

TOEZICHTKADER PO/VO 2009

Versie 13 juli 2009

Utrecht, juli 2009

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	GEACTUALISEERDE WERKWIJZE	9
2.1	Uitgangspunten	9
2.2	Het werkproces op hoofdlijnen	11
2.3	De drie fasen afzonderlijk	13
2.3.1	Risicoanalyse	14
2.3.2	Onderzoek gericht op tekortkomingen	15
2.3.3	Het uitvoeren van interventies	18
2.4	Rapportagevormen	20
2.4.1	Rapport van bevindingen	20
2.4.2	Toezichtkaart	21
3	GEACTUALISEERD WAARDERINGSKADER	23
3.1	Wettelijke grondslag	23
3.2	Totstandkoming van het waarderingskader	23
3.3	Actualisatie	24
3.4	Kernkaders primair en voortgezet onderwijs	25
3.5	Pas toe of leg uit	31
4	ANDERE VORMEN VAN INSPECTIEONDERZOEK	32
4.1	Themaonderzoek	32
4.2	Vierjaarlijks bezoek	33
	BIJLAGE(N)	
I	LITERATUUR	34
II	(VOORBEELD) VERDIEPINGSMODULE 'MANAGEMENT EN PERSONEEL'	36
III	BESLISSCHEMA's AANGEPAST ARRANGEMENT PO EN VO	40

1 INLEIDING

Sinds het begin van de jaren negentig beschrijft de Inspectie van het Onderwijs de wijze waarop zij haar toezicht vorm en inhoud geeft in een toezichtkader. Zo'n toezichtkader is bedoeld om de eenheid van handelen van inspecteurs te bevorderen. Het maakt tevens het handelen van de inspectie transparant voor betrokkenen en belanghebbenden. De inspectie is hiermee aanspreekbaar op het wat en hoe van haar werk.

Ontwikkelingen in het toezicht, onder andere gestimuleerd door ontwikkelingen in de besturingsfilosofie van de overheid, maakten het gewenst om de huidige toezichtkaders po (2005) en vo (2006) die de inspectie hanteert voor haar toezicht op scholen voor primair en voortgezet onderwijs te actualiseren. Daarnaast bleek het nodig de relatie tussen twee componenten van de inspectietaak, te weten: toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en handhaving van wet- en regelgeving, scherper in beeld te brengen en af te bakenen. Aangezien het toezicht van de inspectie zich sinds 2008 ook richt op continuïteit en financiële rechtmatigheid op bestuursniveau, is voorts dit element aan het toezichtkader toegevoegd. Vanwege de grote mate van overeenstemming in vorm en inhoud van het toezicht in de sectoren primair en voortgezet onderwijs is er bij het actualiseren van de toezichtkaders po en vo voor gekozen de afzonderlijke kaders te integreren tot één toezichtkader po/vo 2009.

Toezichtkaders van de inspectie bevatten doorgaans twee elementen:

- de werkwijze die de inspectie bij haar toezicht hanteert (het hoe);
- de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld (het wat).

De bijstelling van de toezichtkaders po (2005) en vo (2006) betreft vooral een fundamentele aanpassing van het eerste element: de werkwijze. Een aanpassing van de werkwijze is ondermeer nodig omdat de in de WOT voorgestane ambitie van proportioneel toezicht, dat gekoppeld is aan deugdelijke zelfevaluaties van scholen, in de achterliggende periode niet optimaal van de grond is gekomen. Er zijn nog maar weinig scholen die over betrouwbare en valide zelfevaluatiegegevens beschikken (zie ook het onderzoek van het SCO-Kohnstamm instituut, 2005), met als gevolg dat de inspectie de voor haar toezicht benodigde informatie zelf moest blijven verzamelen en de toezicht- en bevragsingslast in de beleving van scholen niet substantieel is afgenomen. Mede om die reden is in het herziene toezichtkader een nieuwe insteek gekozen voor de inrichting van proportioneel toezicht of 'toezicht op maat'.

De bijstelling van het tweede element, het waarderingskader, heeft voor een belangrijk deel al plaatsgevonden in 2005 en 2006, en is nu veel minder ingrijpend. Op grond van ervaringen van inspecteurs, de dialoog met externe belanghebbenden en statistische analyses op de uitkomsten van inspectieonderzoeken, is in de nieuwe versie de structuur van het waarderingskader aangepast, is de selectie van indicatoren bijgesteld en is de formulering van indicatoren op onderdelen aangescherpt. Hiermee is de inhoudsvaliditeit van het waarderingskader verbeterd.

Het geactualiseerde waarderingskader kent evenals het vigerende waarderingskader een gelaagde structuur. Er is een uitgebreid kader met ca 75 indicatoren beschikbaar. Uit deze 75 indicatoren zijn op grond van statistische

analyses en raadplegingen van inspecteurs en externe belanghebbenden, ongeveer 45 indicatoren geselecteerd die het zogeheten kernkader vormen. 10 indicatoren uit het kernkader po en 15 indicatoren uit het kernkader vo zijn zogeheten normindicatoren. Deze normindicatoren spelen een rol in de beslisregels voor de kwalificaties 'zwakke' en 'zeer zwakke' school.

Het geactualiseerde toezicht is vanaf de tweede helft van 2007 'al werkende weg' binnen en buiten de inspectie geïntroduceerd. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het voorliggende document. Het betreft de facto een consolidatie en codificering van het toezicht zoals dat op dit moment in de praktijk wordt uitgeoefend.

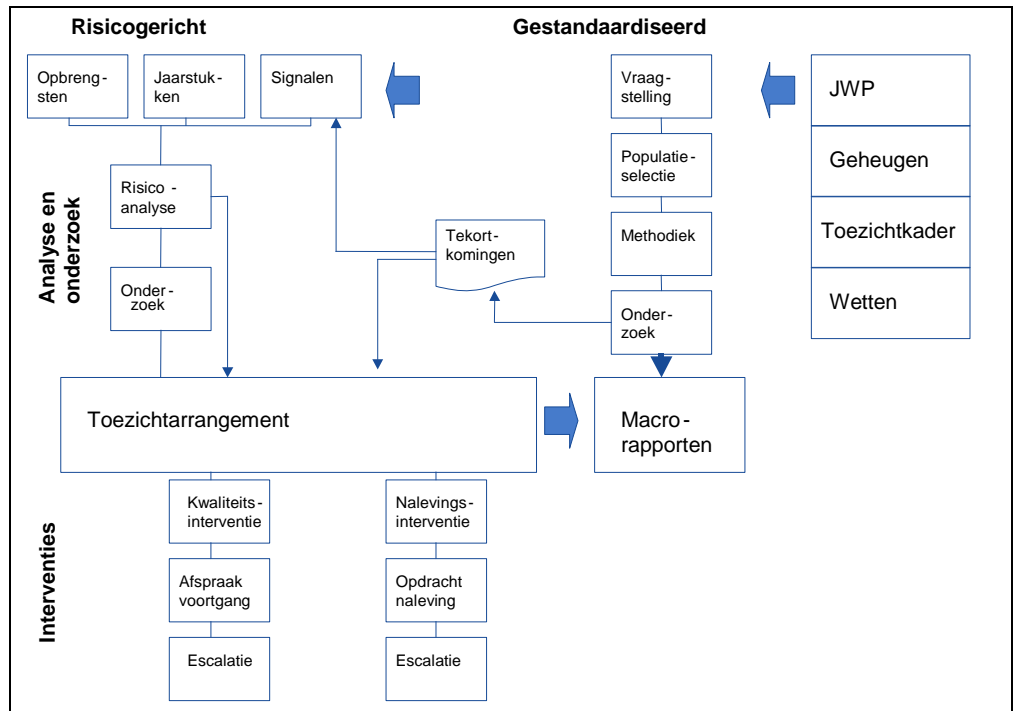
Er wordt uitdrukkelijk niet vooruitgelopen op wet- en regelgeving die nog in voorbereiding is, zoals de wetgeving omtrent 'Goed Bestuur', 'Passend Onderwijs' en de voorgenomen wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Zodra genoemde wetgevingstrajecten zijn afgerond, zal opnieuw worden bekeken of bijstelling van het toezichtkader nodig of gewenst is.

Het toezichtkader po/vo 2009 wordt na formeel overleg met de Ringen door de Inspecteur-generaal van het onderwijs vastgesteld en door de ministers van OCW en LNV goedgekeurd.

Daarna vindt verdere operationalisatie en beïnstrumentering van de indicatoren uit het waarderingskader plaats. Het uitgangspunt is dat vanaf het schooljaar 2009 – 2010 met het nieuwe kader wordt gewerkt.

Tot slot van deze inleiding wordt hieronder in schema getoond hoe op dit moment het toezicht van de inspectie langs twee aan elkaar gerelateerde onderzoekspijlers (regulier/risicogericht onderzoek en thematisch/gestandaardiseerd onderzoek) is ingericht, hoe daarin het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op scholen en op de naleving van wet- en regelgeving zijn gepositioneerd en hoe het zogeheten toezichtarrangement het punt markeert waarop de onderzoeksfase in het toezicht, indien noodzakelijk, overgaat in de fase van de zogeheten interventies.

In de voorliggende notitie worden de verschillende componenten van dit schema nader toegelicht.



De opbouw van de notitie is als volgt.
 Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de aangepaste werkwijze en in hoofdstuk 3 wordt het geactualiseerde waarderingskader toegelicht. Het betreft hier de eerste kolom van bovenstaand schema, onder de kop 'risicogericht'. Hoofdstuk 4 ten slotte, besteedt kort aandacht aan de overige vormen van onderzoek die de inspectie toepast (de tweede kolom in bovenstaand schema, onder de kop 'gestandaardiseerd'), waarbij vooral wordt ingegaan op de relatie met de eerste kolom van het reguliere, risicogerichte toezicht.

2 GEACTUALISEERDE WERKWIJZE

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de uitgangspunten voor de geactualiseerde werkwijze (paragraaf 2.1) en de fasering van het werkproces (paragraaf 2.2 en 2.3). Tot slot van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verschillende rapportagevormen die de inspectie kent (paragraaf 2.4).

2.1 Uitgangspunten

De belangrijkste uitgangspunten voor het toezicht van de inspectie zijn gelegen in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002) en in documenten waarin de overheid haar besturingsfilosofie heeft neergelegd alsmede haar visie op toezicht. Genoemd kunnen worden de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' (2005) en de notitie 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in Toezicht' (2006) van OCW. Voor een belangrijk deel is het gedachtegoed uit deze notities verwerkt in 'De WOT verwerkelijkt' (2007), een notitie van de inspectie waarin een voorstel wordt gedaan voor nieuwe toezichtprocessen, welke sterker risicogericht en geïntegreerd zijn dan voorheen. De uitgangspunten voor de geactualiseerde werkwijze zijn:

- het toezicht kent een bestuursgerichte aanpak;
- het toezicht is risicogericht en op maat;
- het toezicht is mede gericht op (programmatisch) handhaven.

Bestuursgerichte aanpak

Met de invoering van de WOT is het onderwijstoezicht vernieuwd en aangepast aan de huidige bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Een van de kernthema's binnen de WOT is het aanspreken van onderwijsinstellingen en hun bevoegde gezagsorganen (besturen) op kwaliteit. Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen aan zowel de directe omgeving (waaronder de ouders) als aan de maatschappij in het algemeen (waaronder de inspectie). Deze verantwoordelijkheid omvat het formuleren van doelen in termen van de onderwijskwaliteit, de realisatie van die kwaliteit, de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording over de kwaliteit. In vergelijking met het recente verleden worden instellingen in deze besturingsfilosofie in eerste instantie aangesproken op de behaalde onderwijsresultaten en pas bij onvoldoende resultaten op de verrichte inspanningen.

De inspectie sluit op deze ontwikkelingen aan door het bestuur als eerstverantwoordelijke te betrekken bij het toezicht op zijn onderwijsinstellingen en bij de uitkomsten daarvan. In de geactualiseerde werkwijze spreekt de inspectie besturen van scholen daarom rechtstreeks aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de naleving van wet- en regelgeving. De communicatie over de toezichtarrangementen die aan scholen worden toegekend, verloopt via het bestuur, en waar nodig worden met het bestuur afspraken gemaakt om de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen of de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. Deze bestuursgerichte aanpak laat uiteraard onverlet dat een bestuur er zelf voor kan kiezen ook de directie bij het bestuursgesprek met de inspectie te betrekken. Bij de kwaliteitsonderzoeken op een school dan wel afdeling bespreekt de inspectie de resultaten van het onderzoek nadrukkelijk ook met de schoolleiding.

Risicogericht en op maat

De WOT gaat ervan uit dat de inspectie de scholen niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is (artikel 4, lid 2, WOT). In de notitie over de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) is voor het toezicht een zestal principes geformuleerd, die ertoe moeten leiden dat het toezicht minder last bezorgt aan degenen op wie het van toepassing is en toch voldoende effect sorteert. Door OCW is de KVoT uitgewerkt in de notitie 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht', waarin dezelfde principes centraal staan: het toezicht moet selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel zijn.

In het regeerakkoord is de rol van het toezicht verder aangescherpt. Uitgangspunt bij het toezicht is het vertrouwen in instellingen. Indien dit vertrouwen wordt 'beschaamd', dient door de toezichthouder snel en effectief te worden opgetreden. Tegelijkertijd moeten leerlingen en hun ouders erop kunnen vertrouwen dat hun school ten minste een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau realiseert en daar niet onder zakt. De minister is ervoor verantwoordelijk dat elke onderwijsinstelling aan deze 'basiskwaliteit' voldoet.

Om deze vorm van toezicht te kunnen realiseren richt de inspectie haar toezicht risicogericht en op maat in. Het risicogerichte toezicht is allereerst gericht op het detecteren van die instellingen waar mogelijk sprake is van een onvoldoende kwaliteit van het onderwijs, eventueel in combinatie met risico's met betrekking tot de financiële continuïteit of de financiële rechtmatigheid op bestuursniveau, of - bij programmatisch handhaven - risico's in de naleving van wet- en regelgeving. Bij dit alles wordt gestreefd naar een zo gering mogelijke bevraginglast van de instellingen.

Om de mate van intensiteit van het toezicht te kunnen bepalen, vindt ten minste jaarlijks voor alle onderwijsinstellingen een analyse plaats van opbrengsten, jaarstukken en signalen (zie ook het schema op pagina 7). Op basis van deze analyse wordt een toezichtvorm bepaald. De scholen worden niet meer standaard onderzocht aan de hand van het gehele waarderingskader. De mate van intensiteit van het toezicht varieert met de analyse van de gesignaleerde risico's voor de kwaliteit van het onderwijs; het toezicht wordt op maat ingericht. Daar waar zich geen risico's voordoen, onderneemt de inspectie geen actie. Bij de scholen waar wel sprake is van risico's, worden aanvullende gegevens opgevraagd en geanalyseerd; indien nodig wordt onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs uitgevoerd. In de geactualiseerde werkwijze van de inspectie voert zij dus nog steeds schoolbezoeken uit en observeert zij nog steeds het onderwijs in de groepen. De keuze wel/niet onderzoek en zo ja: wat te onderzoeken, wordt bepaald door de aard en ernst van de gesignaleerde risico's. Indien naar aanleiding van het onderzoek de facto tekortkomingen zijn vastgesteld volgens de daartoe opgestelde beslisregels, krijgt de school een aangepaste, geïntensiveerde vorm van toezicht. De vorm van toezicht wordt vastgelegd in een zogeheten toezichtarrangement. Aansluitend voert de inspectie, al dan niet samen met het bestuur, een aantal interventies uit om te bewerkstelligen dat de tekortkomingen zo spoedig mogelijk worden opgeheven. Deze interventies zijn geordend naar zwaarte. Hoe ernstiger de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs op een school, hoe zwaarder de interventies die worden ingezet. Voor meer informatie wordt verwezen naar de notitie 'Interventies gericht op kwaliteitsverbetering' (IvhO, 2008).

Programmatisch handhaven

Naleving van wet- en regelgeving kan zich verheugen in toenemende belangstelling in het toezicht in het algemeen en eveneens in het onderwijstoezicht. Dit komt tot uitdrukking in de notitie 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' van OCW. Zoals boven beschreven is evenwel gelijktijdig

sprake van een toenemende tendens tot verlaging van regeldruk en toezichtlast, zoals tot uitdrukking komt in de notitie 'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht' (2005). Door middel van programmatisch handhaven wil de inspectie hierin een evenwichtige benadering bieden.

Programmatisch handhaven wil zeggen dat er een onderbouwd plan wordt gemaakt voor de toezichtactiviteiten met betrekking tot het nalevingstoezicht. Dit plan is gebaseerd op een analyse van wettelijke bepalingen, waarbij wordt gekeken welke (overtreding van) bepalingen het meeste negatieve effect voor de maatschappij opleveren en bij welke bepalingen de kans het grootst is dat dit gebeurt. In het Jaarwerkplan van de inspectie wordt jaarlijks aangegeven welke prioriteiten dat jaar op het vlak van naleving worden gesteld.

De inspectie is ook verantwoordelijk voor de coördinatie van het toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van onderwijsmiddelen. De uitvoering van dit toezicht ligt bij de instellingsaccountant. De inspectie is verantwoordelijk voor de aansturing van dit toezicht via het zogeheten controleprotocol, en controleert jaarlijks, steekproefsgewijs, de kwaliteit van de controle door de instellingsaccountant.

Net als voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs is voor het handhaven van de naleving van wet- en regelgeving een interventiesystematiek ontwikkeld, bestaande uit een aantal zogeheten escalatiestappen. Deze escalatiestappen verlopen volgens dezelfde stappen als de interventies voor kwaliteitstoezicht, maar de inhoud van de stappen voor naleving verschilt uiteraard van die voor kwaliteit. Dit onderdeel van het toezicht wordt nader uitgewerkt in een afzonderlijke notitie.

2.2 Het werkproces op hoofdlijnen

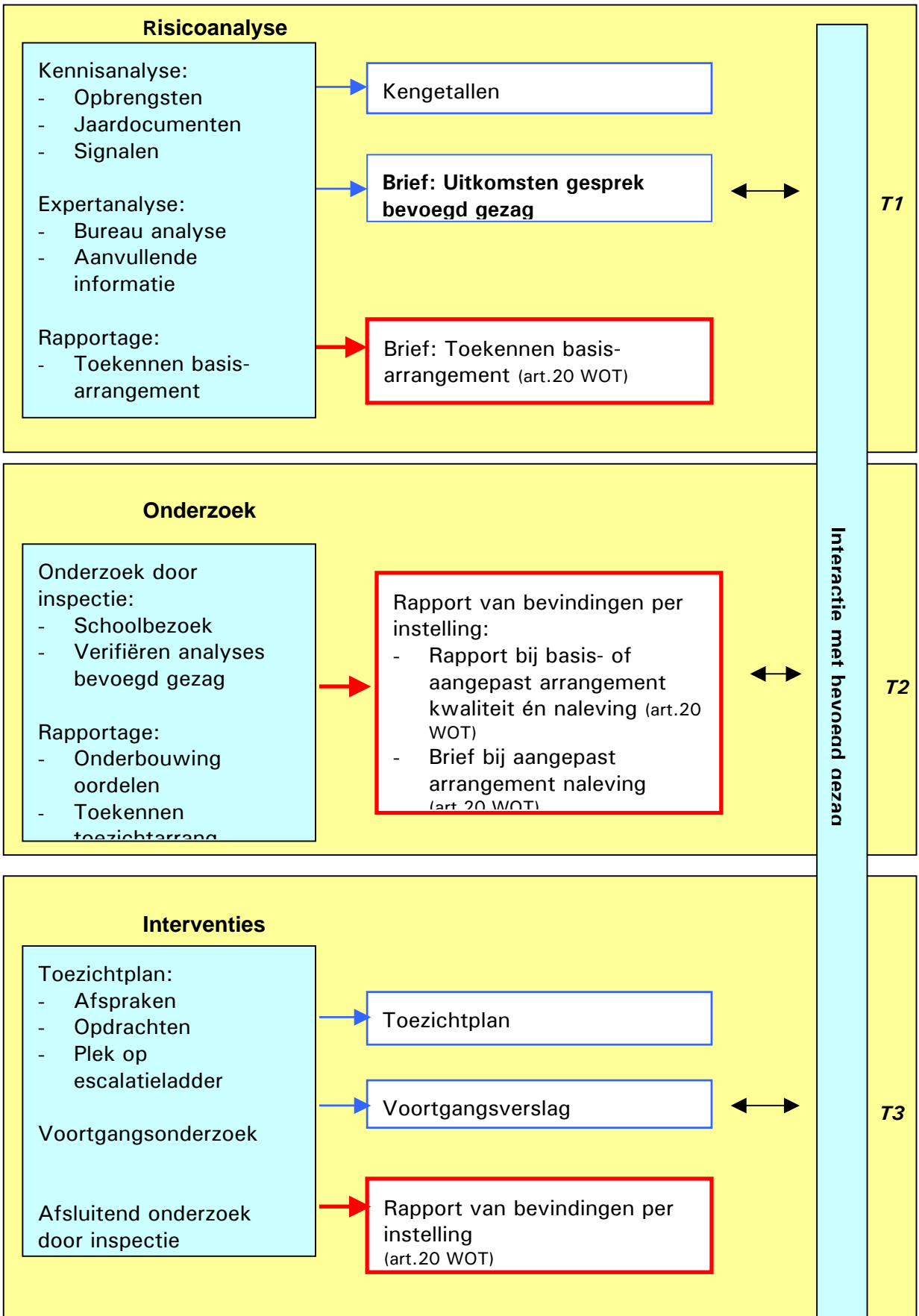
In het werkproces van het geactualiseerde toezicht in de sectoren po en vo worden drie fasen onderscheiden:

- het uitvoeren van een risicoanalyse (T1);
- het uitvoeren van een onderzoek naar mogelijke tekortkomingen (T2);
- het uitvoeren van een interventietraject (T3).

Elke fase kan voor een school resulteren in het toekennen en publiceren van het toezichtarrangement. Gedurende elk van deze fasen in het toezicht kan overleg plaatsvinden met het bestuur.

De hoofdlijnen van het werkproces kunnen als volgt in beeld worden gebracht.

WERKPROCES TOEZICHT



Toelichting op het schema

Ten minste jaarlijks wordt voor alle scholen een risicoanalyse uitgevoerd (T1: het uitvoeren van een risicoanalyse). Bij deze risicoanalyse worden drie soorten gegevens betrokken: de opbrengsten van de school, signalen van mogelijke problemen en informatie uit jaarstukken (jaarverslag, jaarrekening, en in de nabije toekomst de zogeheten resultatenbox, die gevuld wordt met kengetallen welke tussen departement en onderwijsveld overeen zijn gekomen). Het doel van deze risicoanalyse is te bepalen welke scholen in aanmerking komen voor een basisarrangement en voor welke scholen verder onderzoek nodig is om het toezichtarrangement te kunnen bepalen.

Na de risicoanalyse vindt voor de besturen en scholen die geen basisarrangement hebben ontvangen verder onderzoek plaats naar mogelijke tekortkomingen (T2: het uitvoeren van onderzoek gericht op het vaststellen van mogelijke tekortkomingen). Voor deze scholen zijn bij de risicoanalyse risico's gedetecteerd en het doel van het onderzoek is het toezichtarrangement alsnog te bepalen. Het onderzoek kan zowel een schoolbezoek inhouden als het verifiëren van analyses van het bestuur zelf. Over de uitkomsten ervan wordt een rapport van bevindingen opgesteld, waarin ook het toezichtarrangement staat vermeld voor kwaliteit en/of voor naleving. Indien geen sprake is van tekortkomingen wordt het basisarrangement toegekend. Daar waar wel tekortkomingen zijn geconstateerd, wordt volgens beslisregels een aangepast arrangement vastgesteld voor zwakke of voor zeer zwakke kwaliteit en/of voor naleving.

Ieder aangepast arrangement kwaliteit of naleving wordt gevolgd door interventies¹ van de toezichthouder of de minister (T3: het uitvoeren van geïntensiveerd toezicht). Deze interventies zijn gerangschikt naar zwaarte. De ernst en complexiteit van de geconstateerde tekortkomingen bepaalt welke interventies uitgevoerd zullen worden.

Alle interventies zijn erop gericht zo snel mogelijk de geconstateerde tekortkomingen op te heffen, zodat de school weer in aanmerking komt voor een basisarrangement.

Indien uit de risicoanalyse blijkt dat sprake is van risico's ten aanzien van de financiële continuïteit en/of de financiële rechtmatigheid zal eveneens aanvullend onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek zal, zolang geen sprake is van risico's ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs op scholen, niet leiden tot aanpassing van het toezichtarrangement voor individuele scholen. Wel zullen op bestuursniveau aanvullende afspraken worden gemaakt en, indien van toepassing, interventies worden toegepast.

In de volgende paragraaf geven we een meer gedetailleerde beschrijving van de verschillende fasen van het toezichtproces.

2.3 De drie fasen afzonderlijk

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: het uitvoeren van de risicoanalyse (subparagraaf 2.3.1), het uitvoeren van onderzoek gericht op het vaststellen van tekortkomingen (subparagraaf 2.3.2) en het uitvoeren van interventies (subparagraaf 2.3.3). Voor het inrichten van het toezicht op de financiële continuïteit en rechtmatigheid, waarbij het toezicht zich direct richt op het bestuursniveau, geldt een vergelijkbare fasering.

¹ Het begrip interventie wordt hier breed gebruikt: alle activiteiten van de toezichthouder én de minister van onderwijs die gericht zijn op het herstel van tekortkomingen.

2.3.1 Risicoanalyse

De risicoanalyse die jaarlijks voor alle scholen² plaatsvindt bestaat uit drie stappen:

- het uitvoeren van een kennisanalyse;
- het - zo nodig - uitvoeren van een expertanalyse;
- het toekennen van een basisarrangement.

Naast de jaarlijkse risicoanalyse kan op elk moment gedurende het jaar een risicoanalyse worden uitgevoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een (urgent) signaal. De risicoanalyse op basis van nieuwe opbrengstgegevens van scholen vindt voor het primair en voortgezet onderwijs jaarlijks plaats in de maanden april t/m juni.

Kennisanalyse

De eerste detectiefase, ook wel kennisanalyse genoemd, heeft als doel een eerste selectie te maken van die scholen en/of afdelingen waar mogelijk risico's voor de kwaliteit van het onderwijs bestaan, inclusief financiële risico's, of waar wet- en regelgeving niet wordt nagekomen. De eerste detectie vindt plaats op grond van (zie ook het schema op pagina 7):

- gegevens over leerresultaten (eindresultaten) van leerlingen;
- informatie uit de jaarstukken, inclusief financiën;
- beschikbare signalen over mogelijke knelpunten.

De kennisanalyse resulteert per onderdeel in een indeling van scholen in één van de drie risicogroepen: geen risico, risico en ernstig risico. Scholen waar zich geen risico's voordoen krijgen het 'vertrouwen' van de inspectie. Voor deze scholen is geen verdere analyse en onderzoek nodig.

Aan de hand van een stoplichtmetafoor: de rekenregels voor de primaire detectie van de *opbrengsten primair en voortgezet onderwijs* komen er in het kort op neer dat alle scholen waar de opbrengsten langere tijd onvoldoende zijn, op *rood* springen. Scholen waar de opbrengsten onbekend zijn, staan standaard op *oranje*. Hetzelfde geldt voor alle scholen waar de opbrengsten weliswaar voldoende zijn, maar waar sprake lijkt te zijn van een risico. Dit is bijvoorbeeld het geval indien sprake is van negatieve trends, opvallende patronen of andere risico's. Scholen waar zich geen risico's voordoen en de opbrengsten voldoende zijn, staan op *groen*. De rekenregels worden eenmaal per jaar geëvalueerd.

Expertanalyse

Voor scholen waar op grond van de kennisanalyse risico's zijn gedetecteerd, vindt de tweede stap plaats: een diepgaander analyse, ook wel expertanalyse genoemd. Deze expertanalyse houdt in dat er een nadere analyse wordt gemaakt van de opbrengsten, de jaarstukken, de signalen, de onderwerpen van het programmatisch handhaven en 'het geheugen' van de toezichthouder. Met het geheugen van de toezichthouder wordt bedoeld de bij de inspectie bekende informatie uit eerdere risicodetecties en kwaliteitsonderzoeken, en informatie uit schoolplannen en schoolgidsen. Gekeken wordt naar de aard en de achtergrond van de risico's. Ook kan in deze fase aanvullende informatie worden opgevraagd bij het bestuur, ondermeer over tussentijdse leerresultaten van leerlingen en rendementsgegevens.

² Voor het voortgezet onderwijs wordt het toezicht uitgevoerd op het niveau van de afzonderlijke onderwijssoorten c.q. afdelingen van een school voor voortgezet onderwijs. Het gaat dan dus om de afzonderlijke leerwegen van het vmbo, het havo, het vwo en een school of afdeling voor praktijkonderwijs. Daar waar in de verdere uitwerking 'school' wordt genoemd kan voor het voortgezet onderwijs 'afdeling' worden gelezen.

Op grond van de uitkomsten van de expertanalyse wordt opnieuw een selectie gemaakt van scholen waar geen verdere analyse en onderzoek nodig is.

Toekennen basisarrangement

Indien uit de kennis- of de expertanalyse blijkt dat er zich op scholen geen risico's voordoen dan wordt, als derde stap, een basisarrangement toegekend. De besturen van deze scholen ontvangen een brief waarin dit staat vermeld.

2.3.2 Onderzoek gericht op tekortkomingen

Na de risicoanalyse vindt voor de besturen en scholen die geen basisarrangement hebben ontvangen, onderzoek plaats. Voor deze scholen zijn risico's gedetecteerd. Het onderzoek kan zowel een schoolbezoek inhouden als het verifiëren van analyses die door het bestuur zelf zijn gemaakt. In deze fase gaat het erom dat tekortkomingen formeel worden vastgesteld door de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Dit is nodig om verdere interventies te kunnen bepalen.

Verantwoordingsdocumenten

In beginsel wordt een onderzoek op de school altijd vooraf gegaan door overleg en afstemming met het bestuur. Bij dat overleg spelen verantwoordingsdocumenten een belangrijke rol. Ten eerste zijn dit de voertuigen van zowel het interne toezicht als de verantwoording aan en de dialoog met de omgeving. In de tweede plaats kan met deze documenten in het externe toezicht getoond worden dat er daadwerkelijk van intern toezicht en horizontale verantwoording sprake is.

Bij verantwoording is sprake van de volgende elementen:

- presenteren van de geleverde onderwijsprestaties (aan de hand van uitkomsten van metingen en beoordelingen);
- een vergelijking van de uitkomsten met eerder gestelde doelen (analyse); en
- voorgenomen maatregelen in het licht van de uitkomsten.

Naarmate de verantwoordingsdocumenten deze elementen beter bevatten zijn de documenten beter bruikbaar in het externe toezicht. Bij de inrichting van het onderzoek houdt de inspectie namelijk rekening met de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van het bestuur of de school. Goede informatie, bijvoorbeeld in de vorm van betrouwbare en valide zelfevaluatiegegevens die de kwaliteitsaspecten en indicatoren van de inspectie voldoende dekken of een deugdelijk visitatierapport, leidt tot minder eigen onderzoek ter plaatse door de inspectie; minder goede informatie leidt tot een uitgebreider onderzoek. In een enkel geval kan de situatie zich voordoen dat de risicoanalyse, inclusief het gesprek met het bestuur, zoveel informatie heeft opgeleverd dat de uitslag van het onderzoek in feite al duidelijk is, namelijk dat het onderwijs van onvoldoende kwaliteit is. In die situatie kan afgezien worden van onderzoek ter plaatse, mits het bestuur de formele constatering dat er sprake is van onvoldoende kwaliteit onderschrijft en uit de verantwoordingsdocumenten alle benodigde informatie aanwezig is, dan wel dat op het punt van tekortkomingen tijdens het gesprek blijkt dat het bestuur en de school het probleem reeds onderkend hebben, de oorzaken reeds hebben vastgesteld en maatregelen hebben genomen of gaan nemen om het probleem op te lossen. Ook in deze gevallen stelt de inspectie evenwel een rapport van bevindingen op waarin zij haar eigen oordelen en het toezichtarrangement vastlegt.

Kwaliteitsonderzoek 'op maat'

Een kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een selectie van indicatoren uit het kernkader (zie hoofdstuk 3). De selectie wordt (op maat)

bepaald door de geconstateerde risico's en beoogt mogelijke tekortkomingen op te sporen. Van belang is het uitgangspunt dat niet bij elke school een standaardselectie van indicatoren gehanteerd zal worden, maar alleen als er volgens de risicoanalyse aanleiding voor is.

Indien nodig wordt voor verdieping van het onderzoek de selectie van indicatoren uitgebreid met andere indicatoren uit het waarderingskader. Ook kunnen modules worden ingezet, bijvoorbeeld zoals die in het kader van themaonderzoeken zijn ontwikkeld.

Het onderzoek vindt plaats korte tijd na het vaststellen van risico's en/of mogelijke tekortkomingen. Het kwaliteitsonderzoek wordt (voor zover het geen onaangekondigd onderzoek is) ruim van tevoren schriftelijk aangekondigd; hierbij wordt de minimale termijn van een maand, zoals genoemd in artikel 11 van de WOT, aangehouden. Ook wordt van tevoren aangegeven welke indicatoren onderzocht zullen worden. Aangezien er in het kader van de risicoanalyse al de nodige informatie verzameld is bij het bestuur, is er naar verwachting voor de school geen lange voorbereidingstijd meer nodig.

In goede afstemming met de school wordt een bezoekerrooster opgesteld. Het rooster kan omvatten: documentenstudie ter plaatse, groepsobservaties, gesprekken met leerlingen, ouders, leraren, leidinggevenden en mogelijke andere functionarissen.

Aan het eind van het bezoek bespreekt de inspectie de bevindingen uit het onderzoek met de schoolleiding.

Rapport van bevindingen

Ieder onderzoek naar tekortkomingen in kwaliteit of in de naleving van wet- en regelgeving wordt afgesloten met een rapport van bevindingen, waarin ook het toezichtarrangement is opgenomen. Het rapport wordt door de inspectie opgesteld, maar in geval het bestuur een afwijkende mening is toegeedaan krijgt het de gelegenheid deze in een bijlage bij het rapport te verwoorden. Rapporten van bevindingen die definitief zijn, worden op internet geplaatst.

Ieder onderzoek gericht op tekortkomingen leidt tot een vastgesteld toezichtarrangement voor kwaliteit en/of voor naleving. Indien geen sprake is van tekortkomingen wordt het basisarrangement toegekend. Daar waar wel tekortkomingen zijn geconstateerd wordt conform de beslisregels een aangepast arrangement vastgesteld voor zwakke of voor zeer zwakke kwaliteit en/of voor naleving.

Beslisregels voor het toezichtarrangement (zeer) zwakke kwaliteit

De beslisregels voor het toezichtarrangement (zeer) zwakke kwaliteit in po en vo zijn opgenomen in bijlage 3.

Op hoofdlijnen geldt dat een basisschool altijd een aangepast arrangement zwakke onderwijskwaliteit krijgt als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft, of als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft en (maximaal) één normindicator van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende is. Een basisschool is altijd een zeer zwakke school als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft en twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn. Bij deze beslisregels voor zwakke en zeer zwakke scholen spelen de eindopbrengsten een belangrijke rol. De tussenopbrengsten zijn vooral van belang voor het detecteren van (zwakke) scholen waarbij vinger aan de pols moet worden gehouden. Onvoldoende tussenopbrengsten voorspellen veelal onvoldoende eindopbrengsten op termijn.

Omdat in het speciaal basisonderwijs niet altijd voldoende gegevens over leerlingprestaties beschikbaar zijn voor een betrouwbare beoordeling van de eind- en tussenresultaten, zijn bij het toekennen van een toezichtarrangement in het sbo de volgende twee indicatoren leidend: de school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast (indicator 7.3 uit het waarderingskader in hoofdstuk 3) en de school volgt of de leerling zich ontwikkelt conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes (indicator 7.4 uit het waarderingskader in hoofdstuk 3).

Op hoofdlijnen geldt dat een school voor speciaal basisonderwijs een aangepast arrangement zwakke onderwijskwaliteit krijgt als drie of meer normindicatoren uit het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn dan wel als één van de indicatoren 7.3 of 7.4 onvoldoende is en de volgende twee indicatoren voor het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn: 2.1 (Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen) en 8.3 (de school voert de zorg planmatig uit). Een school voor speciaal basisonderwijs krijgt ook een aangepast arrangement zwakke onderwijskwaliteit als beide indicatoren 7.3 en 7.4 onvoldoende zijn en maximaal twee indicatoren van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn, waarvan ten hoogste een van de indicatoren 2.1 en 8.3.

Een school voor speciaal basisonderwijs is altijd een zeer zwakke school als beide indicatoren 7.3 en 7.4 onvoldoende zijn en drie of meer van de normindicatoren voor het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn. Een school voor speciaal basisonderwijs is eveneens een zeer zwakke school als beide indicatoren 7.3 en 7.4 onvoldoende zijn en de volgende twee normindicatoren voor het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn: 2.1 en 8.3.

Op hoofdlijnen geldt dat een school/afdeling voor voortgezet onderwijs een aangepast arrangement zwakke onderwijskwaliteit krijgt als de opbrengsten als onvoldoende worden beoordeeld c.q. als meer dan één van de vier indicatoren uit het aspect 'opbrengsten' onvoldoende is.

Een school of afdeling voor voortgezet onderwijs wordt zeer zwak bevonden indien zij onvoldoende opbrengsten heeft en twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn.

Voor de beoordeling van de leerresultaten van de leerlingen in het praktijkonderwijs gebruikt de inspectie de volgende indicatoren:

- De leerlingen behalen het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.
- De leerlingen in het praktijkonderwijs ontwikkelen zich volgens een individuele route.
- De leerlingen van het praktijkonderwijs functioneren naar verwachting in de vervolgopleiding of het werkveld.

Ten minste twee van deze drie indicatoren moeten voldoende zijn. Indien er voor één indicator geen waardering gegeven kan worden, moeten de overige twee indicatoren voldoende zijn.

Voor de beoordeling van het onderwijsproces op scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs worden dezelfde indicatoren en dezelfde normering gebruikt als in de rest van het voortgezet onderwijs.

Naast bovenstaande normering geldt dat de inspectie altijd beargumenteerd van de beslisregels kan afwijken indien zij grote risico's signaleert aangaande de kwaliteit van de school. De noodzaak tot afwijken van de beslisregels wordt altijd in het rapport van bevindingen toegelicht en verantwoord.

2.3.3 Het uitvoeren van interventies

In die gevallen waarin sprake is van een aangepast toezichtarrangement volgen altijd interventies van de inspectie of de minister, die er op gericht zijn zo snel mogelijk tot de noodzakelijke verbetering te komen. Er zijn interventies opgesteld die volgen op een aangepast arrangement (zeer) zwakke kwaliteit en op een aangepast arrangement naleving.

Naast interventies voorziet het toezichtproces voorts in escalatiestappen voor die gevallen waarin de noodzakelijke en afgesproken kwaliteitsverbetering niet (tijdig) wordt gerealiseerd. De meest vergaande escalatie is (gedeeltelijke) beëindiging van de bekostiging door de minister van OCW. Een (zeer) zwakke school wordt vooraf op de hoogte gesteld van de mogelijke consequenties indien het afgesproken (deel)resultaat niet of niet tijdig wordt behaald.

Interventies en escalatiestappen (zeer) zwakke kwaliteit

In vergelijking met de huidige werkwijze worden niet alleen zeer zwakke scholen maar ook de zwakke scholen (preventief) in een traject van kwaliteitsverbetering geplaatst, in een poging verder afglijden te voorkomen. Voor beide groepen scholen gelden dezelfde interventies, zij het dat het interventietraject voor zeer zwakke scholen twee interventies extra kent.

Interventies bij zwakke en zeer zwakke scholen

Op hoofdlijnen worden de volgende stappen doorlopen nadat het rapport van bevindingen is vastgesteld en daarmee het toezichtarrangement '(zeer) zwakke onderwijskwaliteit' is bepaald.

1. Het toezichtarrangement: aangepast arrangement (zeer) zwak kwaliteit wordt vastgesteld en wordt opgenomen in het rapport van bevindingen.
2. Er wordt door de inspectie een gesprek met het bevoegd gezag gevoerd over het (concept) rapport van bevindingen. Doelen: toelichting, bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak, opmaat naar het plan van aanpak (aan welke criteria moet het voldoen?).
3. Er wordt door het bevoegd gezag een plan van aanpak ter verbetering van de kwaliteit opgesteld, indien noodzakelijk voorzien van het dringende advies van de inspectie daarbij deskundige, externe ondersteuning in te schakelen.
4. De inspectie toetst het plan van aanpak aan de hand van de criteria die daarvoor zijn opgesteld en meldt de uitkomsten daarvan aan het bevoegd gezag.
5. Er wordt door de inspectie een toezichtplan opgesteld. In dit toezichtplan worden, bij voorkeur met gebruikmaking van het plan van aanpak van de school, de prestatieafspraken vastgelegd, wanneer de kwaliteit weer op orde moet zijn, welke (tussen)resultaten bereikt moeten worden, of en op welk(e) moment(en) tussentijdse voortgangsgesprekken plaatsvinden en/of welke aspecten of indicatoren tijdens de (tussentijdse) kwaliteitsonderzoeken worden beoordeeld. In het toezichtplan wordt ook de mate van intensiteit van het toezicht vastgelegd (maatwerk). Het bevoegd gezag moet zich committeren aan het toezichtplan.
6. Afhankelijk van wat daarover in het toezichtplan is afgesproken en op basis van daartoe opgestelde voortgangsrapportages oefent de inspectie het toezicht op de kwaliteitsverbetering uit door het voeren van een of meerdere voortgangsgesprekken of het uitvoeren van tussentijdse kwaliteitsonderzoeken. Bij de tussentijdse kwaliteitsonderzoeken worden ook aspecten /indicatoren beoordeeld, zoals afgesproken in het toezichtplan. Als uit deze beoordeling of uit nieuwe opbrengstgegevens blijkt dat het toezichtarrangement op basis daarvan kan worden aangepast (van aangepast naar basisarrangement, of van zeer zwak naar zwak of basisarrangement)

wordt het tussentijds kwaliteitsonderzoek omgezet in een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) en kan de kwalificatie 'zeer zwakke school' of 'zwakke school' worden opgeheven. De uitkomsten van een voortgangsgesprek of tussentijds kwaliteitsonderzoek kunnen ook leiden tot aanpassingen in het toezichtplan voor de volgende fase.

7. Het traject van kwaliteitsverbetering wordt afgesloten met een afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering, waarbij ten minste alle normindicatoren worden onderzocht, aangevuld met ten minste die indicatoren die bij het eerdere kwaliteitsonderzoek onvoldoende waren. De bevindingen van het onderzoek worden vastgelegd in een rapport van bevindingen, waarin ook het nieuwe toezichtarrangement is opgenomen. De ervaringen van de inspectie wijzen uit dat de kwaliteit van het onderwijs op zeer zwakke scholen bij het afsluitend OKV doorgaans wel verbeterd is, maar vaak nog risico's laat zien. Indien dit wordt geconstateerd, zal al dan niet met gebruikmaking van de bovengenoemde beredeneerde afwijking, een aangepast arrangement zwakke school worden toegekend.

Zoals eerder werd opgemerkt, verloopt het toezichtproces voor een zeer zwakke school in principe hetzelfde als voor een zwakke school. Er zijn echter voor zeer zwakke scholen twee aanvullende interventies:

8. Informeren van de minister in het toezichtbericht;
9. Opname van de school op de maandelijkse lijst zeer zwakke scholen op internet.

Escalatiestappen bij zwakke en zeer zwakke scholen

Als het verbeteringstraject zoals hierboven beschreven niet verloopt zoals in het toezichtplan was vastgelegd, zal – bijzondere omstandigheden uitgezonderd – tot verscherping en escalatie van de interventies worden overgegaan. Net als bij de interventies gelden voor zwakke en voor zeer zwakke scholen dezelfde escalatiestappen, zij het dat de escalatieladder voor zeer zwakke scholen twee treden extra kent.

De escalatieladder kent de volgende stappen/treden:

1. *Bestuurlijk gesprek*. Bij deze interventie wordt het bevoegd gezag van de school opgeroepen voor een gesprek met de directeur toezicht of de hoofdinspecteur. In dit gesprek wordt over de oorzaken van de vertraging gesproken en kan tevens een officiële waarschuwing worden afgegeven. Er worden in het bestuurlijke gesprek prestatieafspraken gemaakt.
2. *Waarschuwing*. Wanneer de directeur toezicht of de hoofdinspecteur een (schriftelijke) waarschuwing geeft, wordt het bevoegd gezag meegedeeld dat dit een laatste kans is, binnen welke termijn de resultaten van de kwaliteitsverbetering uiterlijk bereikt dienen te zijn en wat de consequenties zijn als dit niet gerealiseerd wordt.
3. *Wijziging van het toezichtarrangement* van aangepast zwak naar aangepast zeer zwak. Als er sprake is van langdurige stagnatie van de kwaliteitsverbetering of verslechtering van de kwaliteit, kan de inspectie besluiten het toezichtarrangement te verzwaren. Daarmee komt de school terecht in de aanvullende escalaties die horen bij een zeer zwakke school.

Aanvullende escalatiestappen voor zeer zwakke scholen:

4. *Bestuurlijk gesprek met 'worst case scenario'*. Er worden in het bestuurlijke gesprek prestatieafspraken met het bevoegd gezag gemaakt, waarbij het bevoegd gezag onder andere een 'worst case scenario' moet opstellen. Dit 'worst case scenario' betreft de voornemens tot maatregelen van het schoolbestuur voor het geval de prestatieafspraken niet (kunnen) worden nagekomen.

5. *Melding aan de minister.* Als alle voorgaande stappen niet tot het afgesproken resultaat hebben geleid, wordt de school door de inspectie bij de minister aangemeld. De inspectie doet hierbij een voorstel over de gewenste maatregelen. De minister kan op basis van de melding overgaan tot bestuurlijke en/of bekostigingssancties.

Escalatiestappen naleving

Indien wordt geconstateerd dat scholen en/of besturen tekortkomingen met betrekking tot het voldoen aan wet- en regelgeving hebben, krijgen zij van de inspectie opdracht tot herstel³. Indien dat herstel niet of onvoldoende tijdig plaatsvindt volgen, net als bij een aangepast arrangement (zeer) zwakke kwaliteit, een aantal escalatiestappen. De precieze inhoud van die escalatiestappen is afhankelijk van de wettelijke regel die overtreden wordt. De ultieme maatregel is een sanctiemogelijkheid door de minister. Element in de escalatie is ook het toekennen van een aangepast arrangement voor de naleving. Dit arrangement zal zichtbaar zijn op de toezichtkaart.

2.4 Rapportagevormen

Ter afsluiting van dit hoofdstuk over de geactualiseerde werkwijze van de inspectie beschrijven we de twee rapportagevormen waarin de bevindingen van inspectieonderzoeken worden vastgelegd. Het betreft het rapport van bevindingen (subparagraaf 2.4.1) en de toezichtkaart (subparagraaf 2.4.2).

2.4.1 Rapport van bevindingen

De uitkomsten van inspectieonderzoeken worden in openbare rapporten van bevindingen vastgelegd. Bij het tot stand komen van een rapport van bevindingen volgt de inspectie steeds de volgende procedure van hoor en wederhoor:

- het conceptrapport wordt aan het bestuur en de school voorgelegd met de vraag om eventuele feitelijke onjuistheden te signaleren; desgewenst kan er overleg gevoerd worden over het rapport;
- eventuele feitelijke onjuistheden worden verwerkt;
- het rapport wordt daarna vastgesteld en naar het bestuur gezonden, indien van toepassing voorzien van een argumentatie waarom bepaalde opmerkingen van het bestuur niet zijn overgenomen;
- indien er geen overeenstemming is bereikt over de door het bestuur gewenste wijzigingen, dan wordt de zienswijze van het bestuur, indien het bestuur dit wenst, in een bijlage bij het rapport opgenomen;
- het rapport wordt niet eerder dan vier weken na vaststelling op internet geplaatst.

Rapporten van bevindingen bevatten altijd de aanleiding tot het onderzoek (bijvoorbeeld de uitkomsten van de risicoanalyse, een signaal van een mogelijke misstand), een beschrijving van de feitelijk aangetroffen situatie (bevindingen) en de vaststelling of een bepaalde norm (wettelijke regel, kwaliteitsnorm)

³ Herstel kan betekenen dat de situatie zelf wordt hersteld of dat voldaan wordt aan de vereisten om de situatie in stand te mogen houden. Dit laatste bijvoorbeeld als voor een bepaalde aangelegenheid toestemming nodig is die niet gegeven is. Herstel kan erop neerkomen dat de aangelegenheid zelf wordt opgeheven of dat alsnog toestemming wordt verkregen.

overschreden wordt aan de hand van een beoordeling en een onderbouwing daarvan.

2.4.2 Toezichtkaart

In november 2008 is voor alle scholen een nieuwe toezichtkaart op de website www.onderwijsinspectie.nl van de inspectie opgenomen. De toezichtkaart is de opvolger van de kwaliteitskaart die sinds 1 januari 2004 voor een breed publiek toegankelijk is gemaakt.

Voor elke school en/of afdeling worden de arrangementen getoond. De arrangementen zijn verdeeld in een oordeel over naleving en een oordeel over onderwijskwaliteit. Tot slot staat op deze kaart een link naar de beschikbare inspectierapporten en naar de website van de school.

3 GEACTUALISEERD WAARDERINGSKADER

Bij haar onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen hanteert de inspectie een waarderingskader, het inhoudelijk kader voor het toezicht. In dit waarderingskader staan de kwaliteitsaspecten verwoord die de inspectie in haar toezicht betreft alsmede de uitwerkingen daarvan in de vorm van indicatoren. Ofschoon het waarderingskader al in 2005 (po) en 2006 (vo) ingrijpend is gewijzigd, is voor het nieuwe toezicht actualisatie gewenst.

3.1 Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag voor het waarderingskader van de inspectie is gelegen in de sectorwetten (Wet op het primair onderwijs en Wet op het voortgezet onderwijs) en in de WOT. Het gehele waarderingskader is een uitwerking van de wettelijke taak zorg te dragen voor voldoende kwaliteit van het onderwijs.

Over de uitvoering van het toezicht bepaalt de WOT het volgende:

‘De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een school voor primair of voortgezet onderwijs, de aspecten van kwaliteit, te weten:

- a) Voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs:
 - leerresultaten;
 - voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
- b) Voor wat betreft de inrichting van het onderwijsproces:
 - het leerstofaanbod;
 - de leertijd;
 - het pedagogisch klimaat;
 - het schoolklimaat;
 - het didactisch handelen van de leraren;
 - de leerlingenzorg;
 - de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.’

Daarnaast vermeldt de WOT dat de kwaliteitszorg van de school bij het toezicht betrokken wordt.

3.2 Totstandkoming van het waarderingskader

Het waarderingskader dat de inspectie sinds 2005-2006 hanteert kent een gelaagde structuur. Het gehele waarderingskader bestaat uit ca 75 indicatoren die geordend zijn conform de kwaliteitsaspecten uit de WOT. Onderzoek van Scheerens c.s. (2006) heeft aangetoond dat deze kwaliteitsaspecten en indicatoren er blijkens voldoende empirische studies werkelijk toe doen. Het waarderingskader is daarmee voldoende ‘evidence based’.

Op basis van statistische analyses is ten behoeve van het waarderingskader 2005-2006 uit deze 75 indicatoren een selectie gemaakt van ongeveer 25 zogenoemde kernindicatoren, die aan een aantal psychometrische criteria voldeden. Deze criteria waren:

- de kernindicatoren vertonen onderling voldoende samenhang om een betrouwbaar oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van het onderwijs op scholen;
- de kernindicatoren correleren hoog met de opbrengsten van scholen;
- de kernindicatoren zijn goede voorspellers voor het identificeren van zwakke scholen.

De selectie van kernindicatoren is in de periode 2005-2008 aangevuld met enkele kernindicatoren, als uitvloeisel van aanvullend in de sectorwetten opgenomen eisen en belangrijke maatschappelijke issues (burgerschap en veiligheid). Het geheel vormt het kernkader, zijnde een deelverzameling van het uitgebreide waarderingskader.

Een beredeneerde selectie van indicatoren uit het kernkader, de zogeheten normindicatoren, spelen een rol in de beslisregels voor de oordelen '(zeer) zwakke school'.

3.3 Actualisatie

Ook voor de komende periode wordt de gelaagdheid in het waarderingskader gehandhaafd, waarbij het kernkader, inclusief de deelverzameling van normindicatoren, het uitgangspunt is voor het risicogerichte toezicht. De herziene werkwijze van de inspectie leidt er wel toe dat dit kernkader en de principes van uitbreiding en verdieping aanmerkelijk meer op maat (proportioneel) worden gehanteerd dan voorheen. De (eind)opbrengsten spelen een belangrijke rol in iedere risicoanalyse. De selectie van indicatoren die in een eventueel kwaliteitsonderzoek worden betrokken, wordt afgestemd op de risico's die uit deze risicoanalyse naar voren komen. Daarbij wordt allereerst geput uit het kernkader. Mocht uitbreiding of verdieping nodig zijn, dan wordt een selectie gemaakt uit de indicatoren van het uitgebreide waarderingskader. De selectie van indicatoren wordt in het rapport van bevindingen onderbouwd.

Daarnaast kent het inspectieinstrumentarium ook nog modules die gebruikt kunnen worden voor verbreding en verdieping. Deze modules zijn geen uitwerking van een kwaliteitsaspect cf. de WOT, maar betreffen een relevant onderwijsthema. Ook deze modules worden dus alleen gebruikt om aanvullende informatie te verzamelen over de oorzaken en achtergronden van tekortkomingen. Als voorbeeld is in de bijlagen de verdiepingsmodule 'management en personeel' opgenomen. Deze module, of delen ervan, kan bij het vermoeden van een (zeer) zwakke school gebruikt worden om meer achtergrondinformatie te verzamelen over de kwaliteit van het management en het personeel van de school. De module wordt uiteraard alleen ingezet als uit de risicoanalyse en het gesprek met het bestuur het vermoeden ontstaat dat de achtergrond van gesignaleerde tekortkomingen gezocht moet worden bij het management en het personeel.

Ofschoon het waarderingskader op identieke wijze wordt gehanteerd als voorheen, is met name het kernkader wel inhoudelijk geactualiseerd. In 2008 zijn wederom statistische analyses uitgevoerd over de gegevens die in de periode 2005-2008 zijn verzameld. Voorts is met behulp van versnellingskamers met inspecteurs en met externen nagegaan of de selectie van indicatoren in het kernkader nog steeds als een valide selectie kan worden beschouwd. Het resultaat van de actualiseringsslag is een kernkader met een aangepaste structuur en qua formulering aangescherpte indicatoren.

Ten slotte nog het volgende. In de afgelopen periode heeft de inspectie een aantal aspecten van de beoordeling van de opbrengsten op scholen voor voortgezet onderwijs in ontwikkeling genomen. Zo onderzoekt de inspectie bijvoorbeeld de mogelijkheden om naast de relatieve normering van het rendement en de examencijfers ook een absolute normering in te voeren. Verder wordt verkend op welke manier een indicator over het externe rendement kan worden toegevoegd. Onlangs is aan deze ontwikkelingen door discussies met het onderwijsveld nadrukkelijk de vraag over het gebruik van het basisschooladvies bij de indicator over het rendement in de onderbouw toegevoegd.

Ook voor het primair onderwijs wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van de beoordeling van de opbrengsten. Zo wordt onderzocht wat de invloed van de gewijzigde gewichtenregeling is op de beoordeling van de opbrengsten en wordt nagegaan of de beoordeling van de opbrengsten van kleine scholen nog verder kan worden verfijnd.

De geschetste ontwikkelingen zullen in de komende periode tot bijstellingen leiden van de beoordeling van de opbrengsten in het primair en voortgezet onderwijs.

3.4 Kernkaders primair en voortgezet onderwijs

De kernkaders primair onderwijs en voortgezet onderwijs bestaan uit ongeveer 45 indicatoren, geordend naar de kwaliteitsaspecten cf. de WOT. Beide kernkaders zijn onderverdeeld in vijf domeinen: opbrengsten – onderwijsleerproces – leerlingenzorg – kwaliteitszorg – wet- en regelgeving.

Een deelverzameling binnen de kernkaders wordt gevormd door de normindicatoren. Deze normindicatoren zijn voor zowel po als vo identiek aan de normindicatoren uit de voorafgaande waarderingskaders.

Nogmaals wijzen we erop dat bij een onderzoek uit het kernkader een beredeneerde selectie van indicatoren wordt gemaakt, in aansluiting bij de uitkomsten van de risicoanalyse.

Hieronder staan de kernkaders voor het primair onderwijs en voor het voortgezet onderwijs integraal vermeld. De normindicatoren zijn gemarkeerd met een asterisk (*).

Waar in de indicatoren gesproken wordt van 'de school' wordt het geheel van de schoolleiding en het personeel (inclusief onderwijsondersteunend personeel) bedoeld.

KERNKADER PRIMAIR ONDERWIJS

a. OPBRENGSTEN

Kwaliteitsaspect 1

De opbrengsten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie verwacht mag worden.
--

1.1*	De resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.
1.1.1	De taalresultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.
1.1.2	De rekenresultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.
1.2*	De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.
1.3	De leerlingen doorlopen in beginsel de school binnen de verwachte periode van 8 jaar.
1.4	Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden.
1.5	De sociale competenties van de leerlingen liggen op een niveau dat mag worden verwacht.
b. ONDERWIJSLEERPROCES	
Kwaliteitsaspect 2 De aangeboden leerstofinhouden bereiden de leerlingen voor op vervolgonderwijs en samenleving.	
2.1*	Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.
2.1.1	Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.
2.1.2	Bij de aangeboden leerinhouden voor rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.
2.2*	De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.
2.2.1	De leerinhouden voor Nederlandse taal worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.
2.2.2	De leerinhouden voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.
2.3	De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.
2.4*	De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.
2.5	De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen.
2.6	De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.
Kwaliteitsaspect 3 De leraren geven de leerlingen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.	
3.1	De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.
Kwaliteitsaspect 4 Het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen.	
4.1	De ouders zijn betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.
4.2	De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.
4.3	Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school.
4.4	De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.

4.5	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.
4.6	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.
4.7	Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.
Kwaliteitsaspect 5 De leraren leggen duidelijk uit, organiseren de onderwijsactiviteit efficiënt en houden de leerlingen taakbetrokken.	
5.1*	De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.
5.2*	De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
5.3*	De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.
Kwaliteitsaspect 6 De leraren stemmen aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	
6.1	De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
6.2	De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
6.3	De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
6.4	De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
c. ZORG EN BEGELEIDING	
Kwaliteitsaspect 7a De leraren volgen systematisch de vorderingen van de leerlingen.	
7.1*	De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
7.2	De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
Kwaliteitsaspect 7b: specifiek voor SBO De school begeleidt de leerlingen zodat zij zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen.	
S7.3	De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast.
S7.4	De school volgt of de leerlingen zich ontwikkelen conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes.
Kwaliteitsaspect 8 De leerlingen die dat nodig blijken te hebben, krijgen extra zorg.	
8.1	De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.
8.2	Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
8.3*	De school voert de zorg planmatig uit.
8.4	De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.
8.5	De school zoekt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerlingniveau haar eigen kerntaak overschrijden.
d. KWALITEITZORG	
Kwaliteitsaspect 9 De school heeft een systeem voor kwaliteitszorg.	
9.1	De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.
9.2	De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.

9.3	De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.
9.4	De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.
9.5	De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.
9.6	De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.
9.7	De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.
e. WET- EN REGELGEVING	
N1	Door of namens het bestuur is de vastgestelde schoolgids naar de inspectie gestuurd en deze schoolgids bevat de verplichte onderdelen (WPO, art. 16 en 13).
N2	Door of namens het bestuur is het vastgestelde schoolplan naar de inspectie gestuurd en dit schoolplan bevat de verplichte onderdelen (WPO, art. 16 en 12).
N3	Door of namens het bestuur is het zorgplan van het samenwerkingsverband naar de inspectie gestuurd en dit zorgplan bevat de verplichte onderdelen (WPO, art. 19).
N4	De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten (WPO, art. 8).

KERNKADER VOORTGEZET ONDERWIJS

a. OPBRENGSTEN

Kwaliteitsaspect 1

De opbrengsten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie verwacht mag worden.

1.1*	De leerlingen behalen in de onderbouw het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.
1.2*	De leerlingen lopen weinig vertraging op in de bovenbouw van de opleiding <opleiding>.
1.3*	De leerlingen van de opleiding <opleiding> behalen voor het centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
1.4*	Bij de opleiding <opleiding> zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau.

b. ONDERWIJSLEERPROCES

Kwaliteitsaspect 2

De aangeboden leerinhouden zijn gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen en de voorbereiding op vervolgonderwijs of arbeidsmarkt en samenleving.

2.1*	De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten.
2.2*	De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw zijn dekkend voor de examenprogramma's.
2.3*	De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.
2.4	De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen.
2.5	De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.

Kwaliteitsaspect 3

De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.

3.1	De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.
3.2	Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.
3.3	De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.

Kwaliteitsaspect 4

Het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen.

4.1	De ouders zijn betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.
4.2	De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.
4.3	Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school.
4.4*	De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.
4.5	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.
4.6	De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.
4.7*	Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.

4.8*	De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.
Kwaliteitsaspect 5 De leraren leggen duidelijk uit, organiseren de onderwijsactiviteit efficiënt en houden de leerlingen taakbetrokken.	
5.1*	De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.
5.2*	De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
5.3*	De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.
Kwaliteitsaspect 6 De leraren stemmen aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	
6.1	De aangeboden leerinhouden maken afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.
6.2	De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.
6.3	De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
6.4	De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.
c. ZORG EN BEGELEIDING	
Kwaliteitsaspect 7 De leraren volgen systematisch de vorderingen van de leerlingen.	
7.1*	De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
7.2	De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
Kwaliteitsaspect 8 Leerlingen die dat nodig blijken te hebben krijgen extra zorg.	
8.1	Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school tijdig de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
8.2*	De school voert de zorg planmatig uit.
8.3	De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.
8.4	De school zoekt de structurele samenwerking met ketenpartners waar noodzakelijke interventies op leerlingniveau haar eigen kerntaak overschrijden.
d. KWALITEITZORG	
Kwaliteitsaspect 9 De school zorgt systematisch voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.	
9.1	De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.
9.2	De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.
9.3	De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.
9.4	De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.
9.5	De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.
9.6	De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.
9.7	De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.
9.8	De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.
e. WET- EN REGELGEVING	

N1	Door of namens het bestuur is de vastgestelde schoolgids naar de inspectie gestuurd en deze schoolgids bevat de verplichte onderdelen (WVO art. 24a en 24c).
N2	Door of namens het bestuur is het vastgestelde schoolplan naar de inspectie gestuurd en dit schoolplan bevat de verplichte onderdelen (WVO art. 24 en 24c).
N3	Door of namens het bestuur is het vastgestelde zorgplan naar de inspectie gestuurd en dit zorgplan bevat de verplichte onderdelen (WVO art. 10h).
N4	Door of namens het bestuur zijn het Examenreglement en het PTA naar de inspectie gestuurd en beide voldoen inhoudelijk aan de wettelijke vereisten (Eindexamenbesluit art. 31).
N5	De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten (WVO art. 10, lid 2; 10b, lid 2; 10d, lid 2; 10f, lid 3a; 11c, lid 1b; 12, lid 5).

Tot slot nog een opmerking over het domein 'wet- en regelgeving' in de kernkaders primair en voortgezet onderwijs. Het gaat hier om indicatoren die standaard beoordeeld worden als nalevingsindicatoren. Daarnaast wordt jaarlijks, in het kader van programmatisch handhaven, bezien of ook andere nalevingsindicatoren die ontleend zijn aan wet- en regelgeving worden beoordeeld. Dit laat echter onverlet dat als de inspectie constateert dat een school of bestuur de wet- en regelgeving niet naleeft, zij opdracht kan geven tot herstel van de tekortkoming. Dit geldt ook voor indicatoren uit de andere domeinen van beide kernkaders die hun basis hebben in wettelijke bepalingen, zoals die betreffende de kerndoelen.

3.5 Pas toe of leg uit

De inspectie is zich ervan bewust dat zich situaties kunnen voordoen waarbij een school van opvatting is dat een of meer indicatoren uit het kernkader niet in alle opzichten op haar van toepassing zijn. Ook kan zij ervan overtuigd zijn dat een verbreding of verdieping van het kader met indicatoren uit het uitgebreide kader nog onvoldoende recht doet aan de specifieke situatie van de school of aan het eigen schoolconcept. Bij de voorbereiding van een onderzoek, dat in overleg met het bestuur en de schoolplaatsvindt, kan het bestuur dit kenbaar maken. De inspectie zal dan het principe hanteren 'pas toe of leg uit'. Als het bestuur vindt dat bepaalde indicatoren uit het waarderingskader niet volledig op zijn school van toepassing zijn, dan wordt het bestuur verzocht dit uit te leggen. De inspectie vraagt de school de bewuste afwijkingen te onderbouwen en zich te verantwoorden over het resultaat van de ambities die het bestuur en de school op dit gebied voor zichzelf hebben geformuleerd. Het ligt voor de hand dat deze keuzes en de beoogde resultaten in het schoolplan zijn beschreven en dat deze keuzes eveneens tot uitdrukking komen in de zelfevaluatie en de kwaliteitszorg van de school.

Als de inspectie van mening is dat de keuzes van het bestuur en de school niet in overeenstemming zijn met de professionele opvattingen van de inspectie over de te leveren kwaliteit, dan zal zij dat beargumenteerd aangeven in haar rapportage over de school. Door deze werkwijze is de inhoud van het inspectietoezicht geen keurslijf voor de school; wel verplicht dit het bestuur en de school om zich te verantwoorden over de eigen keuzes.

4 ANDERE VORMEN VAN INSPECTIEONDERZOEK

Om het beeld van het inspectieonderzoek te completeren worden in dit hoofdstuk de andere vormen van onderzoek beschreven die de inspectie toepast, en die in het schema op pagina 7 geplaatst zijn in de kolom 'gestandaardiseerd onderzoek'. Het betreft twee andere vormen van onderzoek: het themaonderzoek (paragraaf 4.1) en het vierjaarlijks bezoek (paragraaf 4.2).

4.1 Themaonderzoek

Ten behoeve van het Jaarwerkplan van de inspectie wordt jaarlijks een aantal thema's vastgesteld, die in het betreffende jaar onderzocht worden voor rapportages op macroniveau. Het betreft stand-van-zaken onderzoeken naar de betreffende thema's in het Nederlandse onderwijs. Veelal wordt over deze onderzoeken ook gerapporteerd in het Onderwijsverslag van de inspectie.

Themaonderzoeken zijn gestandaardiseerde onderzoeken rond een inhoudelijk onderwerp, die niet risicogericht worden ingevuld. Ze worden bovendien uitgevoerd op een steekproef van scholen. Het kan gaan om onderwerpen betreffende de kwaliteit van het onderwijs in Nederland, maar ook om nalevingsonderwerpen uit wettelijke bepalingen.

De wijze waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd, kan variëren. Veelal zal gepoogd worden het onderzoek op te hangen aan een vierjaarlijks bezoek of aan een kwaliteitsonderzoek gericht op het opsporen van tekortkomingen. De terugkoppeling van het onderzoek naar de school vindt na afloop van het onderzoek mondeling plaats; er volgt dus geen afzonderlijk rapport van bevindingen. Wel kan de uitkomst van het onderzoek op hoofdlijnen worden beschreven in het rapport van bevindingen als het themaonderzoek aan een kwaliteitsonderzoek is opgehangen. Voorts ontvangt het bestuur na verloop van tijd de macrorapportage en (afhankelijk van de aard van het themaonderzoek) een apart formulier waarin de positie van de eigen school of scholen in kaart is gebracht. Met behulp van dit formulier kan het bestuur de positie van de eigen school of scholen vergelijken met het landelijke beeld (benchmark).

Themaonderzoeken leiden nooit rechtstreeks tot een aangepast toezichtarrangement. Aanpassing van een toezichtarrangement kwaliteit vindt uitsluitend plaats via de lijn van het reguliere, risicogerichte toezicht. Als tijdens het themaonderzoek (bij voorbereiding en/of uitvoering) geconstateerd is dat een of meer van de onderzochte indicatoren onvoldoende bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs op de school, dan worden de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van de kwaliteit omgezet in een of meer signalen, die vervolgens worden meegenomen bij de eerstvolgende risicoanalyse. Indien bij voorbereiding of uitvoering van het themaonderzoek onverwacht het vermoeden ontstaat dat sprake is van een zwakke of mogelijk zeer zwakke school, dan wordt het themaonderzoek afgebroken en omgezet in een risicogericht onderzoek. Uiteraard wordt het bestuur hiervan op de hoogte gesteld.

Voor het niet voldoen aan nalevingsindicatoren geldt dezelfde procedure, zij het dat bij niet naleving van wet- en regelgeving niet op de eerstvolgende risicoanalyse wordt gewacht. In deze gevallen ontvangt het bevoegd gezag van de school via een aparte brief de opdracht de wet alsnog na te leven.

4.2 Vierjaarlijks bezoek

In oktober 2007 is met de Tweede kamer afgesproken dat alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs een keer in de vier jaar door de inspectie worden bezocht. Dit geldt dus ook voor scholen waar zich geen risico's voordoen.

Als er in de periode van vier jaar geen aanleiding is voor een kwaliteitsonderzoek in het kader van het risicogerichte toezicht op de school of (voor vo) één of meer van de afdelingen én als een school in die vier jaar niet in aanmerking komt voor een themaonderzoek, dan voert de inspectie een andere vorm van bezoek uit: het vierjaarlijks bezoek. Het vierjaarlijks bezoek kan zowel aangekondigd als onaangekondigd worden afgelegd.

Om aan het vierjaarlijks bezoek, dat dus alleen plaatsvindt op scholen met een basisarrangement, een zinvolle invulling te geven wil de inspectie het bezoek invullen met een onderzoek naar een beperkte selectie van onderdelen van de kwaliteit van het onderwijs op een school: de opbrengsten, de kwaliteitszorg en de zorg en begeleiding. In verband met de naleving van wet- en regelgeving wordt nagegaan of de school / het bestuur de schoolgids, het schoolplan en het zorgplan van het samenwerkingsverband bij de inspectie heeft ingeleverd en of voldaan wordt aan de wettelijke vereisten m.b.t. de onderwijstijd. De mogelijkheid om na verloop van tijd de invulling van het vierjaarlijks bezoek te wijzigen blijft echter open.

BIJLAGE I

LITERATUUR

Blok, H., P. Sleegers en S. Karsten (2005). *Schoolzelfevaluatie in het basisonderwijs; een terugblik op de zelfevaluatiefase van Ziezo*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Toezichtkader primair onderwijs 2005*. Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezicht voortgezet onderwijs 2006*. Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *De WOT verwerkelijk*. Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Interventies gericht op kwaliteitsverbetering*. Utrecht: IvhO.

Kaderstellende visie op toezicht (2001). Tweede kamer vergaderjaar 2000-2001. 27831, nr 1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht; Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van BiZa.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW, 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW

Scheerens, J. c.s. (2006). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: Universiteit Twente.

Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002).

BIJLAGE II

(VOORBEELD) VERDIEPINGSMODULE 'MANAGEMENT EN PERSONEEL'

De beoordeling van management⁴ en personeel is geen onderdeel van het waarderingskader van de inspectie dat er op gericht is de kwaliteit van het onderwijs vast te stellen. In het PO en VO bevat dat kader:

- a. voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs:
 1. leerresultaten
 2. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen
- b. voor wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces:
 1. het leerstofaanbod
 2. de leertijd
 3. het pedagogisch klimaat
 4. het schoolklimaat
 5. het didactisch handelen van leraren
 6. de leerlingenzorg
 7. de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.

Op een indirecte manier wordt de kwaliteit van het management beoordeeld, namelijk door de beoordeling van de kwaliteitszorg:

- de kwaliteitszorg zelf
- de voorwaarden voor kwaliteitszorg.

De beoordeling van een school gebeurt door de indicatoren van het kader te beoordelen en door vervolgens na te gaan in welke mate een combinatie van die oordelen ertoe leidt dat een school 'zwak' of 'zeer zwak' wordt verklaard.

De inspectie kan op grond van de Wet op het Onderwijstoezicht (de WOT) 'nader onderzoek' doen als sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit. Dat onderzoek richt zich op de oorzaken en achtergronden van die onvoldoende onderwijskwaliteit, en op de vraag aan welke factoren gewerkt moet worden om tot verbetering te komen. Heel vaak gaat het dan om de kwaliteit van het onderwijspersoneel en de schoolleiding.

Een aantal aspecten van de kwaliteit van het docentschap worden beoordeeld aan de hand van indicatoren uit het basiskader.

Voor de overige aspecten maakt de inspectie gebruik van het volgende kader:

1 Functioneren van het management

1.1 Het management heeft een heldere taakafbakening ten opzichte van het bestuur en de leden van het management hebben een heldere taakverdeling ten opzichte van elkaar. Deze taakverdeling wordt in de praktijk ook herkenbaar toegepast.

1.2 Het management heeft de visie op het onderwijs in de instelling geëxpliciteerd en vertaald in doelen en actiepunten per jaar.

1.3 Het management gaat systematisch na in hoeverre doelen gehaald zijn en maakt –waar nodig- nieuwe afspraken.

1.4 De leden van management beschikken over de noodzakelijke competenties

⁴ Onder management wordt hier verstaan: schoolleiding en bestuur.

die behoren bij hun functies en zij onderhouden deze.
<p>2 Personeelsbeleid: algemeen</p> <p>2.1 Het management zorgt voor draagvlak in de besluitvorming</p> <p>2.2 Het management zorgt voor een veilige en stimulerende werkomgeving</p> <p>2.3 Het management zorgt voor faciliteiten voor de ondersteuning van het docerend personeel</p> <p>2.4 Het management heeft beleid ontwikkeld op het gebied van scholing en deskundigheidsbevordering en voert dit uit</p> <p>2.5 Het management zorgt voor een goede aansluiting tussen doelstellingen van de instelling en de mogelijkheden van het personeel</p>
<p>3 De school heeft een expliciet functie- en taakdifferentiatiebeleid dat gerelateerd is aan de doelstellingen van de school en dat wordt toegepast.</p> <p>3.1 Docenten kennen, begrijpen en onderschrijven het onderwijskundig beleid van de instelling en voeren dit uit.</p> <p>3.2 Docenten werken aantoonbaar samen</p>
<p>4 Samenstelling van het onderwijzend personeel</p> <p>4.1 Het management heeft (meerjaren)beleid geformuleerd voor de werving van personeel ingeval van (dreigende) tekorten en voert dit uit</p> <p>4.2 Het management heeft expliciete eisen geformuleerd voor de selectie van personeel en past deze toe</p> <p>4.3 De school beschikt over een begeleidingssysteem voor beginnende leraren en voert dit uit</p> <p>4.4 De verhouding bevoegden – onbevoegden is voor alle vakonderdelen verantwoord</p> <p>4.5 Er is voor alle onbevoegden een opleidingsplan</p>
<p>5 Functioneren van het (onderwijzend) personeel</p> <p>5.1 Functionerings- en beoordelingsgesprekken worden periodiek (jaarlijks ?) gehouden en er worden consequenties aan verbonden</p> <p>5.2 Elk personeelslid dat een functie of werkzaamheden verricht waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld, heeft een bekwaamheidsdossier waarin ten minste is vastgelegd op welke wijze de bekwaamheid is verworven en op welke wijze de bekwaamheid wordt onderhouden</p> <p>5.3 De bekwaamheidsdossiers bevatten ten minste:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De getuigschriften die aangeven welke bevoegdheden de leraar heeft • Een actueel overzicht van de vakken die men geeft en of de leraar daar bevoegd voor is • Een actueel overzicht van de activiteiten die de leraar en de school ondernemen om eventuele onbevoegdheden binnen twee jaar op te heffen • Een overzicht van de bestaande bekwaamheden in relatie tot de vastgestelde bekwaamheidseisen • Een overzicht van hoe de leraar de bestaande bekwaamheden onderhoudt

Over elk van de vijf onderdelen kan de inspectie informatie krijgen in de volgende fasen van het toezicht:

- uit de kennisanalyse
- uit de expertanalyse
- tijdens het gesprek met het bestuur
- tijdens het onderzoek op een school.

Het is niet de bedoeling dat de vijf onderdelen stevast en helemaal worden meegenomen. Wélk van de onderdelen nader wordt onderzocht, hangt af van de informatie uit deze fasen.

Hieronder volgt nog een toelichting op enkele indicatoren.

ad 1: Het management

Ten aanzien van het management wordt een aantal algemene indicatoren genoemd voor het functioneren. De zorg voor kwaliteit wordt al elders beoordeeld en blijft hier verder buiten beschouwing; hiervan wordt nog wel expliciet de ontwikkeling van een visie op het onderwijs genoemd, omdat daarin de aanpak van het personeelsbeleid een plaats zal krijgen.

ad 2: Personeelsbeleid

Onder algemeen personeelsbeleid zijn vijf indicatoren genoemd die het management zou moeten verwezenlijken: draagvlak voor het beleid, veiligheid en stimulans, faciliteiten, scholingsbeleid en aansluiting tussen doelstellingen en de mogelijkheden van het personeel.

ad 4: Samenstelling onderwijzend personeel

Belangrijke aspecten bij de samenstelling van het docentenbestand zijn de werving en selectie, de aandacht voor beginnende leraren en de verhouding onbevoegden – bevoegden.

ad 5: Functioneren van het personeel

Bij het beoordelen van het functioneren van het personeel worden enerzijds een aantal instrumenten betrokken die dit functioneren moeten bevorderen (functionerings- en beoordelingsgesprekken, het bekwaamheidsdossier, functie- en taakdifferentiatiebeleid) en anderzijds een aantal kenmerken van docenten (relatie met onderwijskundig beleid, verantwoordelijkheid t.o.v. de kwaliteit van het onderwijs en onderlinge samenwerking).

BIJLAGE III

BESLISSCHEMA'S AANGEPAST ARRANGEMENT PO EN VO

In het Toezichtkader PO-VO 2009 zijn de normindicatoren aangegeven die een doorslaggevende rol spelen bij de beoordeling of een school zwak of zeer zwak is. Een zwakke school krijgt in het nieuwe toezicht een aangepast arrangement. Een zeer zwakke school krijgt in het nieuwe toezicht een aangepast arrangement 'Zeer Zwakke School'.

Beslisschema aangepast arrangement po

De normindicatoren zijn voor de opbrengsten:

- (1.1) *De resultaten van de leerlingen aan het einde van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht;*
- (1.2) *De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.*

De normindicatoren zijn voor het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg:

- (2.1) *Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen;*
- (2.2) *De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8;*
- (2.4) *De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand;*
- (5.1) *De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof;*
- (5.2) *De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer;*
- (5.3) *De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten;*
- (7.1) *De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen;*
- (8.3) *De school voert de zorg planmatig uit.*

In geval een school niet beschikt over eindresultaten van leerlingen en niet over tussentijdse resultaten worden zes indicatoren van het kwaliteitsaspect 1, 'Kwaliteitszorg' bij de normering betrokken:

- (9.1) *De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie;*
- (9.2) *De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen;*
- (9.3) *De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces;*
- (9.4) *De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten;*
- (9.5) *De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces;*
- (9.6) *De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.*

Bij zeer zwakke scholen wordt aanbevolen ook de voorwaarden voor kwaliteitszorg te beoordelen.

Beslisregel

De hoofdlijn van de beslisregel die de inspectie toepast is als volgt:
Een school is altijd een zeer zwakke school als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft **EN** twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn.

Indien de eindopbrengsten niet te beoordelen zijn, wordt een school altijd als zeer zwak gekwalificeerd als meer dan de helft van de (beoordeelde) indicatoren over kwaliteitszorg onvoldoende is **EN** twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn.

Bij deze beslisregel voor zeer zwakke scholen spelen de eindopbrengsten een belangrijke rol. De tussenopbrengsten zijn vooral van belang voor het detecteren van (zwakke) scholen waarbij de vinger aan de pols moet worden gehouden. Onvoldoende tussenopbrengsten voorspellen veelal onvoldoende eindopbrengsten op termijn.

Naast bovenstaande normering geldt onverkort dat de inspectie altijd de kwalificatie zeer zwak kan toekennen indien zij grote risico's signaleert aangaande de kwaliteit van de school. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een combinatie van factoren als tussentijdse leerprestaties van leerlingen die niet voldoen aan de norm en/of drie of meer normindicatoren voor het onderwijsleerproces onvoldoende terwijl de eindopbrengsten desondanks voldoende zijn en/of problematisch spijbelenen/of een groot verloop onder leraren en leerlingen en/of een grote uitval van onderwijsactiviteiten. Uiteraard zal de inspectie zich in dergelijke gevallen altijd voor haar oordeel verantwoorden.

Beslisschema

Voor het toekennen van een aangepast arrangement (zwakke of zeer zwakke school) wordt het volgende beslisschema gevolgd.

Na afloop van een kwaliteitsonderzoek:

Oordeel over de opbrengsten		8 norm-indicatoren		6 indicatoren kwaliteitszorg *)	Toezicht-arrangement
Eind voldoende én Tussentijds voldoende	EN	maximaal 3 onvoldoende		niet betrekken bij bepalen TA	Basis
		4 of meer onvoldoende		niet betrekken bij bepalen TA	Aangepast (zs)
Eind voldoende én Tussentijds onvoldoende óf Niet te beoordelen	EN	maximaal 1 onvoldoende		niet betrekken bij bepalen TA	Basis
		2 of meer onvoldoende		niet betrekken bij bepalen TA	Aangepast (zs)
Eind onvoldoende (ongeacht de beoordeling van de tussenresultaten)	EN	geen of 1 onvoldoende		niet betrekken bij bepalen TA	Aangepast (zs)
		2 of meer onvoldoende		niet betrekken bij bepalen TA	Aangepast (zsz)
Eind niet te beoordelen (ongeacht de beoordeling van de tussenresultaten)		maximaal 1 onvoldoende	EN	maximaal 3 onvoldoende	Basis
				4 of meer onvoldoende	Aangepast (zs)
	2 of meer onvoldoende	EN	maximaal 3 onvoldoende	Aangepast (zs)	
			4 of meer onvoldoende	Aangepast (zsz)	

*) 9.1 t/m 9.6

Beslisschema aangepast arrangementement vo

De beoordeling of een school het arrangementement 'zwak' of 'zeer zwak' moet krijgen, baseert de inspectie op de beoordeling van de opbrengsten van de verschillende afdelingen van de school (vmbo basis, vmbo kader, vmbo g/t, havo, vwo), aangevuld met de beoordeling van de normindicatoren voor het onderwijsproces. De elf normindicatoren voor het onderwijsleerproces in het voortgezet onderwijs zijn via berekening geselecteerd op grond van hun voorspellende waarde voor de kwaliteit van de opbrengsten.

De normindicatoren voor de beoordeling van de **opbrengsten** van een afdeling van een school⁵ zijn:

- De leerlingen van de afdeling behalen in de onderbouw het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.
- De leerlingen lopen weinig vertraging op in de bovenbouw van de afdeling.
- De leerlingen van de afdeling behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
- Bij de afdeling zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau.

Per afdeling (schoolsoort/leerweg) wordt een categorisering gemaakt op basis van de vier indicatoren. De indicator 'rendement onderbouw' geldt voor de hele vestiging; deze wordt daarom voor elke schoolsoort/leerweg op de vestiging meegenomen in de bepaling van de categorie. De afdelingen worden ingedeeld in twee categorieën: (1) onvoldoende en (2) voldoende.

Een afdeling van een school scoort onvoldoende als meer dan één van de vier indicatoren gemiddeld over drie jaren onvoldoende zijn. Alle resterende afdelingen vallen in de categorie voldoende.

De normindicatoren voor de inrichting van het **onderwijsleerproces** zijn:

- De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten.
- De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw zijn dekkend voor de examenprogramma's.
- De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.
- Het personeel van de school zorgt ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met anderen omgaan.
- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.
- De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.
- De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.
- De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.
- De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.

⁵ Bij het beoordelen van de opbrengsten wordt niet in de eerste plaats op het niveau van de school gekeken, maar naar de opbrengsten per afdeling (de vmbo-, havo- en vwo-afdeling). Op die manier kan een afdeling van een school als (zeer) zwak worden beoordeeld.

- De school voert de zorg planmatig uit.

Beslisregel:

Een school/afdeling krijgt altijd het arrangement 'zwak' als zij onvoldoende opbrengsten heeft.

Een school/afdeling krijgt het arrangement 'zeer zwak' als zij onvoldoende opbrengsten heeft **EN** twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn.

Indien de opbrengsten niet te beoordelen zijn, krijgt een school het arrangement 'zeer zwak' als ten minste 50% van de indicatoren over kwaliteitszorg onvoldoende is **EN** twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn.