

Het interbestuurlijke toezichtkader: een middel tegen segregatie? ¹

Farhad Sabet

Segregatie in het onderwijs is een fenomeen dat al decennialang bestaat. In 2005 heeft de Onderwijsraad een kritisch rapport² uitgebracht over de toenemende segregatie in het primair (PO) en voortgezet onderwijs (VO). Dit rapport diende als aanleiding voor de politiek om maatregelen te treffen tegen segregatie. In 2006 kreeg dit ook daadwerkelijk een wettelijke basis, met de huidige artikelen 161 Wet op het primair onderwijs (WPO) en 3.42 Wet op het voortgezet onderwijs 2020 (WVO 2020). Volgens deze bepalingen dienen gemeenten en schoolbesturen jaarlijks verplicht overleg te voeren en meetbare afspraken maken over het tegengaan van segregatie. Men dacht dat na de invoering van deze bepalingen in de wet de problematiek van segregatie in belangrijke mate zou worden opgelost, maar de realiteit bleek weerbarstiger dan gedacht.

Uit een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) bleek dat slechts een aantal gemeenten voldoet aan de wettelijke verplichting om segregatie tegen te gaan.³ Met andere woorden, veel gemeenten en schoolbesturen voldoen niet aan hun wettelijke taak om concrete afspraken te maken. Om deze problematiek aan te pakken heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) begin 2023 het Interbestuurlijk Toezichtkader 2023 (Toezichtkader)⁴ geïntroduceerd. Dit Toezichtkader is vooral bedoeld voor gemeenten en de Inspectie. De Inspectie hanteert dit Toezichtkader als een 'intern beleid' om gemeenten te controleren op hun wettelijke taken. Gemeenten moeten volgens dit Toezichtkader hun verantwoordelijkheid nemen en aan hun wettelijke verplichtingen voldoen.

Interbestuurlijk Toezichtkader

Volgens het Toezichtkader start de Inspectie met een 'expertanalyse' die als volgt is opgebouwd. De Inspectie verzamelt eerst relevante informatie en beslist daarna tot één van de twee toezichtswegen, namelijk de lijn Stimuleren of de lijn Waarborgen. Bij beide lijnen is het kernpunt dat gemeenten hun kwaliteitscyclus in acht moeten nemen. Deze cyclus omvat het stellen van doelen, het inrichten van processen, uitvoering en monitoring in de praktijk, en evaluatie van prestaties met betrekking tot wettelijke taken.

Bij de lijn Stimuleren voert de Inspectie gesprekken met de gemeente, waarbij de 'lerende dialoog' van belang is en feedback wordt gegeven. Bij de lijn Waarborgen is de Inspectie strenger: zij spoort noodzakelijk geachte verbeteringen bij de gemeenten op en zorgt ervoor dat deze worden uitgevoerd. Indien gemeenten hun taken niet nakomen, kan de Inspectie verdere maatregelen nemen volgens de interventieladder. Deze ladder bestaat uit zes fases: signaleren, informatie opvragen en valideren, afspraken maken over acties en termijnen, aankondigen van juridische interventie, besluit tot indeplaatsstelling en feitelijke indeplaatsstelling. De eerste drie fases vallen

¹ Deze bijdrage is gebaseerd op F. Sabet, 'Een Interbestuurlijk Toezichtkader: middel tegen segregatie in het onderwijs', *School en Wet*, 2024, nr. 1.

² Onderwijsraad, *Bakens voor spreiding en integratie*, Den Haag 2005.

³ Inspectie van het Onderwijs, *Themaonderzoek 'Doelbereik lokale educatieve agenda'*, Utrecht 2019.

⁴ Stcrt. 2022, 29001.

onder de bevoegdheid van de Inspectie, terwijl de laatste drie onder de bevoegdheid van de minister van OCW vallen.

Hieruit blijkt dat de Inspectie in tegenstelling tot een aantal jaren geleden meer handhavend kan optreden tegen gemeenten die hun wettelijke taken niet nakomen.

Helpt het Toezichtkader tegen segregatie?

Het Toezichtkader intensiveert en specificereert de wettelijke verplichtingen van de gemeente. Echter, om meetbare afspraken te maken, heeft de gemeente de medewerking van het schoolbestuur nodig. Daarnaast vereist het Toezichtkader jaarlijks overleg tussen gemeente en schoolbesturen, hoewel de afspraken die in dat overleg over meetbare doelen moeten worden gemaakt, niet expliciet zijn vermeld in het Toezichtkader. Kortom, het Toezichtkader vereist nog steeds een nauwe samenwerking tussen gemeenten, schoolbesturen en de Inspectie zelf. Hoewel de werking van het Toezichtkader in de praktijk nog moet blijken, is het positief dat er eindelijk een gestructureerde systeem van toezicht is ontwikkeld.

Farhad Sabet is jurist bij het Juridisch Bureau van gemeente Amsterdam. Daarnaast verricht hij als externe promovendus onderzoek aan de Vrije Universiteit van Amsterdam naar segregatie in het onderwijs vanuit een juridische perspectief.