaluatie als basis

Het gebruik van methoden en technieken leerde de onderwijsinspectie dat er scholen waren, waarvan het verloop van het onderwijsleerproces minder inspectorale aandacht vereiste. Een groot aantal onderwijsinstellingen voldeed aan de wettelijke regels en aan de voorschriften van onderwijskwaliteit. Onderwijsinstellingen werden ook in staat geacht zelfstandig hun onderwijs op niveau te brengen en te houden en daarvan mededeling te doen in schoolgidsen en schoolwerkplannen. Vanaf circa 2000 kreeg het begrip zelf-evaluatie inhoudelijke invulling. De bedoeling was dat scholen in de zelfevaluatie formuleerden wat zij met hun onderwijsleerproces wilden bereiken en op welke wijze zij hun doelstellingen wilden ontwikkelen. Voor de onderwijsinspectie zou de door de scholen opgestelde zelfevaluatie leidraad dienen te zijn bij het schoolbezoek. Aan dit streven is in de praktijk maar beperkt invulling gegeven. Niettemin betekende het de derde fase van de inhoudelijke verandering in de werkzaamheden van de inspectie.



*De schoolbezoek-
verslagen zijn nuttige
instrumenten voor de
communicatie tussen
inspectie en scholen."*

Andries J.C. Stekelenburg Introspectie 1993, nr. 1, blz. 4.

Andries J.C. Stekelenburg

1993-1996

Drs. Andries J.C. Stekelenburg (1938)

kende het onderwijs. Hij was tot 1971 leraar geografie geweest en rector aan een school voor middelbaar onderwijs. In laatstgenoemd jaar werd hij benoemd bij het Katholiek Pedagogisch Centrum (KPC) om uiteindelijk in 1988 te belanden bij de onderwijsinspectie. Na enkele jaren plaatsvervangend inspecteur-generaal te zijn geweest, mocht Stekelenburg zich in 1993 inspecteur-generaal noemen. Hij zag zijn opdracht vooral in de vormgeving van de inhoudelijke werkzaamheden van de onderwijsinspectie. Deze werkzaamheden moesten gekenmerkt worden door een geoperationaliseerde gemeenschappelijke werkwijze. Voor Stekelenburg betekende deze gedachtegang aandacht voor een confronterende controletaak en een stimulerende evaluatietask van de onderwijsinspectie. Er diende door inventariserende schoolbezoek-verslagen een duidelijk beeld te worden geschetst van de verschillende onderwijsvormen van het Nederlandse schoolstelsel. De kwaliteit van het onderwijs van alle onderwijsinstellingen werd gedetermineerd door gebruik te maken van standaarden en normen.

Scholing van onderwijsinspecteurs achtte Stekelenburg van groot belang. Inspecteurs dienden ten behoeve van het schooltoezicht onder meer te kunnen omgaan met methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Stekelenburg heeft door scholing van onderwijsinspecteurs het schoolbezoek verbeterd met methodische observatie, analyse en waardering. De grondslag daartoe werd gelegd door de in 1991 opgerichte Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB). Onder leiding van inspecteur-generaal Stekelenburg verschenen de rapporten van de CEB in 1994.

Na zijn afscheid bij de inspectie werd Stekelenburg directeur-generaal primair onderwijs en voortgezet onderwijs bij het ministerie van onderwijs.

Andries J.C. Stekelenburg (1993-1996)

Scholing van onderwijsinspecteurs achtte Stekelenburg van groot belang. Inspecteurs dienden ten behoeve van het schooltoezicht onder meer te kunnen omgaan met methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

d) risicoanalyse

Inspecteur-generaal Ferdinand Mertens meende in 1997 dat er van elke school een risicoanalyse gemaakt moest worden. De deregulering van onderwijsbeleid leidde tot een autonomievergroting van scholen. Risicoanalyse zou een mogelijkheid zijn om de onderwijsinspectie meer zekerheid te geven het onderwijs adequaat te kunnen controleren en te evalueren. Onderzocht diende te worden welke risico-elementen aangetroffen konden worden op de onderwijsinstututen tijdens het onderwijsleerproces in de classesituatie. Het was een voorbereidende activiteit voor een specifieke, toegespitste vorm van schooltoezicht. Dit leidde tot de vierde fase van de inhoudelijke verandering van de werkzaamheden van de onderwijsinspectie. De risicoanalyse van de scholen werd gevormd door eerder door de onderwijsinspectie opgestelde rapporten van schoolbezoek, door zelf-evaluaties van scholen en door buitenschoolse informatie. Scholen voor voortgezet onderwijs voegden daaraan de resultaten van schoolexamens en centraal schriftelijke examens toe. Bij instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie werd naast de inspectorale verslaggeving over het onderwijs tevens steekproefsgewijs de kwaliteit van de examens nagegaan. De verstrekte gegevens waren richtlijn voor schoolbezoek. Hierbij werden factoren genegeerd, waarvan werd verondersteld dat ze geen risico impliceerden.

e) proportioneel toezicht

Uiteindelijk leidden de zelfevaluatie en de risicoanalyse tot proportioneel schooltoezicht. Dit toezicht impliceerde beperkt schoolbezoek dat uiteindelijk niet méér plaats vond dan noodzakelijk werd geacht. Als vijfde fase van de inhoudelijke verandering van de werkzaamheden van de onderwijsinspectie was er een gewijzigde frequentie van het schoolbezoek. Scholen die voldeden aan hun onderwijsopdracht werden slechts eens in de vier jaar bezocht, scholen die in kwalitatieve zin zwak en zeer zwak beoordeeld werden, werden daarentegen meerdere malen bezocht door de onderwijsinspectie.

f) het schoolbestuur als aanspreekpunt

De risicoanalyse bepaalde met de zelfevaluatie uiteindelijk de proportionele frequentie van het schoolbezoek, waarbij sedert het jaar 2004 van de veronderstelling werd uitgegaan dat schoolbesturen verantwoordelijk werden geacht voor het verloop van het onderwijsleerproces in de onderwijsinstututen die zij beheerden. Dit is de zesde fase van de inhoudelijke verandering van de werkzaamheden van de onderwijsinspectie. Op deze verantwoordelijkheid werden zij aangesproken. De schooldirectie en het onderwijzende personeel werden niet meer rechtstreeks door de onderwijsinspectie benaderd, maar de onderwijsinspectie richtte zich tot schoolbesturen die verantwoordelijk waren voor de kwaliteit van het onderwijs van hun scholen. Waarnemend inspecteur-generaal Jan Teuwen sprak in 2007 bij de invoering van bedoelde systematiek over 'toezicht op schoolbesturen'. De onderwijsinspectie nam de autonomie van de scholen als uitgangspunt voor de inspectorale werkzaamheden.

Ferdinand J.H. Mertens

1996-2001

*Na een beroepsopleiding in de werktuigbouwkunde had **Ferdinand Mertens (1946)** zich als academische onderzoeker bekwaamd in het gebruik van methoden en technieken van onderwijskundige research. In 1981 rondde hij zijn onderwijskundige studie af met de academische kwalificatie doctor in de sociale wetenschappen. Na een twintigtal jaren (vanaf 1977) werkzaam te zijn geweest bij het ministerie van onderwijs werd hij in 1996 benoemd tot inspecteur-generaal. Van 1996 tot 1998 was hij tevens hoogleraar aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.*

Bij zijn afscheid als inspecteur-generaal werd Mertens een bekwame bestuurder genoemd. Hij benadrukte de professionaliteit van de onderwijsinspecteurs die bekend dienden te zijn met de methodologie van onderwijs-onderzoek. Onder zijn leiding werd in 1999 de inspectie-academie opgericht (die in 2008 werd opgeheven). Mertens bepleitte plaatsing van de uitkomsten van schoolbezoek op internet, hetgeen later ook geschiedde. Naast controle en evaluatie was het voor de onderwijsinspectie naar zijn opvatting van belang om in scholen aangetroffen gegevens over het onderwijsleerproces beschikbaar te stellen en openbaar te maken.

Mertens zocht de openbaarheid: directeuren van onderwijsinstellingen, onderwijzend personeel, gemeente- en provinciale besturen, parlementsleden en ambtenaren van het departement van onderwijs dienden op de hoogte te zijn van de activiteiten van de onderwijsinspectie, temeer omdat de onderwijsinspectie medeverantwoordelijk was voor de kwaliteit van het Nederlandse schoolsysteem. De uitkomsten van het schoolbezoek moesten evenzeer besproken worden met schoolbesturen en met ouders.

Na zijn afscheid werd Mertens inspecteur-generaal van Verkeer en Waterstaat.

Ferdinand J.H. Mertens (1996-2001)

Mertens zocht de openbaarheid: directeuren van onderwijsinstellingen, onderwijzend personeel, gemeente- en provinciale besturen, parlementsleden en ambtenaren van het departement van onderwijs dienden op de hoogte te zijn van de activiteiten van de onderwijsinspectie.

6. 2002 - heden: de WOT

De WOT

Na voorbereidend werk onder leiding van inspecteur-generaal Mertens en plaatsvervangend inspecteur-generaal Jan Huisman kwam in 2002 de Wet op het Onderwijstoezicht tot stand in de inspectieperiode van inspecteur-generaal Kete Kervezee. Deze wet stelde dat de onderwijsinspectie met nalevingstoezicht de scholen controleerde op de uitvoering van de wettelijke eisen, terwijl de onderwijsinspectie met het stimuleringstoezicht de kwaliteit van het onderwijsleerproces van de school bevorderde. Schoolbesturen dienden daarbij rekenschap af te leggen over hun institutioneel onderwijsbeleid. Voldeden de onderwijsinstituten zowel aan de deugdelijkheideisen als aan de kwaliteitseisen dan werden de activiteiten van de onderwijsinspectie geminimaliseerd. Tegelijk met de invoering van de WOT kwam de inspectie voor nieuwe opdrachten te staan. Na jaren van inhoudelijke veranderingen, was dit een nieuwe, vijfde verandering van de onderwijsinspectie.

Geïntensiveerd toezicht waar nodig

Er was sprake van een uitbreiding van inspectorale verantwoordelijkheden die coördinatie van schooltoezicht vereiste. De onderwijsinspectie richtte het regulier toezicht op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Daaraan was het toezicht op het zogenoemde groene onderwijs in 2002 toegevoegd dat onder het gezag stond van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Ook diende de onderwijsinspectie het toezicht te richten op particuliere scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs voor zover die door de leerplichtambtenaar waren aangegeven als onderwijsinstituut, de zogenoemde B3-scholen. Geïntensiveerd schooltoezicht werd toegepast op zwakke en zeer zwakke scholen. Het hoger onderwijs viel weliswaar onder het regiem van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), maar het accreditatiestelsel en de naleving van de wetgeving werden gecontroleerd en geëvalueerd door de onderwijsinspectie.

Kete Kervezee

2001-2007

Mr. drs. Kete (Catharina) Kervezee (1948)

volgde een onderwijskundig-juridische studie. Als docent aan een school voor hoger beroepsonderwijs deed ze onderwijservaring op. Daarna gaf zij enige tijd leiding aan een onderwijsinstituut. Van 1998 tot 2001 was zij algemeen directeur van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Utrecht. In 2001 werd zij benoemd als inspecteur-generaal, de eerste vrouwelijke inspecteur-generaal in de geschiedenis van de onderwijsinspectie.

Kete Kervezee bepleitte een stimulerend optreden door middel van adviezen van de onderwijsinspectie, een pleidooi dat gesteund werd door de Wet op het Onderwijstoezicht. Deze wet werd gedurende haar ambtsperiode afgekondigd en hield onder andere in dat de onderwijsinspectie naast een beoordelingstaak en een rapportage-taak tevens een stimuleringstaak had. De onderwijsinspectie werd door inspecteur-generaal Kervezee gezien als een kennisorganisatie, die de opdracht had in communicatie met de school het onderwijs op de hoogte te stellen van passende onderwijsmogelijkheden. Onderwijsinspecteurs dienden volgens Kervezee tot in details geïnformeerd te zijn over het Nederlandse schoolsysteem. Een toegespitste vorm van kennis op basis van de uitkomst van een risicoanalyse zou gericht moeten zijn op onderwijsonderdelen die correctie behoefden. Kete Kervezee gaf een impuls aan systematische interne kwaliteitszorg binnen de inspectie, die later - in 2007 - zou uitmonden in accreditatie door de Raad voor Accreditatie (RvA).

Na haar afscheid werd Kete Kervezee inspecteur-generaal Werk en Inkomen.

Kete Kervezee (2001-2007)

Kete Kervezee bepleitte een stimulerend optreden door middel van adviezen van de onderwijsinspectie, een pleidooi dat gesteund werd door de Wet op het Onderwijstoezicht. Deze wet werd gedurende haar ambtsperiode afgekondigd en hield onder andere in dat de onderwijsinspectie naast een beoordelingstaak en een rapportagetaak tevens een stimuleringstaak had.

Deregulering leidt tot nieuwe taken

Het dereguleringsbeleid van de landelijke overheid leidde ertoe dat de onderwijsinspectie, naast het onderwijskundig-didactische toezicht, tevens het financiële en getalsmatige toezicht kreeg toegewezen van de bovengenoemde vormen van onderwijs, waaronder kinderopvang, voorschoolse en vroegschoolse educatie en indicatiestelling van leerlingen die bijzondere aandacht behoeften. Onder verantwoordelijkheid van waarnemend inspecteur-generaal Jan Teuwen werd het financiële toezicht op de scholen overgedragen aan de onderwijsinspectie. Dit toezicht werd geplaatst bij een nieuwe afdeling van de onderwijsinspectie, de Directie Rekenschap die in 2010 uit 26 medewerkers – auditoren – bestond. Daarenboven was ook de telling van het aantal leerlingen en het personeelsbestand onderdeel van de inspectorale aandacht. De cijfermatige situatie van de scholen bepaalde de financiële positie van de scholen. Gesproken werd van geïntegreerd schooltoezicht. Al deze gegevens waren van belang voor een verantwoorde beoordeling en waardering door de onderwijsinspectie van het beleid van de schoolbesturen. Ondanks de uitbreiding van de toezichtswerkzaamheden dienden deze activiteiten te worden verricht door een kleiner aantal onderwijsinspecteurs dan decennia terug het geval was: 184 inspecteurs en 15 leidinggevenden waren belast met inspectiewerk. Het aantal medewerkers bedroeg in het jaar 2010: 327.

Tabel 4 Inspectieleidinggevenden en inspecteurs in 2010, verdeeld over sectoren

		<i>Onderdeel</i>					
		<i>po</i>	<i>ec</i>	<i>vo</i>	<i>bve-o</i>	<i>bve-e</i>	<i>ho</i>
<i>Inspecteur-generaal</i>	1	-	-	-	-	-	-
<i>Hoofdinspecteur</i>	2	1		1			
<i>Coördinerende inspecteurs</i>	4	1	1	1	1	-	-
<i>Toezichtdirecteuren</i>	8	3	1	1	1	1	1
<i>Inspecteurs</i>	184	99	13	20	19	21	12
<i>Totaal</i>	199	103	15	22	21	22	13

“

*Laten we elkaar niets
wijsmaken, aanleg
en milieu zijn nog
altijd dominante
factoren in het
onderwijssucces."*

Kete Kervezee bij haar aantreden in NRC 29-9-2001.

7. Nawoord

Vanaf het jaar 1955, het jaar waarin na lange tijd weer een inspecteur-generaal van het onderwijs benoemd werd, hebben zich voor het rijksschooltoezicht en de onderwijsinspectie vele veranderingen voorgedaan. Aan deze veranderingen hebben een achttal inspecteurs-generaal vorm gegeven.

Sommige veranderingen hadden het karakter van omvangrijke structuuringrepen, zoals de hiërarchisering van de inspectie die vanaf 1974 in gang werd gezet en eind jaren '70 zijn concrete invullingen kreeg. Ook de loskoppeling van het departement in 1989 kan als een beslissende structuurverandering worden gezien. Inhoudelijke ontwikkelingen verliepen meer stapsgewijs, zoals de vernieuwingen in het toezicht en de uitbreidingen van de inspectietaken. Het resultaat van deze structurele en inhoudelijke veranderingen was een grotere eigenstandigheid van de inspectie en een grotere precisie in het toezicht. Tegelijkertijd is het toezicht, mede door het principe van proportionaliteit, voor bepaalde delen van het onderwijs minder zichtbaar geworden; waar het goed gaat met het onderwijs in de scholen, is de onderwijsinspectie minder aanwezig.

Desondanks treedt de inspectie meer dan voorheen in de openbaarheid. Er wordt in de media gediscussieerd over risicogericht inspectieonderzoek en over de aanwijzing van zwakke en zeer zwakke scholen. Vooralsnog is niet of nauwelijks aan te geven welke gevolgen het ontwikkelingsverloop van het rijksschooltoezicht en de onderwijsinspectie over de aangegeven periode van ruim een halve eeuw op den duur zal hebben. Ook valt moeilijk te voorspellen welke veranderingen de komende decennia in het verschiet liggen.

Dat er veranderingen zullen optreden staat wel vast: het onderwijs blijft zich als maatschappelijk fenomeen ontwikkelen en de roep vanuit de samenleving om schooltoezicht zal steeds nieuwe invullingen vragen. Deze veranderingen zullen ongetwijfeld hun weerslag vinden in de structuur en werkwijze van de onderwijsinspectie. Verwacht mag worden dat de afstand tot het onderwijsveld zal verminderen die de onderwijsinspectie heeft opgelopen door de deregulering van het onderwijsbeleid en de autonomie van de onderwijsinstututen. Het rijksschooltoezicht had een adviserende en stimulerende functie en de onderwijsinspectie heeft deze functies nog steeds.

Literatuur

Dodde, N.L. (2001). *“Een speurtocht naar samenhang”, Het rijksschooltoezicht van 1801 tot 2001*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Groot, H.J. de (1921). *Nijverheidsonderwijswet*. Alphen aan den Rijn, N. Samson.

Inspectie van het onderwijs (2010). *Jaarverslag 2009*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Introspectie (1979 e.v.). *Introspectie, Informatieblad voor de inspectie van het onderwijs*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Knippenberg, Hans en Willem van der Ham (1993). *Een bron van aanhoudende zorg, 75 Jaar ministerie van Onderwijs, (Kunsten) en Wetenschappen, 1918-1993*. Assen, Van Gorcum.

Mertens, F. (2007). *“De betekenis van de functie van Inspecteur-Generaal in de Nederlandse Rijksdienst”, in J. Kerseboom, F. Leeuw en R. Elte, Turven, tellen, toetsen – Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, blz. 30-47.

Mertens, F.J.H. en C.M.M. Paardekooper (1995/1997). *Het ministerie van Onderwijs en de Inspectie, in: N.L. Dodde en J.M.G. Leune, Het Nederlandse schoolsysteem*. Groningen, Wolters-Noordhoff, blz. 157/159-184/186.

Onderwijsverslagen (2009, 2010). *De staat van het onderwijs 2007/2008 en 2008/2009*. Utrecht, Inspectie van het onderwijs.

Reinsma, R. (1965). *Scholen en schoolmeesters onder Willem I en II*. Den Haag, N.V. voorheen Van Keulen Periodieken.

Colofon

Dit is een uitgave van

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2011- 23 | gratis
22DW2011G025
ISBN: 978-90-8503-256-4

Grafisch ontwerp

Shootmedia, Groningen

Fotografie

Vento Boreale, Groningen

Deze publicatie is te vinden op www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs, juli 2011



Alle leerlingen verdienen onderwijs van goede kwaliteit, dat hen voorbereidt op hun rol in de samenleving. Dat is de uitdaging waar het onderwijs voor staat en waar de Inspectie van het Onderwijs zich voor inzet.”

Annette Roeters in het Onderwijsverslag 2009/2010, blz. 1.