Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

# JAARWERKPLAN 2013

# DOELEN EN ACTIVITEITEN INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

Utrecht, september 2012

# Voorwoord

Effectief toezicht voor goed onderwijs. Dat is ook in 2013 de inzet van onze inspectie die we in dit jaarwerkplan beschrijven. In hoofdstuk 1 staan onze doelen. We willen met ons toezicht bevorderen dat alle jongeren in Nederland goed onderwijs krijgen en het hele onderwijsstelsel goed functioneert. Daarbij staan de opbrengsten centraal. Het gaat er immers uiteindelijk om dat jongeren zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen en navenant presteren. Daarnaast geven we in een meerjarige programmering speciale aandacht aan drie thema's die de opbrengsten sterk bepalen en daarmee de kwaliteit van onderwijs en stelsel: de leraar, onderwijs aan leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte, en bestuurlijk handelen. Dit onderzoeken we aan de hand van vragen die voortbouwen op eerdere bevindingen, onder andere in ons meest recente Onderwijsverslag.

Hoofdstuk 2 beschrijft onze activiteiten. Onze grootste inzet gaat naar risicogericht toezicht op individuele instellingen. Om vragen over de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel te kunnen beantwoorden, gebruiken we daarnaast ook specifiek thematisch onderzoek, vaak in de vorm van een steekproef bij meerdere instellingen. Verder voeren wij enkele bijzondere toezichtactiviteiten uit, zoals het toezicht op het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs en het tweedelijns toezicht op de kinderopvang en peuterspeelzalen. Ook onze samenwerking met andere partijen, nationaal en internationaal, heeft een plaats in hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 3 gaat over de manier waarop we onze bevindingen presenteren, over de producten op onze website. Onze rapporten en ook het Onderwijsverslag zijn op verschillende manieren onderwerp van gesprek met de instellingen en het veld. Het gaat ons erom dat onze aanwezigheid en onze producten effect hebben en dat ons werk benut wordt door het onderwijsveld en de politiek ter verbetering van het onderwijs. In hoofdstuk 4 ten slotte vindt u het budget van de inspectie en de globale verdeling daarvan over de activiteiten.

Onze activiteiten staan met dit jaarwerkplan in hoge mate vast. Als we dit realiseren, halen we het maximale uit de beschikbare middelen. De actualiteit kan vragen om acties die niet in het jaarwerkplan staan. Dat vereist dan herprioritering dan wel (tijdelijk) extra middelen.

Onze inspectie heeft niet alleen te maken met het ministerie van OCW, maar ook met de ministeries van EL&I en SZW voor respectievelijk het toezicht op het groene onderwijs en het tweedelijns toezicht op de Kinderopvang en de Peuterspeelzalen. Hierover heeft de inspectie nauw contact met deze ministeries. Overeenkomstig de wet op het onderwijstoezicht heeft dit door mij vastgestelde jaarwerkplan 2013 de goedkeuring van de minister van OCW en de minister van EL&I voor zover het om groen onderwijs gaat.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Utrecht, september 2012

INHOUD


**1 WAT ZIJN DE DOELEN VAN DE INSPECTIE IN 2013 EN VERDER? ..... 7**

1.1 De kwaliteit van het onderwijsstelsel....7
1.1.1 Stand van zaken binnen het stelsel ....7
1.1.2 Kwaliteitsborging ....7
1.2 De kwaliteit van de onderwijsinstellingen ....8
1.2.1 Waarborgen van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen....8
1.2.2 Waarborgen van de kwaliteit bij peuterspeelzalen en instellingen voor kinderopvang en vve ....8
1.2.3 Bevorderen van de naleving van (wettelijke) voorschriften....9
1.3 Centrale aspecten van kwaliteit van het onderwijs ....9
1.3.1 Opbrengsten ....9
1.3.2 Leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte ....11
1.3.3 De leraar ....11
1.3.4 Bestuurlijk handelen....12

**2 WAT DOET DE INSPECTIE EN HOE DRAAGT DIT BIJ AAN DE DOELSTELLINGEN? ..... 14**

2.1 Toezicht op instellingen ....14
2.1.1 Risicogericht toezicht....14
2.1.2 Geïntensiveerd toezicht....15
2.1.3 Financieel toezicht....15
2.1.4 Handhaving van de naleving van wettelijke voorschriften....15
2.1.5 Toezicht op andere instellingen....17
2.2 Tweedelijnstoezicht....18
2.2.1 Kinderopvang ....18
2.2.2 Peuterspeelzalen....18
2.2.3 Accreditatiestelsel ....18
2.3 Thematische en overige onderzoeken....19
2.4 Innovatie en ontwikkeling van het toezicht ....19
2.4.1 Effecten van toezicht ....19
2.4.2 Passend onderwijs en de leerling met een (extra) ondersteuningsbehoefte....19
2.4.3 Stimuleren tot excellentie ....20
2.4.4 Toezicht in het hoger onderwijs ....20
2.4.5 Ontwikkeling toezicht op private activiteiten in het onderwijs....20
2.4.6 Ontwikkeling van het stelseltoezicht ....20
2.5 Samenwerking in toezicht....21
2.5.1 Samenwerking met toezichtinstanties....21
2.5.2 Samenwerking bij opsporen van strafbare feiten....22
2.5.3 Internationale samenwerking ....22
2.6 Overige wettelijke taken ....22
2.6.1 Vertrouwensinspecteurs....22
2.6.2 Publieksvragen ....23
2.6.3 Adviezen en ontheffingen....23

**3 HOE PRESENTEERT DE INSPECTIE HAAR BEVINDINGEN?..... 24**

3.1 Rapportages over individuele instellingen ....24
3.2 Het Onderwijsverslag ....24
3.3 Andere rapportages....25
3.4 Nieuwsbrief ....25

**4 WAT KOST HET TOEZICHT DOOR DE INSPECTIE? ..... 26**

# 1 Wat zijn de doelen van de inspectie in 2013 en verder?

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op het Nederlandse onderwijs. De inspectie wil met het toezicht bevorderen dat:

- zo veel mogelijk leerlingen onderwijs van goede kwaliteit krijgen in een veilige leeromgeving, waarbij in elk geval is voldaan aan de basiskwaliteit;
- het Nederlandse onderwijsstelsel als geheel goed functioneert;
- de scholen en de samenleving geïnformeerd worden over de staat van het onderwijs.

Dit jaarwerkplan beschrijft de specifieke doelen en activiteiten waaraan de inspectie in 2013 zal werken. In dit hoofdstuk staan de doelen genoemd voor het niveau van het stelsel als geheel, voor de afzonderlijke scholen en voor de vier speerpunten van de inspectie. Het volgende hoofdstuk beschrijft alle werkzaamheden die de inspectie in 2013 verricht met het oog op deze doelen.

## 1.1 De kwaliteit van het onderwijsstelsel

De inspectie wil bereiken dat het onderwijsstelsel goed functioneert. Daartoe onderzoekt zij de kwaliteit van het stelsel. Aan de hand van de resultaten van deze onderzoeken vestigt de inspectie de aandacht op zaken die goed gaan, maar brengt zij ook verbeterpunten onder de aandacht. Hiermee stelt zij de verantwoordelijken voor beleid en praktijk van onderwijs in staat gericht te werken aan verbetering.

### *1.1.1 Stand van zaken binnen het stelsel*

De vraag die de inspectie jaarlijks wil beantwoorden, is 'Hoe staat het ervoor met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijsstelsel?' Met het 'stelsel' wordt bedoeld het systeem van Nederlands onderwijs, gevormd door alle onderwijsinstellingen en –niveaus in Nederland en de verbinding daartussen. De inspectie beoordeelt of dit systeem doeltreffend, maar ook doelmatig is. Zij gaat dus na in hoeverre het onderwijs voldoet aan de verwachtingen van de samenleving. Concreet betekent dit dat de inspectie onderzoekt of onderwijsdeelnemers erin slagen hun schoolperiode met het beoogde diploma af te sluiten, maar ook hoeveel tijd zij daarvoor nodig hebben en met welke resultaten zij dit doen. De inspectie onderzoekt hoe het stelsel zich ontwikkelt in de tijd en in vergelijking met andere landen aan de hand van cruciale indicatoren. Ook onderzoekt zij welke ontwikkelingen en risico's zich in het stelsel voordoen.

### *1.1.2 Kwaliteitsborging*

In enkele specifieke gevallen zijn andere partijen verantwoordelijk voor het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit of de financiële rechtmatigheid. De inspectie ziet hierop toe. Zij onderzoekt of deze mechanismen voor de borging van de kwaliteit van het onderwijsstelsel van voldoende kwaliteit zijn, zoals het functioneren van het College voor Examens en het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs.

De kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven bewaken de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. De inspectie onderzoekt ook jaarlijks of kenniscentra functioneren op het prestatieniveau dat is vastgesteld door de minister van OCW en de minister van EL&I voor zover het om groen onderwijs gaat.

## 1.2 De kwaliteit van de onderwijsinstellingen

De inspectie waarborgt de kwaliteit, de naleving van wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij onderwijsinstellingen door deze te beoordelen en waar nodig instellingen te ondersteunen bij verbeteringen.

### *1.2.1 Waarborgen van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen*

Het is allereerst nodig dat de inspectie uitspraken doet over de kwaliteit van onderwijs op alle onderwijsinstellingen in Nederland. De vraag die de inspectie daarom wil beantwoorden is die naar de kwaliteit van de afzonderlijke onderwijsinstellingen binnen het systeem: 'Functioneren onze instellingen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie voldoende?'[1]
Daarbij horen ook de scholen die niet door de overheid worden bekostigd en gereguleerde opleidingen aanbieden, de Europese scholen in Nederland en de Nederlandse scholen in het buitenland.

Scholen in Caribisch Nederland

Een belangrijke categorie vormen ook de scholen in de bijzondere gemeenten van Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Omdat het onderwijs in Caribisch Nederland zich in een periode van aanpassing aan de nieuwe situatie bevindt, onderzoekt de inspectie vooral of de kwaliteitsverbetering daar inderdaad tot stand komt.

Groene scholen als kenniscentra

De groene scholen (waaronder de aoc's) in Nederland hebben behalve de primaire onderwijsfunctie nog een extra rol: ze worden door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) gestimuleerd om als kenniscentra te functioneren, die kennis te delen met de maatschappij en omgekeerd ook actuele kennis binnen te halen om het curriculum te actualiseren en innovaties te bevorderen. Op deze scholen onderzoekt de inspectie, evenals in 2011 en 2012, op welke manier groene scholen hun functie als kenniscentrum inrichten en wat de effecten daarvan zijn.

Financiën en wet- en regelgeving

Voor goed onderwijs is het ook van belang dat besturen en instellingen financieel gezond zijn en zich houden aan wet- en regelgeving, waarbij rechtmatigheid van verkrijging en besteding van rijksbijdragen en de verantwoording hierover centraal staan. De inspectie onderzoekt of de controle van de jaarrekeningen door accountants naar behoren wordt uitgevoerd. De inspectie wil financiële en juridische risico's tijdig signaleren en aanpakken en zich op de hoogte houden van financiële ontwikkelingen in de onderwijssectoren als geheel.

In gevallen waar instellingen te weinig kwaliteit leveren en/of niet voldoen aan financiële en wettelijke regels, stelt de inspectie dit vast en bevordert zij verbetering door de instellingen.

### *1.2.2 Waarborgen van de kwaliteit bij peuterspeelzalen en instellingen voor kinderopvang en vve*

De peuterspeelzalen en instellingen voor kinderopvang staan onder toezicht van gemeenten. De inspectie wil dat gemeenten het toezicht uitvoeren volgens de wettelijke voorwaarden en dat ze dat niveau blijven vasthouden. Uiteindelijk heeft

1 In het hoger onderwijs beantwoordt de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) de vraag naar de kwaliteit van de opleidingen.

dit tot doel de kwaliteit van de voorzieningen zelf op een hoog niveau te brengen en te houden, zodat kinderen optimale ontwikkelingskansen krijgen.

*1.2.3 Bevorderen van de naleving van (wettelijke) voorschriften*

De inspectie wil de naleving van wettelijke regels en financiële voorschriften bevorderen, met name van die voorschriften die het meest van belang zijn voor de onderwijskwaliteit en de rechtmatige aanwending van financiële middelen.

## 1.3 Centrale aspecten van kwaliteit van het onderwijs

Bij het bevorderen van de onderwijskwaliteit van het stelsel en bij de afzonderlijke instellingen schenkt de inspectie uiteraard in de eerste plaats aandacht aan de kwaliteit van de opbrengsten. Deze staat centraal. Daarnaast schenkt de inspectie aandacht aan drie andere thema's die bepalend zijn voor de kwaliteit van het onderwijs(stelsel): onderwijs aan leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte, de leraar en het bestuur.
De inspectie onderzoekt deze thema's aan de hand van de volgende algemene vragen:

- Zijn de opbrengsten van het onderwijs voldoende?
- Gaan de scholen goed om met leerlingen met (een combinatie van) problemen die vastlopen in het onderwijs?
- Zijn de vaardigheden en de professionalisering van leraren voldoende?
- Zijn de kwaliteitszorg, het bestuur en de financiën in orde?

Met de uitkomsten van de onderzoeken in het onderzoeksprogramma voor 2013 stelt de inspectie belangrijke ontwikkelingen en problemen in het onderwijs in Nederland aan de orde voor het onderwijsveld, politiek en samenleving. Daarmee draagt zij actief bij aan de verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Daar waar de afzonderlijke instellingen of het stelsel als geheel op deze vier hoofdthema's tekortschieten, bevordert de inspectie verbetering. In meerjarig perspectief en specifiek voor 2013 wordt dat als volgt toegespitst.

*1.3.1 Opbrengsten*

De inspectie wil dat de leerresultaten van alle leerlingen in Nederland op een optimaal niveau komen, zodat leerlingen voldoende kennis en vaardigheden verwerven om een rol in de samenleving te kunnen vervullen. Opbrengsten van instellingen geven weer in welke mate leerlingen baat hebben bij het onderwijs. Dat is de reden dat de inspectie ze ook als maatstaven ziet voor het functioneren van scholen; verschillen tussen scholen in opbrengsten zeggen iets over de kwaliteit van het onderwijs op die scholen. Voorbeelden van deze opbrengsten zijn de resultaten van de Cito Eindtoets Basisonderwijs en examenresultaten, maar ook leerlinguitval en diplomarendement. De opbrengsten vormen tegelijkertijd een belangrijk deel van de beoordeling van de onderwijskwaliteit op een instelling. Hieronder volgen de onderzoeksvragen voor 2013 met een korte beschrijving.

a. Hoe ontwikkelt opbrengstgericht werken zich in de klas en in de onderwijsinstelling?

De inspectie onderzoekt in 2013 hoe het opbrengstgericht werken door instellingen en door leraren in de klas zich ontwikkelt, aangezien is gebleken dat deze manier van werken de opbrengsten aanzienlijk verbetert. Het is ook een belangrijk speerpunt in het toezicht van de inspectie en het beleid van het ministerie. Instellingen die onvoldoende opbrengstgericht werken, spreekt de inspectie hierop aan. De inspectie draagt ook bij aan verbetering.

b. Welke opbrengsten voor de basisvaardigheden en het beroepsperspectief worden in de schoolsoorten voor speciaal onderwijs voor de verschillende deelpopulaties nagestreefd?

In (voortgezet) speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs worden andere eisen gesteld aan leerlingen dan in het reguliere onderwijs. De inspectie gaat daarom de streefresultaten in deze vormen van onderwijs en benchmarks voor de verschillende deelpopulaties binnen de scholen bij genoemde schoolsoorten in kaart brengen. Dit onderzoek moet eraan bijdragen dat voor alle (groepen) leerlingen duidelijk wordt welk ontwikkelingsperspectief er is.

c. Volgens welke procedure komt het basisschooladvies tot stand? Hoe werkt de kwaliteitszorg om de kwaliteit van het basisschooladvies te garanderen? Welke determinanten zijn naast de prestaties van de leerling van invloed op het advies?

Het basisschooladvies is een belangrijk element van de 'output' van een basisschool. Het vormt, naast de eindtoets, de bron van informatie voor de plaatsing in het vervolgonderwijs. De inspectie onderzoekt welke zorg er is voor de kwaliteit van het basisschooladvies en welke determinanten van invloed zijn bij de totstandkoming daarvan.

d. Wat is de relatie tussen de wijze waarop scholen voor primair onderwijs invulling geven aan het vakgebied wereldoriëntatie en het niveau van de resultaten van begrijpend lezen?

De inspectie verdiept zich in 2013 in dit onderwerp in verband met de achterblijvende resultaten van begrijpend lezen in de bovenbouw bij scholen die meer achterstandsleerlingen hebben dan gemiddeld. Wereldoriëntatie als schoolvak kan mogelijk bijdragen aan een beter tekstbegrip.

e. Is de kwaliteit van de centraal schriftelijke en praktische examens in het vmbo verbeterd ten opzichte van eerdere jaren?

Voor de beroepsgerichte vakken in het vmbo vormt het centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe) een onderdeel van het centraal examen. Daarmee is de kans op verschillen tussen de scholen bij de examinering kleiner geworden. Doordat het cspe nog betrekkelijk nieuw is als centraal examen, bestonden er eerdere jaren nog te veel (kwaliteits)verschillen tussen scholen.

f. Welke factoren beïnvloeden studiesucces in het hoger onderwijs?

De inspectie onderzoekt welke verklaringen er zijn voor studiesucces, wat de determinanten zijn van het studiesucces op niveau van instellings-, opleidings- en leerlingenkenmerken, welke maatregelen scholen nemen om studiesucces te bevorderen en wat daarvan de effecten zijn.
Inzicht in de factoren die het studierendement beïnvloeden is voor de inspectie belangrijk om goed toezicht te houden op het onderwijs en de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.

g. Wat is de stand van zaken voor centrale aspecten van de sociale opbrengsten van onderwijs?

Centrale aspecten in de sociale opbrengsten van onderwijs zijn de sociale veiligheid op scholen, het onderwijsaanbod burgerschap in het basis- en voortgezet onderwijs

en de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs (zie ook 1.3.2). De inspectie onderzoekt de opbrengsten daarvan, het aanbod en de kwaliteitszorg voor deze terreinen. Vanwege de ontwikkelingen op het gebied van sociale opbrengsten is hernieuwde kennis van de stand van zaken van belang. In dat verband gaat de inspectie via pilots na hoe sociale opbrengsten nader in beeld gebracht kunnen worden.

### *1.3.2 Leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte*

De inspectie streeft verbetering na van de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die zonder extra ondersteuning een groter risico lopen op een problematische schoolloopbaan met alle gevolgen van dien. Die ondersteuningsbehoefte vat de inspectie breed op, zowel wat betreft de aard van het aanbod - ondersteuning die geboden wordt in de school, maar ook bijvoorbeeld ondersteuning die in samenwerking met ketenpartners geboden wordt - als de aard van de problematiek. De problemen waardoor leerlingen een beroep op passende ondersteuning moeten doen zijn zeer divers, van leer- of gedragsproblemen, fysieke beperkingen of psychische problemen of een instabiele thuissituatie tot hoogbegaafdheid. Als in het onderwijs aan deze leerlingen rekening wordt gehouden met hun behoeften, vergroot dit hun kans op succes en goede onderwijsopbrengsten.
Hieronder volgen de onderzoeksvragen voor 2013 met een korte beschrijving.

a. Hoe staat het ervoor met de kwaliteit van de uitvoering van het veiligheidsbeleid rond psychisch geweld, op scholen voor primair en voortgezet onderwijs?

Leerplichtige leerlingen die voor een langere tijd thuiszitten worden gezien als leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte. Een van de risicofactoren voor thuiszitten is psychisch geweld (pesten) op school. De inspectie onderzoekt de aard en omvang van het psychisch geweld in scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Onder ‘psychisch geweld’ vallen alle vormen van pesten, afpersing en stalking. Dit onderzoek maakt deel uit van het bredere onderzoek naar sociale opbrengsten van onderwijs (zie 1.3.1).

b. Welke specifieke vaardigheden zijn vereist om voldoende aandacht te geven aan de cognitieve problemen bij studenten met een (extra) ondersteuningsbehoefte in het middelbaar beroepsonderwijs?

Cognitieve problemen krijgen nu nog relatief weinig aandacht binnen het zorgaanbod in het mbo. De inspectie gaat daarom na wat ervoor nodig is om hieraan wel de nodige aandacht te besteden. Ze bekijkt onder welke omstandigheden of binnen welke constellaties de vaardigheden hiervoor het beste benut en ontwikkeld kunnen worden. Ook geeft ze een beschrijving van een aantal ‘good practices’.

### *1.3.3 De leraar*

De inzet en de kwaliteiten van leraren zijn essentiële voorwaarden voor goed onderwijs. De inspectie bevordert deze kwaliteit. Als leraren opbrengstgericht werken en inspelen op de verschillen tussen leerlingen (speciaal die leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte), komt dat de opbrengsten van het onderwijs ten goede. De inspectie onderscheidt hierin de kwaliteit van de leraar voor de klas, de professionele ruimte die geboden en benut wordt, en de professionalisering van leraren. Hieronder volgen de onderzoeksvragen voor 2013 met een korte beschrijving.

a. Wat is de kwaliteit van de schoolleiding in de aansturing van het professioneel handelen van de leraar? Wat is de kwaliteit van het schoolleiderschap op het

gebied van onderwijskwaliteit (incl. opbrengstgericht werken en passend onderwijs), HRM-beleid en financiële deskundigheid?

De inspectie weet nog relatief weinig over de kwaliteit van het schoolleiderschap. Een van de aspecten in het functioneren van bestuur en schoolleiding is het aansturen van het professioneel handelen van de leraar.
De inspectie onderzoekt de kwaliteit van de leraar, de schoolleiding en het bestuur in primair onderwijs, voortgezet onderwijs, de expertisecentra en het middelbaar beroepsonderwijs. Het gaat hierbij om de relatie tussen kenmerken van de schoolleiding en de kwaliteit van onderwijs. Bij grotere instellingen (en bij groepen basisscholen) vindt de aansturing op meerdere niveaus plaats; op elk van die niveaus wordt gekeken naar die relatie.

In relatie tot het professioneel handelen van de leraar wil de inspectie ook inzicht krijgen in het percentage bevoegde docenten in primair en voortgezet onderwijs in Nederland. De schoolleiding kan professioneel handelen van docenten o.a. bevorderen door er zorg voor te dragen dat ze bevoegd zijn. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie richt de inspectie zich op het onderwijskundig management van de sectordirecteur en teamleider. De inspectie onderzoekt aan welke eisen het onderwijskundig management moet voldoen en in hoeverre de sector daaraan voldoet. Daarbij wordt ook gekeken naar het verband tussen goed onderwijskundig management en de kwaliteit van het onderwijs. De deskundigheidsbevordering van het management is daar een onderdeel van.

b. Welke verbeteringen vinden er plaats in het leraarschap en in de lerarenopleidingen?

In het Onderwijsverslag 2010/2011 rapporteerde de inspectie over de kwaliteit van de lerarenopleidingen naar aanleiding van de Monitor Krachtig Meesterschap in 2012. In het Onderwijsverslag 2012/2013 wil de inspectie deze aandacht voor de lerarenopleidingen vasthouden. Daartoe wil zij in 2013 de volgende vragen beantwoorden:
- Hoe ontwikkelt de arbeidsmarkt voor leraren zich in de nabije toekomst?
- Hoe presteren de lerarenopleidingen in vergelijking met de andere sectoren?
- Wat zijn de ervaringen van beginnende leraren in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs met hun lerarenopleiding?

### *1.3.4 Bestuurlijk handelen*

Bestuur en schoolleiding hebben een grote verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op hun instellingen en voor een doelmatige en rechtmatige besteding van middelen. Het bestuur heeft daarbij te maken met eisen van belanghebbenden (leerlingen/studenten, ouders, bedrijfsleven et cetera), de overheid en het personeel. De inspectie bevordert dat besturen deze verantwoordelijkheid op een optimale wijze invullen en hun professionaliteit vergroten. Daarom houdt ze toezicht op de wijze waarop besturen hun verantwoordelijkheid waarmaken met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, de rechtmatigheid en verantwoording van financieel beleid en de naleving van wettelijke bepalingen.
De inspectie kijkt hierbij ook naar het functioneren van de kwaliteitszorg en het interne toezicht. Hieronder volgen de onderzoeksvragen voor 2013 met een korte beschrijving.

a. Hoe functioneren besturen in de bevordering van het onderwijskundig leiderschap van de schoolleiding?

Tot nu toe is de relatie tussen bestuur en de schoolleiding ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs nog weinig in beeld gekomen. Daarom voert de inspectie een themaonderzoek uit waarin de rol van het bestuur bij de aansturing van de kwaliteitsverbetering en de kwaliteitsborging door de schoolleiding (onderwijskundig leiderschap) centraal staat. Dit onderzoek wordt in samenhang met het onderzoek onder 1.3.3.a uitgevoerd in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

b. Hoe ontwikkelt zich het interne toezicht in het hoger onderwijs en waar zijn verbeteringen mogelijk?

Deze vraag is een onderdeel van de evaluatie van de Wet versterking besturing[2]. De inspectie brengt de tussenstand in kaart van de ontwikkeling van het bestuurlijk functioneren in de structuur van college van bestuur en raad van toezicht. De inspectie wil verdere verbetering op dit vlak mogelijk maken. Daarvoor is inzicht nodig in onder andere de ontwikkelingen in het intern toezicht, de mate waarin het interne toezicht zich richt op de kwaliteit van het onderwijs, de behandeling van klachten en de naleving van de bepalingen van de Wet versterking besturing.

c. In hoeverre leven de instellingen voor hoger onderwijs de wettelijke voorschriften met betrekking tot de examencommissies na?

Deze vraag is eveneens onderdeel van de evaluatie van de Wet versterking besturing. De examencommissies hebben in deze wet een sterkere positie gekregen. In 2013 onderzoekt de inspectie in hoeverre de instellingen de nieuwe wettelijke voorschriften volgen. De inspectie bekijkt de samenstelling van de examencommissies, hun taakvervulling, de relatie tussen examencommissie en bestuur en de jaarlijkse verantwoording. Het onderzoek geeft een geanonimiseerd beeld van de gerealiseerde naleving van de nieuwe voorschriften.

2 Voluit: Wet Versterking besturing bij instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten.

# 2 Wat doet de inspectie en hoe draagt dit bij aan de doelstellingen?

In hoofdstuk 1 is toegelicht wat de inspectie in 2013 wil bereiken en te weten wil komen. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de activiteiten die de inspectie in dat jaar heeft voorzien om de doelstellingen te bereiken.

## 2.1 Toezicht op instellingen

De inspectie oefent toezicht uit op de kwaliteit van onderwijs op de onderwijsinstellingen in Nederland, met uitzondering van het hoger onderwijs, waar inspectie en NVAO beide een aanvullende rol in de borging vervullen. Dit toezicht draagt bij aan goed onderwijs voor alle leerlingen in Nederland, doordat instellingen die onvoldoende onderwijskwaliteit bieden geïdentificeerd worden en via intensivering van het toezicht aangezet worden tot verbetering. Het toezicht op de instellingen vormt veruit het grootste deel van het werk van de inspectie.

### *2.1.1 Risicogericht toezicht*

Het toezicht van de inspectie op de onderwijsinstellingen, met uitzondering van ho, is risicogericht. Van elke instelling in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, inclusief de expertisecentra, maakt de inspectie jaarlijks een risicoanalyse. In deze analyse kijkt zij naar opbrengsten, schooldocumenten en signalen die zijn binnengekomen. Als uit de risicoanalyse blijkt dat er geen opvallende risico's bestaan voor de kwaliteit van het onderwijs op de school of opleiding, of voor de naleving van wet- en regelgeving, dan staat die school of opleiding in dit jaar onder basistoezicht. Dat betekent dat er geen nadere toezichtactiviteiten worden uitgevoerd op de school of opleiding, omdat het waarschijnlijk is dat het onderwijs van voldoende kwaliteit is. Indien de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft, voert de inspectie bestuursgesprekken. De inspecteur en de bestuurder bespreken alle scholen die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur vallen (in het middelbaar beroepsonderwijs betreft dit alleen de opleidingen waar een risico is gesignaleerd). Na het gesprek bepaalt de inspectie welke scholen en opleidingen voor een inspectieonderzoek in aanmerking komen. Als bij een dergelijk onderzoek inderdaad ernstige tekortkomingen worden geconstateerd, leidt dit tot geïntensiveerd toezicht op de school of opleiding, die dan als (zeer) zwak wordt aangewezen (zie ook 2.1.2).

In het middelbaar beroepsonderwijs houdt de inspectie tevens toezicht op de examenkwaliteit. In het hoger onderwijs let zij vooral op de mate waarin de instelling wet- en regelgeving naleeft over het verzorgen van onderwijs, het toepassen van de vooropleidingseisen bij toelating van studenten, het afnemen van examens en promoties en het uitreiken van diploma's. Verder kan de inspectie bij signalen of incidenten een onderzoek instellen naar de kwaliteit van het onderwijs of de naleving van wettelijke voorschriften. In 2012 vindt overleg plaats met alle betrokkenen over de gewenste veranderingen in het toezicht op het hoger onderwijs naar aanleiding van de uitkomsten van onderzoek in 2011 naar alternatieve afstudeertrajecten in het hbo. Eventuele veranderingen voert de inspectie in 2013 door.

Om ervoor te zorgen dat de inspectie een beeld heeft van de kwaliteit van het onderwijs op elke onderwijsinstelling in Nederland, wordt elke school in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs en elk expertisecentrum minimaal eens per vier jaar betrokken bij een vorm van inspectieonderzoek. Dit gebeurt in principe

binnen het risicogestuurde toezicht, maar ook betrokkenheid bij andere vormen van onderzoek is mogelijk. In het middelbaar beroepsonderwijs voert de inspectie daarnaast driejaarlijks een instellingsanalyse uit. Daarin wordt de Staat van de Instelling opgemaakt. In 2013 wordt voor een derde van de mbo-instellingen (zowel bekostigd als niet-bekostigd) dit onderzoek uitgevoerd.

De kwaliteit van onderwijs in Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt binnen dezelfde toezichtkaders bepaald als de kwaliteit van onderwijs in de rest van Nederland. Omdat de kwaliteit van het onderwijs in de bijzondere gemeenten van Nederland sterk in ontwikkeling is, wordt het toezicht aangepast aan de situatie. De inspectie houdt toezicht op scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en de sociale kanstrajecten voor jongeren. Omdat het onderwijs in Caribisch Nederland kwalitatief gelijkwaardig moet worden aan het onderwijs in de rest van Nederland, oefenen inspecteurs dit toezicht uit die ook in Nederland scholen onderzoeken. Voor de aanpassingen aan de nieuwe situatie zijn verbeterplannen van scholen en instellingen opgesteld. De inspectie gebruikt deze plannen om de voortgang te monitoren van het wegwerken van de achterstanden in leerprestaties en structurele onderwijs- en instellingsverbetering.

### *2.1.2 Geïntensiveerd toezicht*

Als de inspectie tekortkomingen signaleert in de onderwijskwaliteit en/of naleving van voorschriften, krijgt de onderwijsinstelling te maken met een intensievere vorm van toezicht. De inspectie spreekt bestuur en schoolleiding aan op de geconstateerde tekortkomingen en maakt afspraken over verbetering. Vervolgens onderzoekt de inspectie het resultaat van deze verbeteringen.
Als de kwaliteit van het onderwijs op meerdere onderdelen ernstig tekortschiet, merkt de inspectie een school of een onderdeel van een instelling aan als zwak of zeer zwak. De inspectie oefent dan intensiever toezicht uit, met als doel dat het bestuur de tekortkomingen zo snel mogelijk opheft.
In bepaalde gevallen kan de inspectie gebruik maken van wettelijke handhavingsmogelijkheden en, bij onvoldoende verbetering, sancties opleggen.

### *2.1.3 Financieel toezicht*

De inspectie houdt niet alleen toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, maar houdt ook financieel toezicht op onderwijsinstellingen. De instellingsaccountants controleren de bekostigingsgegevens en de jaarstukken van instellingen volgens het bestaande controleprotocol.

In alle onderwijssectoren verricht de inspectie reviews van jaarverslagen en bekostigingsgegevens ter beoordeling van de werkzaamheden van de instellingsaccountants. De inspectie onderzoekt verder mogelijke onrechtmatigheden en geeft zo nodig opdracht tot correcties. Als bij besturen de continuïteit in gevaar lijkt te komen, stelt de inspectie een nader onderzoek in. In geval van financiële onrechtmatigheid is de beleidsregel financiële sancties, een besluit van de Minister van OCW, bij bekostigde instellingen van kracht (zie ook 2.1.4).

### *2.1.4 Handhaving van de naleving van wettelijke voorschriften*

De inspectie bevordert de naleving van wettelijke voorschriften. Dit doet zij door voorlichting te geven, maar ook door te interveniëren. De zwaarte van interventies wordt logisch opgebouwd, van een lichte interventie door een inspecteur die leidt tot het alsnog voldoen aan de regels, tot een zware interventie als het opleggen van een sanctie in de sfeer van de bekostiging. Het eerste doel van het handhavingsbeleid is om gedragsverandering te bewerkstelligen.
Het mandaat van de inspectie om sancties op te leggen wordt geregeld in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). De beleidsregel financiële sancties voor bekostigde

onderwijsinstellingen bevat het sanctiebeleid, als sluitstuk van het handhavingsbeleid. De beleidsregel is bedoeld om helderheid te bieden over de wijze waarop de minister van OCW (voor zover het groen onderwijs betreft de minister van EL&I) gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om sancties op te leggen. Dat bevordert de rechtszekerheid voor scholen en instellingen.

De inspectie hanteert het uitgangspunt van het programmatisch handhaven. Ze weegt af welke wettelijke voorschriften het meest van belang zijn voor de onderwijskwaliteit en de rechtmatige aanwending van publieke middelen. Jaarlijks kiest de inspectie een aantal onderdelen van wet- en regelgeving die gericht aandacht krijgen.

De inspectie stelt dus prioriteiten. Daarnaast wijst zij instellingen op de plicht tot naleving van regels als zij in de dagelijkse toezichtpraktijk op dat vlak tekortkomingen tegenkomt. De inspectie controleert dit vervolgens ook.

Voor 2013 heeft de inspectie de volgende handhavingsprioriteiten gesteld:

<u>Primair onderwijs</u>
De inspectie richt zich met name op handhaving van de regels over:
- de aanwezigheid van de schooldocumenten schoolplan, schoolgids en zorgplan;
- de vereiste inhoud van schooldocumenten.

<u>Voortgezet onderwijs</u>
De inspectie richt zich met name op handhaving van de regels over:
- de inzending van verplichte documenten zoals de schoolgids, het schoolplan en het Examenreglement/PTA;
- in het niet-bekostigd onderwijs: de inzending van het Examenreglement/PTA en de bevoegdheden;
- de onderwijstijd.

<u>Speciaal onderwijs</u>
De inspectie richt zich met name op handhaving van de regels over:
- de vaststelling en inzending van verplichte documenten zoals de schoolgids en het schoolplan;
- de aanwezigheid van Verklaringen Omtrent het Gedrag van onderwijs- en onderwijsondersteunend personeel en directie;
- de bekwaamheidseisen en beroepskwalificaties voor onderwijs(ondersteunend) personeel en directie.

<u>Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie</u>
De inspectie richt zich met name op handhaving van de regels over:
- voortijdig schoolverlaten;
- de onderwijstijd;
- schoolkosten en vrijwillige bijdragen.

<u>Hoger onderwijs</u>
De inspectie richt zich met name op handhaving van de regels over:
- registratie, toelating en voorlichting;
- onderwijs- en examenregeling;
- studielast;
- examinering en diplomering;
- kwaliteitsborging en bestuur;
- inspraak en rechtsbescherming;
- jaarverslaglegging door bekostigde en niet bekostigde instellingen.

### *2.1.5 Toezicht op andere instellingen*

Toezicht op instellingen voor vve
De inspectie houdt op vroegscholen (groep 1 en 2 van de basisscholen) en voorscholen (kinderopvang en peuterspeelzalen; voor toezicht daarop, zie 2.2.1 en 2.2.2) toezicht op de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie.
In 2012 is de vve-bestandsopname afgerond. De inspectie gaat in 2013 over op het signaalgestuurde toezicht, wat inhoudt dat op basis van signalen besloten wordt waar en welk vve-toezicht wordt uitgevoerd door heel Nederland. Daarnaast onderzoekt de inspectie in het kader van de monitoring van de bestuursafspraken van het ministerie van OCW de kwaliteit van vve in de vier grootste steden (G4) en de gemeenten van de G32.

Niet-bekostigde scholen
In 2013 bezoekt de inspectie ook scholen voor primair en voortgezet onderwijs die niet door de overheid bekostigd worden, de zogenaamde B3-scholen. Scholen waar risico is op onvoldoende kwaliteit hebben prioriteit.
De inspectie toetst scholen of voldaan is aan de voorwaarden van de Leerplichtwet. Als colleges van B&W voor de vraag staan of een onderwijsvoorziening een 'school in de zin van de leerplichtwet 1969' is, brengt de inspectie hierover advies uit.

Zelfstandige exameninstellingen
Op alle zelfstandige exameninstellingen voor voortgezet onderwijs past de inspectie in 2013 het betreffende toezicht- en handhavingskader toe.

Internationale scholen in Nederland
Conform de regeling buitenlandse en internationale scholen houdt de inspectie toezicht op de lessen Nederlandse taal aan leerlingen met (ook) een Nederlands paspoort op internationale scholen in Nederland. Dit is een zeer sobere vorm van toezicht, omdat deze onderwijsinstellingen al onder toezicht van een buitenlandse inspectie vallen, dan wel door internationale onderwijsorganisaties geaccrediteerd zijn. In 2013 vindt een schriftelijke bevraging over de inrichting van en deelname aan deze taallessen plaats.

Nederlandse scholen in het buitenland
De inspectie houdt toezicht op meer dan driehonderd Nederlandse onderwijsinstellingen in het buitenland. Deze instellingen zijn scholen voor primair en voortgezet onderwijs, onderwijslocaties waar uitsluitend Nederlandse taal en cultuur wordt gegeven en instellingen voor afstandsonderwijs. In 2013 houdt de inspectie regulier toezicht op deze instellingen en publiceert zij over de kwaliteit van Nederlandse scholen in het buitenland in de periode 2006-2012.

Europese scholen in Nederland
Het toezicht op Europese scholen in Nederland valt onder verantwoordelijkheid van de Raad van Inspecteurs, waarin de inspectie vertegenwoordigd is met één inspecteur voor primair en één voor voortgezet onderwijs.
Deze inspecteurs houden toezicht op de kwaliteit van onderwijs in Europese scholen door zogenaamde 'whole school inspections' uit te voeren. De raad houdt zich daarnaast bezig met curriculumontwikkeling, nascholing en de European Baccalaureate. Dit toezicht voert de inspectie risicogericht uit. De risico-inschatting gebeurt op basis van de jaarverslagen en signalen.

Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en College voor Examens
De inspectie houdt ook toezicht op instellingen die zelf geen onderwijs of examinering verzorgen. Dit betreft de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en het College voor Examens.
De inspectie houdt in 2013 toezicht op de wettelijke taken die de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven uitvoeren in het middelbaar beroepsonderwijs: het ontwikkelen en onderhouden van een landelijke kwalificatiestructuur en het zorg dragen voor de aanwezigheid van voldoende erkende praktijkleerplaatsen.
De kwaliteit van het functioneren van het College voor Examens (CvE) en de naleving van de wettelijke voorschriften voor het CvE controleert de inspectie door een jaarlijks onderzoek uit te voeren.

## 2.2 Tweedelijnstoezicht

De kwaliteit van de voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzalen wordt door gemeenten bewaakt. De opleidingen in het hoger onderwijs worden geaccrediteerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel.

### *2.2.1 Kinderopvang*

De inspectie voert tweedelijnstoezicht uit op de kwaliteit van de kinderopvang, in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De GGD'en voeren in opdracht van gemeenten het toezicht uit op de kinderopvanglocaties, de gastouders en de gastouderbureaus. Wanneer niet aan de kwaliteitseisen voldaan wordt, moet de gemeente hierop handhaven.
De inspectie onderzoekt gemeenten die in de uitvoering van het eerstelijnstoezicht niet aan hun wettelijke taken voldoen en reageert op signalen van zaken die mis (dreigen te) gaan.
In 2013 gaan in de laatste gemeenten de verbeterafspraken en –trajecten in die in het kader van het project 'Achterblijvende gemeenten' zijn ingezet. Op 1 januari 2013 wordt dit project formeel beëindigd. Er wordt dan gestart met de individueel risicogerichte toezichtsvorm. Kenmerken hiervan zijn de risicoanalyse, het uitvoeren van nader onderzoek bij gemeenten die daarin als risicovol naar voren komen en het uitvoeren van incidenteel onderzoek naar aanleiding van signalen. Op 1 juli worden de verantwoordingsgegevens van gemeenten openbaar; na deze datum kan de inspectie, volgens afspraak met het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), contact opnemen met gemeenten om verbeterafspraken te maken.

### *2.2.2 Peuterspeelzalen*

Voor het tweedelijnstoezicht op de peuterspeelzalen volgt de inspectie dezelfde werkwijze als bij het tweedelijnstoezicht op de kinderopvang. In 2013 onderzoekt de inspectie hoe zij de gemeentelijke rapportages over vve en de rapportages over kinderopvang en peuterspeelzalen meer in samenhang met elkaar kan brengen. Gemeenten hebben aangegeven daar behoefte aan te hebben.

### *2.2.3 Accreditatiestelsel*

De inspectie houdt ook toezicht op het accreditatiestelsel[3] hoger onderwijs. De NVAO neemt accreditatiebesluiten op basis van beoordelingen door commissies van onafhankelijke en gerespecteerde deskundigen. In het begin van 2013 wordt het inspectieonderzoek naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel in Nederland, dat eind 2012 is begonnen, voortgezet. Dit onderzoek maakt deel uit van de evaluatie van het nieuwe accreditatiestelsel.

3 De inspectie heeft toezicht op het accreditatiestelsel en niet op de NVAO. De NVAO is een binationale organisatie waarop het comité van ministers van Nederland en Vlaanderen toezicht houdt.

## 2.3 Thematische en overige onderzoeken

Om kennis te hebben van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijssysteem als geheel (het stelsel) gebruikt de inspectie in de eerste plaats de gegevens die beschikbaar komen uit het toezicht op de kwaliteit van onderwijs op de individuele instellingen. Daarnaast hanteert zij ook een thematische benadering. De doelen voor het thematisch onderzoek door de inspectie zijn besproken in onderdeel 1.3 van dit jaarwerkplan.
In de onderzoeken binnen de vier eerder genoemde thema's wordt het functioneren van aspecten van het stelsel of de samenhang daartussen op stelselniveau onderzocht. Daartoe verricht de inspectie instellingsoverstijgende themaonderzoeken en data-analyses, literatuuronderzoek en case studies. De inspectie wil een representatief beeld geven van het onderwijsstelsel. Daarom voert zij onderzoeken uit op scholen, die steekproefsgewijs zijn geselecteerd.
Sommige onderzoeken worden uitgevoerd als onderdeel van de vierjaarlijkse bezoeken aan scholen. Nieuwe toezichtinstrumenten, zoals in 2013 voor passend onderwijs, worden getest in pilots voordat ze definitief deel uitmaken van de werkwijze van de inspectie.

## 2.4 Innovatie en ontwikkeling van het toezicht

De inspectie ontwikkelt en vernieuwt permanent het toezicht om de gestelde doelen te bereiken en vragen te kunnen beantwoorden. Zij sluit aan bij de vele veranderingen in het onderwijs zelf, in de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs en in de maatschappelijke ontwikkelingen, vragen en prioriteiten.

### *2.4.1 Effecten van toezicht*

Een van de prioriteiten is de effectiviteit van het werk van de inspectie in toezicht en communicatie. Het toezicht draagt aantoonbaar bij aan de kwaliteit van scholen en instellingen en van het onderwijsstelsel als geheel. De inspectie wil in 2013 het effect meten van toezicht op scholen en instellingen, toezicht op het stelsel en communicatie. Bij de geplande onderzoeken in 2013 zal de inspectie expliciet nagaan of er in het onderzoeksontwerp ruimte is om het verschil tussen bepaalde (nieuwe) vormen van toezicht vast te stellen.
Dat kan betekenen dat bij de ontwikkeling van nieuwe kaders expliciet het verschil wordt onderzocht tussen het effect van het oude en het nieuwe kader op scholen en de effecten van verschillende vormen van toezicht of communicatie. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie loopt reeds een evaluatie om vast te stellen of de doelen van het nieuwe toezichtkader worden behaald.

### *2.4.2 Passend onderwijs en de leerling met een (extra) ondersteuningsbehoefte*

Bovenbeschreven activiteiten leiden regelmatig tot grote en kleine aanpassingen in het toezicht per sector, waarbij de toezicht- en waarderingskaders worden aangepast. Zoals gemeld aan de Eerste Kamer wordt naar verwachting het nieuwe toezicht- en waarderingskader voor de (nieuwe) samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs voor de zomer van 2013 vastgesteld. Een concept toezichtkader zal eind 2012 beschikbaar zijn gekomen. Het passend onderwijs zal in 2013 veel aandacht vragen van de inspectie, vanwege de grote ontwikkelingen die op dit gebied verwacht worden (de invoeringsdatum van passend onderwijs is door het Ministerie van OCW vastgesteld op 1 augustus 2014).

Het toezicht op de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs wordt uitgevoerd vanaf het najaar van 2013, nadat de samenwerkingsverbanden op 1 november 2013 een rechtspersoon moeten hebben ingericht. In de aanloop naar

het passend onderwijs voert de inspectie daar toezicht op uit in afstemming met de monitor van ECPO.
In 2013 neemt de inspectie de uitwerking verder ter hand van het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van passend onderwijs en het toezicht op het onderwijs aan leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte. De inspectie gaat na of en hoe de toezichtsystematiek in de verschillende sectoren aangepast moet worden aan de voorgenomen wetgeving rond passend onderwijs.
In het verlengde hiervan besteedt de inspectie (in nauw overleg met het veld) in 2013 specifiek aandacht aan de uitwerking van het begrip 'de leerling met een (extra) ondersteuningsbehoefte' en het toezicht op het aspect 'ondersteuning en begeleiding' in het reguliere toezicht bij de verschillende sectoren. Daar waar noodzakelijk wordt de samenwerking binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd actief opgezocht (zie 2.5.1).

### *2.4.3 Stimuleren tot excellentie*

De inspectie levert opbrengstgegevens aan de onafhankelijke jury die jaarlijks een aantal scholen aan de minister voordraagt voor het officiële predicaat 'Excellente school'. Op basis van deze inspectiegegevens maakt de jury een voorselectie. Naast opbrengsten spelen in de jurybeoordeling ook andere zaken een rol.
Tegelijkertijd gaat de inspectie in 2013 door met de ontwikkeling van een systematiek voor het identificeren van excellente scholen. Actueel maar nog niet concreet in de (eventuele) uitwerking is de ontwikkeling van toezicht dat meer differentieert in kwaliteitsniveaus.

### *2.4.4 Toezicht in het hoger onderwijs*

De inspectie heeft als taak het toezicht houden op de naleving van wettelijke voorschriften. Hieronder vallen ook voorschriften, die een directe relatie hebben met de vormgeving van de opleiding, zoals de onderwijs- en examenregelingen, de examencommissie en dergelijke. In het HO is de inspectie niet verantwoordelijk voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, dat is de taak van de NVAO. Wel heeft de Inspectie op basis van de WOT de taak het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid. Bovendien is met de WOT handen en voeten gegeven aan de "brandweerfunctie", waarmee de inspectie op verzoek van de minister of op eigen initiatief onderzoek kan doen. Staatssecretaris Zijlstra heeft een wetsvoorstel 'kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs' in voorbereiding, dat voorziet in de invoering van risicogericht toezicht, naast de bestaande mogelijkheden tot het verrichten van initieel onderzoek naar aanleiding van externe signalen.

### *2.4.5 Ontwikkeling toezicht op private activiteiten in het onderwijs*

Met ingang van 2012 heeft de minister het toezicht op private activiteiten in het onderwijs overgedragen aan de Inspectie. In opdracht van de minister doet de inspectie de komende twee jaar inventariserend veldonderzoek in alle onderwijssectoren. Het gaat hierbij om onderzoek naar de aard, omvang, risico's en motieven van private activiteiten. De onderzoeken lopen tot en met 2014 en leiden tot een risico-inventarisatie. Op basis van deze risico-inventarisatie kan worden bepaald in hoeverre er verduidelijking nodig is van de huidige regelgeving voor private activiteiten in het onderwijs.

### *2.4.6 Ontwikkeling van het stelseltoezicht*

Daarnaast vindt onderzoek en ontwikkeling plaats die gericht is op het stelseltoezicht. Vragen waar de inspectie zich bij de innovatie en ontwikkeling in 2013 op richt zijn:

- Hoe versterken we de kwaliteitszorg en het interne toezicht door schoolbesturen en toezichthouders?

- Hoe betrekken we leraren, ouders en leerlingen op een goede manier bij de uitoefening van het toezicht?
- Hoe betrekken we de onderwijsorganisaties op een goede manier bij de inrichting van het toezicht?
- Hoe kunnen we bijdragen aan kwaliteitsverbetering van instellingen die wel aan de basiskwaliteit voldoen maar die meer uit de leerlingen zouden kunnen halen?
- Hoe kunnen we de opbrengstindicatoren voor het voortgezet onderwijs verbeteren?
- Hoe kunnen we in het toezicht meer gebruikmaken van de sociale media?

## 2.5 Samenwerking in toezicht

Bepaalde onderdelen van het onderwijssysteem raken aan bijvoorbeeld de gezondheidszorg en de jeugdzorg. Om effectief te werken, zoekt de inspectie op deze terreinen samenwerking met andere inspectiediensten, koepelorganisaties van inspectiediensten en organisaties voor onderwijsinspectie in andere landen.
Het deelnemen aan internationale samenwerkingsactiviteiten wordt binnen de inspectie nadrukkelijk gezien als een bijdrage aan professionalisering van zowel individuele medewerkers als van de organisatie.

### *2.5.1 Samenwerking met toezichtinstanties*

Inspectieraad
In de Inspectieraad werkt de inspectie samen met de vijftien andere rijksinspectiediensten. De Inspectieraad coördineert de samenwerking in toezicht van algemene aard en voert besluiten van het kabinet uit. De Inspectie van het Onderwijs is in de Inspectieraad domeinhouder van het toezicht op de kinderopvang.

STJ
De inspectie participeert ook in het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ), dat verder wordt gevormd door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Het STJ is verantwoordelijk voor zowel het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering (via het sectorale toezicht) als de kwaliteit van de samenwerking bij de uitvoering (via het integrale toezicht). Welke inspecties met elkaar samenwerken is afhankelijk van het onderwerp waar onderzoek naar wordt gedaan.
In 2013 werkt de Inspectie van het Onderwijs binnen het STJ mee aan de onderzoeken binnen de meerjarige thema's kindermishandeling, kwetsbare groepen, overlastgevende groepen, en verbinding en samenhang op lokaal niveau.
Activiteiten die direct gerelateerd zijn aan het werk van de inspectie zijn de ontwikkeling van het toezicht op de aspecten van passend onderwijs die raken aan de toezichtketen, en het onderzoek naar de problematiek van leerlingen die langdurig niet naar school gaan. De inspectie draagt hieraan bij. Voorts voorziet de inspectie een voortzetting van de sectoroverstijgende samenwerking op het terrein van het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen en de jeugdzorg(voorzieningen).

NVAO
In het hoger onderwijs werkt de inspectie samen met de NVAO waar het gaat om het toezicht op de instellingen. Hiervoor heeft de inspectie een samenwerkingsconvenant gesloten met de NVAO. De NVAO bewaakt de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs; opleidingen worden geaccrediteerd indien aan de eisen van basiskwaliteit is voldaan. Op basis van signalen of klachten kan de inspectie een tussentijds onderzoek instellen. De inspectie betrekt de NVAO bij haar onderzoek voor zover het gaat om het beoordelen van die kwaliteitselementen die in de beoordelingskaders van het accreditatiestelsel hoger

onderwijs zijn opgenomen. De inspectie ziet ook toe op de naleving van de wettelijke regels in het hoger onderwijs.

### *2.5.2 Samenwerking bij opsporen van strafbare feiten*

De inspectie werkt sinds 2011 ook nauw samen met de FIOD, het OM en de Belastingdienst bij het opsporen van strafbare feiten en het in gang zetten van strafvervolging. In 2013 wordt bijzondere aandacht besteed aan het uitvoeren van twee, in 2011 afgesloten, specifieke convenanten voor de samenwerking op het gebied van maatwerktrajecten in het middelbaar beroepsonderwijs en bij verdachte vastgoedtransacties.

### *2.5.3 Internationale samenwerking*

De inspectie werkt via het SICI-netwerk en intensieve bilaterale contacten met de Angelsaksische landen, Scandinavië, Duitsland en Vlaanderen internationaal samen aan de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs. De samenwerking betreft de huidige speerpunten van het inspectiebeleid, zoals (sociale) onderwijsopbrengsten, de kwaliteit van de leraar en de effecten van toezicht. Belangrijke internationale thema's voor 2013 en volgende jaren zijn innovatie binnen het onderwijs en binnen het toezicht en de samenhang tussen evaluatiemechanismen op nationaal niveau.
Met behulp van additionele geldstromen traint en ondersteunt de inspectie onderwijsinspecties in andere landen. De expertise van de inspectie wordt ingezet voor specifieke training op onderdelen van het toezicht en voor het breder ondersteunen van implementatie van toezichtsystemen.
Talrijke internationale delegaties bezoeken de Nederlandse inspectie om kennis te nemen van de risicogerichte benadering van het toezicht. Naar verwachting zullen zulke bezoeken ook in 2013 plaatsvinden.

## 2.6 Overige wettelijke taken

Om een veilige leeromgeving voor alle leerlingen in Nederland te garanderen, is het nodig dat er een plek is waar belanghebbenden in het onderwijs terechtkunnen als de veiligheid in het geding is of als zij zich afvragen of die in het geding is.
De inspectie stelt daarom speciale vertrouwensinspecteurs aan, heeft een loket voor publieksvragen en spreekt zich in enkele situaties uit over de leerplicht.

### *2.6.1 Vertrouwensinspecteurs*

De inspectie heeft vertrouwensinspecteurs, die klachten in het kader van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, fysiek en psychisch geweld, discriminatie en radicalisering in het onderwijs behandelen. De vertrouwensinspecteurs fungeren als aanspreekpunt en adviseren over en begeleiden bij de eventueel te nemen stappen, zoals het indienen van een klacht of het doen van aangifte. Ook voor Caribisch Nederland is een vertrouwensinspecteur actief.
In situaties waarbij de inzet van een vertrouwensinspecteur gewenst is, kan dit worden aangemeld bij het centraal meldpunt vertrouwensinspecteurs. Alle klachtmeldingen worden geregistreerd.
Eenvoudige klachtmeldingen worden meteen afgehandeld; complexe klachtmeldingen worden intensief door een vertrouwensinspecteur begeleid.
De vertrouwenszaken die de vertrouwensinspecteurs behandelen, hebben een belangrijke signaalfunctie. De casuïstiek maakt zichtbaar wat zich meestal aan het oog van beleid, bestuur en toezicht onttrekt.
Het is daarom mede een taak van de vertrouwensinspecteurs om de ernst en omvang van de klachten te analyseren en op basis daarvan – in eerste instantie intern – maatschappelijke thema's te agenderen.

### *2.6.2 Publieksvragen*

In 2013 verwacht het Loket Onderwijsinspectie zo'n 11.000 vragen via het contactformulier op de website van de inspectie te beantwoorden. Daarnaast verwacht het Loket ongeveer 15.000 telefoongesprekken af te handelen. Het Loket Onderwijsinspectie wil de doorlooptijd van de beantwoording van telefonische vragen en vragen per mail verlagen en minimaal aan de normen van de Nationale ombudsman voldoen.
Het Loket is het eerste aanspreekpunt voor alle vragen van scholen, besturen, ouders, leerlingen en anderen die bij de inspectie binnenkomen.
Informatie Rijksoverheid (voorheen Postbus 51) doet de telefonische eerstelijnsopvang voor ouders en leerlingen voor de Inspectie van het Onderwijs.
De publieksvragen vormen een belangrijke bron voor de signalen waarop het risicogericht toezicht wordt gebaseerd (zie 2.1.1). Als signalen ernstig genoeg zijn, wordt uitgebreider onderzoek gedaan naar de betreffende instelling, school of opleiding.
In 2013 worden voorstellen gedaan voor een eenduidige beoordeling en afhandeling van klachten en signalen. Het gaat zowel om de afstemming tussen de afzonderlijke sectoren en de verschillende werkeenheden binnen de inspectie (vertrouwensinspecteurs, staf, het Loket en sociale opbrengsten) als om die met het ministerie van OCW. De signalenroute wordt ingebed in het kwaliteitssysteem van de inspectie. De werkgroep die dit traject uitvoert, is reeds begonnen in 2012. De voorstellen zijn een reactie op een evaluatie van de signalenroute die eerder is uitgevoerd.

### *2.6.3 Adviezen en ontheffingen*

In een aantal gevallen brengt de inspectie advies uit. Een voorbeeld is de advisering aan leerplichtambtenaren of niet-bekostigde onderwijsinstellingen in primair, voortgezet en speciaal onderwijs die kunnen worden aangemerkt als 'school in de zin van de Leerplichtwet'. Een ander voorbeeld is de advisering over aanvragen voor diploma-erkenning voor niet-bekostigde instellingen voor het beroepsonderwijs.
Daarnaast verleent de inspectie ontheffingen in verband met toelating, onderwijstijd en verblijfsduur in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

# 3 Hoe presenteert de inspectie haar bevindingen?

De inspectie informeert scholen en de samenleving over de staat van het onderwijs. De inspecteurs bespreken de bevindingen die gedaan zijn tijdens een inspectiebezoek met schoolbesturen en schoolleiders van de betreffende school. Dit is een belangrijk deel van de communicatie over toezichtbevindingen. Daarnaast wordt ook schriftelijk gerapporteerd over de uitkomsten van inspectieonderzoek.

## 3.1 Rapportages over individuele instellingen

Informatie over het toezichtarrangement van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt opgenomen in de toezichtkaart, die gepubliceerd wordt op internet.[4] Als de inspectie onderzoek uitvoert op een school, verschijnt het rapport daarvan op de toezichtkaart. De scholen in het voortgezet onderwijs hebben behalve een toezichtkaart ook een opbrengstenoverzicht, waarin schoolresultaten van leerlingen in diverse schooljaren te zien zijn. Voor alle instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie publiceert de inspectie jaarlijks een actueel instellingsprofiel, waarin naast de basisgegevens ook gegevens zijn opgenomen over onder andere het onderwijsrendement, de financiële situatie en het opleidingenaanbod.
Zwakke scholen, afdelingen en opleidingen zijn verplicht de publieksvriendelijke samenvatting van hun instellingsrapport, die door de inspectie gemaakt wordt, toe te sturen aan ouders van leerlingen. De inspectie publiceert dit rapport op haar website.
Op de website publiceert de inspectie ook een lijst met de beoordeling van de uitvoering van de wettelijke taken voor het toezicht op de kinderopvang door de gemeenten. Alle rapporten die zijn opgemaakt over het toezicht van gemeenten op vve zijn eveneens op de website te vinden. Ook rapporten van onderzoek bij instellingen voor hoger onderwijs publiceert de inspectie op haar website. Verder publiceert de inspectie overzichten van zeer zwakke scholen in primair en voortgezet onderwijs en van mbo-opleidingen met onvoldoende onderwijs- of examenkwaliteit.

## 3.2 Het Onderwijsverslag

Met het Onderwijsverslag rapporteert de inspectie jaarlijks over de staat van het onderwijs aan de minister van OCW en aan de minister van EL&I voor zover het om groen onderwijs gaat. In 2013 brengt de inspectie verslag uit over de staat van het onderwijs in schooljaar 2011/2012. Het Onderwijsverslag beschrijft de staat van het Nederlandse onderwijs op basis van de rapportage van inspecteursoordelen, ander materiaal dat de inspectie op scholen verzamelt, nadere analyses van dit materiaal en andere relevante gegevens. Centraal staat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, in het bijzonder de onderwijskwaliteit in de vorm van opbrengsten en inspecteursoordelen, de financiën en de naleving van wettelijke voorschriften. Daarnaast rapporteert het Onderwijsverslag over eventuele risico's in het stelsel, in het bijzonder rond de belangrijke thema's van de inspectie (zoals opbrengsten, de leerling met een ondersteuningsbehoefte, de leraar en het bestuur; zie ook 1.3). Het Onderwijsverslag wordt in de tweede helft van april 2013 gepresenteerd aan de minister van OCW en aan de minister van EL&I voor zover het om groen onderwijs gaat. De ministers van OCW en van EL&I bieden het namens de regering aan aan de Staten-Generaal.

4 Alle publicaties die de inspectie via internet uitbrengt, zijn te vinden via www.onderwijsinspectie.nl.

## 3.3 Andere rapportages

Over onderwerpen die instellingsoverstijgend zijn, rapporteert de inspectie via themarapporten. Deze rapporten worden gepubliceerd op de website van de inspectie (en in sommige gevallen ook in boekvorm verspreid). In bijlage is een overzicht opgenomen van de themarapportages die in 2013 worden verwacht. Ieder jaar brengt de inspectie een rapport uit (het Landelijk Oordeel) waarin zij de resultaten bespreekt die gemeenten en GGD'en bij de uitvoering van toezicht en handhaving van kinderopvang en peuterspeelzalen in het vorige kalenderjaar geboekt hebben. Daaraan voegt zij de actuele ontwikkelingen toe uit het verslagjaar. Eind 2013 verschijnt het rapport over 2012/2013.

## 3.4 Nieuwsbrief

Een aantal keer per jaar brengt de inspectie een nieuwsbrief over de verschillende onderwijssectoren uit. Deze nieuwsbrief wordt digitaal verstuurd aan onderwijsinstellingen en andere belangstellenden die zich hierop hebben geabonneerd.

# 4 Wat kost het toezicht door de inspectie?

In 2013 bedraagt het budget van de inspectie € 58.150.000. Dit is na aftrek van € 1.952.000 aan taakstelling, zoals is besloten door het kabinet-Rutte.

Het budget wordt naar schatting als volgt besteed:

| | Bedrag in € | Percentage |
|---|---|---|
| Personeel | 44.300.000 | 76 |
| Huisvesting | 5.300.000 | 9 |
| Automatisering | 5.500.000 | 10 |
| Overig materieel | 3.050.000 | 5 |
| Totaal | 58.150.000 | 100 |

De inspectie hanteert een rekenmodel waarmee de formatie is verdeeld over de inhoudelijke onderwerpen. Op basis van de daarbij gehanteerde uitgangspunten kan de begroting als volgt indicatief aan de toezichtuitoefening worden toegerekend:

| | Bedrag in € | Percentage |
|---|---|---|
| Risicogericht toezicht op scholen | 45.800.000 | 79 |
| Themaonderzoeken en ontwikkeling toezicht | 7.100.000 | 12 |
| Bijzondere toezichtactiviteiten | 2.900.000 | 5 |
| Overige wettelijke taken | 2.350.000 | 4 |
| Totaal | 58.150.000 | 100 |

Overeenkomstig de Regeling Inspectie van het Onderwijs (RIO) 2006 stelt de inspectie in het najaar een uitgavenraming per kostensoort op. De inspectie biedt dit bestedingsplan uiterlijk 1 december aan de secretaris-generaal aan, als onderdeel van de managementafspraak. De secretaris-generaal stelt de managementafspraak volgens plan vóór 1 januari vast.

Bijlagen

## Overzicht themaonderzoeken 2013[5]

| Onderwerp | Sector | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | PO | EC | VO | BVE | HO |
| Opbrengstgericht werken (p. 9) | x | | x | | |
| Opbrengsten speciaal onderwijs (p.10) | | x | | | |
| Basisschooladvies (p.10) | x | | | | |
| Begrijpend lezen en wereldoriëntatie (p.10) | x | | | | |
| Centraal schriftelijke en praktische examens (p.10) | | | x | | |
| Studiesucces (p.10) | | | | | x |
| Sociale opbrengsten (p.10) | x | | x | | |
| Veiligheidsbeleid (p.11) | x | x | | | |
| Cognitieve begeleiding mbo-studenten met een (extra) ondersteu-ningsbehoefte (p.11) | | | | x | |
| Kwaliteit van het schoolleiderschap (p.11) | x | x | x | x | |
| Bevordering onderwijskundig leiderschap (p.12) | x | x | x | x | |
| Verbeteringen leraarschap en lerarenopleidingen (p.12) | x | x | x | x | x |
| Intern toezicht (p.13) | | | | | x |
| Examencommissies (p.13) | | | | | x |

5 Dit overzicht bevat alle themaonderzoeken die in dit jaarwerkplan zijn opgenomen. Deze themaonderzoeken worden niet per definitie zelfstandig uitgevoerd, maar kunnen ook gecombineerd met andere onderzoeken worden uitgevoerd. Over de uitkomsten van het themaonderzoek wordt gerapporteerd in het jaarlijkse verslag over de staat van het onderwijs, oftewel het Onderwijsverslag. Waar dat opportuun is, brengt de inspectie separaat een themarapport uit.

# Colofon

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

**Uitgave**
Inspectienummer: 2012-30
ISBN: 978-90-8503-296-0

Deze publicatie is te downloaden van www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | september 2012