



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

JAARWERKPLAN 2011

ACTIVITEITEN INSPECTIE VAN HET
ONDERWIJS

Utrecht, september 2010

Voorwoord

Effectief toezicht voor goed onderwijs. Dat is waar de Inspectie van het Onderwijs voor wil staan. Goed onderwijs, zodat alle leerlingen en studenten in Nederland de kans krijgen zich naar hun mogelijkheden te ontwikkelen. Toezicht is ons instrument om hieraan te werken, om de betrokkenen te informeren en scherp te houden. In dit jaarwerkplan staan de activiteiten die wij daartoe in 2011 gaan uitvoeren.

Het jaarwerkplan is een activiteitenplan. Het beschrijft vooral wat we gaan doen, en in algemene termen ook hoe we dat doen. Precieze informatie over de wijze waarop wij scholen beoordelen en onderzoeken uitvoeren, is te vinden op onze website en in diverse brochures.

Het jaarwerkplan is opgebouwd rond vier meerjarige themalijnen: 1) onderwijsopbrengsten, 2) aandacht voor kwetsbare leerlingen, 3) de leraar, en 4) management, bestuur en financiën. Voor deze themalijnen zijn aandachtspunten geformuleerd waarop we met verschillende vormen van onderzoek ingaan. De kern van onze activiteiten ligt in het risicogerichte toezicht op de onderwijsinstellingen. Hiervoor zetten we het grootste deel van onze capaciteit in. We vullen het risicogerichte toezicht aan met thematisch onderzoek, gericht op instellingen of (delen van het) onderwijsstelsel.

In dit jaarwerkplan gaan we eerst in op het toezicht in het algemeen. Wat is de algemene werkwijze en welke vormen van onderzoek en rapportage zijn er. In het tweede hoofdstuk gaan we in op het toezicht op instellingen en op het stelsel, met de vier genoemde themalijnen als kapstok. In het derde hoofdstuk komen enkele speciale categorieën van toezicht aan de orde, zoals het toezicht op voor- en voegschoolse educatie, kinderopvang en niet bekostigd onderwijs. Het vierde hoofdstuk behandelt enkele specifieke wettelijke taken en het vijfde hoofdstuk ten slotte het budget dat de inspectie dit jaar ten dienste staat.

Het denken en ontwikkelen gaat uiteraard voort. Het is dan ook niet uitgesloten dat we, als de actuele situatie daarom vraagt, komen tot herprioritering.

Overeenkomstig de Wet op het onderwijstoezicht heeft dit jaarwerkplan de goedkeuring van de minister van OCW en voor zover het betreft het onderwijs op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving de minister van LNV.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
inspecteur-generaal van het Onderwijs
Utrecht, september 2010

INHOUD

Voorwoord 3

- 1 Het toezicht van de inspectie 7**
 - 1.1 Risicogericht toezicht op instellingen 7
 - 1.2 Aangepast toezicht: handhaving van kwaliteit en regelgeving 8
 - 1.3 Andere vormen van toezichtonderzoek 8
 - 1.4 Rapporteren 9

- 2 Toezicht op instellingen en stelsel 11**
 - 2.1 Algemene thematiek en specifieke aandachtspunten 11
 - 2.2 Opbrengsten van het onderwijs 13
 - 2.3 Aandacht voor kwetsbare leerlingen 16
 - 2.4 De leraar 19
 - 2.5 Management, bestuur en financiën 21

- 3 Speciale categorieën van toezicht 26**
 - 3.1 Voor- en vroegschoolse educatie 26
 - 3.2 Kinderopvang 26
 - 3.3 Niet bekostigd onderwijs 27
 - 3.4 Nederlands onderwijs in het buitenland 28
 - 3.5 Europese scholen 28
 - 3.6 Toezicht op kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven 29
 - 3.7 Toezicht op het accreditatiestelsel hoger onderwijs 29
 - 3.8 De groene school als kenniscentrum 29
 - 3.9 Samenwerking in toezicht 29

- 4 Overige wettelijke taken 31**
 - 4.1 Vertrouwensinspecteurs 31
 - 4.2 Adviezen en ontheffingen 31
 - 4.3 Publieksvragen, Loket onderwijsinspectie 31

- 5 Begroting op hoofdlijnen 33**

BIJLAGE(N)

OVERZICHT THEMARAPPORTEN 35
GEBRUIKTE AFKORTINGEN 37

1 Het toezicht van de inspectie

Het toezicht van de inspectie vindt plaats binnen het kader van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). De verwachte wijziging van de WOT in 2010 is vertraagd doordat het wetsvoorstel controversieel is verklaard na de val van het kabinet in februari van dit jaar. De huidige wettelijke taken zijn leidend voor dit jaarwerkplan.

Vanaf 10 oktober 2010 strekt het toezicht zich ook uit over de BES-eilanden. Er zal nog overleg plaatsvinden tussen het ministerie van OCW en de inspectie over toepassing van het waarderingskader voor de BES-eilanden. Het toezicht op de BES-eilanden zal uitgevoerd worden op basis van de WOT. De WOT wordt hiertoe aangepast.

1.1 Risicogericht toezicht op instellingen¹

Het toezicht op instellingen is risicogericht. Dat betekent dat de inspectie minimaal eenmaal per jaar op basis van een aantal (prestatie)indicatoren² een risicoanalyse maakt van elke school. Daarbij kijkt zij naar de opbrengsten, jaarrapportages van scholen, signalen en reeds bij de inspectie bekende informatie. Als daaruit blijkt dat er geen belangrijke risico's zijn, krijgt de school voor dat jaar te maken met zogenaamd basistoezicht. Dat houdt in dat de inspectie er in dat jaar in principe geen nadere toezichtactiviteiten uitvoert.

In het hoger onderwijs richt het risicogerichte toezicht van de inspectie zich, zowel bij het bekostigde als het niet-bekostigde onderwijs, op de naleving van wettelijke vereisten, risicodossiers en daarnaast op de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs. Daartoe verricht zij themaonderzoeken naar aspecten van die kwaliteit, maar wil zij de kwaliteit ook transparanter maken door verschillen tussen opleidingen te beschrijven. Dat gebeurt aan de hand van risicoanalyses op sectorniveau. In 2009/2010 is in nauw overleg met de NVAO en het departement een pilot uitgevoerd met als doel om in het ho op sectorniveau tot een dergelijke vorm van toezicht op kwaliteit van het hoger onderwijs te komen. Dit mede tegen de achtergrond van de Europese discussie rondom classificatie, learning outcomes en benchmarking. De pilot heeft een instrument opgeleverd dat verschillen en overeenkomsten tussen verwante opleidingen zichtbaar maakt. Het komende jaar zal de sectoranalyse verder ontwikkeld worden.

Ziet de inspectie risico's, of vermoedt zij zelfs concrete tekortkomingen, dan voert zij nader onderzoek uit. Dit kan in de vorm van bureauonderzoek, maar leidt er in veel gevallen ook toe dat overlegd wordt met het bevoegd gezag en dat onderzoek in de school plaatsvindt, met name als de opbrengsten tekort schieten. Uit dat onderzoek volgt dan de vaststelling of er sprake is van tekortkomingen in de onderwijskwaliteit en/of de naleving van wet- en regelgeving. Als de school dergelijke tekortkomingen heeft, krijgt zij aangepast toezicht. Dit aangepaste toezicht wordt beschreven in paragraaf 1.2.

1 De begrippen scholen en instellingen worden als elkaars synoniemen beschouwd in dit Jaarwerkplan en worden door elkaar gebruikt.

2 Bij ec zijn deze indicatoren in ontwikkeling.

Omdat het risicogerichte toezicht ertoe zou kunnen leiden dat scholen gedurende zeer lange tijd geen concrete toezichtactiviteiten zouden ondervinden, is conform de wens van de Tweede Kamer besloten dat scholen in po, ec, vo en bve minstens eenmaal per vier jaar in enigerlei vorm onderzocht worden. Dit gebeurt onder meer door de scholen in te plannen in themaonderzoeken.

1.2 Aangepast toezicht: handhaving van kwaliteit en regelgeving

Handhaving is voor de inspectie een breed begrip. Het omvat alle activiteiten die erop gericht zijn dat het onderwijs voldoet aan de eisen die eraan worden gesteld. Daarbij vormt de kwaliteit van het onderwijs het allerbelangrijkste aangrijpingspunt. Elke paar jaar stelt de inspectie, in het kader van programmatisch handhaven, een aantal prioriteiten vast die actief worden gehandhaafd.

De kwaliteit van het onderwijs is geoperationaliseerd in een aantal wettelijke voorschriften die in sectorwetten zijn geregeld (zogenaamde deugdelijkheidseisen) en overige aspecten van kwaliteit waar de inspectie gebruik van maakt bij de beoordeling van scholen. Deze overige aspecten zijn in de WOT vastgelegd voor de sectoren po, ec en vo. Voor bve-instellingen zijn zij afgeleid uit de WEB. Sommige deugdelijkheidseisen zijn tegelijk ook kwaliteitseisen. Bij de handhaving van die kwaliteit staat de inspectie een aantal hulpmiddelen ter beschikking.

In veruit de meeste gevallen volstaat dat de inspectie het bestuur of de leiding van de school of instelling aanspreekt op de tekortkomingen en afspraken maakt over de verbetering. De school brengt de verbeteringen aan en de inspectie onderzoekt het resultaat ervan. Dit is het zogenaamde aangepaste toezicht. Dit duurt tot de tekortkomingen zijn opgeheven.

Als de kwaliteit van het onderwijs op meerdere onderdelen ernstig tekort schiet, kan een school of een onderdeel van een instelling aangemerkt worden als zwak of zeer zwak. De school krijgt dan intensiever aangepast toezicht dat erop gericht is zo snel mogelijk de tekortkomingen op te heffen. Als het daarbij gaat om deugdelijkheidseisen, kan de inspectie ook gebruik maken van de wettelijke handhavingsmogelijkheden die daarmee samenhangen. Bij het ho kan dat eveneens.

Dat doet de inspectie ook als de algemene kwaliteit van de school weliswaar (nog) in orde is, maar er niet voldaan wordt aan specifieke wettelijke vereisten. Zeker waar het gaat om wettelijke voorschriften die direct van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs, kan snelle handhaving voorkomen dat een school zeer zwak wordt. Bij niet voldoen aan wettelijke vereisten kan de minister ook sancties opleggen als geen herstel plaatsvindt.

1.3 Andere vormen van toezichtonderzoek

Risicogericht toezicht veronderstelt, zoals hierboven is aangegeven, dat er indicaties zijn van risico's op grond waarvan de sturing plaatsvindt. Naast de risicogerichte benadering vinden ook andere vormen van onderzoeks-aansturing plaats. Risicosturing leidt er namelijk toe dat de onderzoekspopulatie niet representatief is. Als het noodzakelijk is een representatief beeld te geven van (een aspect van) het onderwijsstelsel, is het trekken van een steekproef nodig. Ook integraal onderzoek bij alle scholen of instellingen valt onder deze benadering, zoals het geval is bij het examenonderzoek in de bve-sector. Naast risicosturing wordt het toezicht in het hoger onderwijs eveneens vanuit de steekproefbenadering optiek gestuurd.

Afhankelijk van het onderwerp leiden deze vormen van toezichtonderzoek tot themarapporten of tot individuele rapporten per instelling. Deze onderzoeken worden daarnaast gebruikt voor de validering van het risicomodel. Waar tekortkomingen worden geconstateerd, worden deze op dezelfde wijze behandeld als in het risicogerichte toezicht: de school krijgt aangepast toezicht tot de tekortkomingen zijn opgelost, zoals beschreven is in paragraaf 1.2.

1.4 Rapporteren

Een belangrijke, wettelijke opdracht aan de inspectie is te rapporteren over haar bevindingen met betrekking tot het onderwijs. Rapporteren vindt plaats in drie verschillende vormen.

1.4.1 Rapporteren over afzonderlijke scholen of instellingen

De inspectie rapporteert over afzonderlijke scholen in po en ec, over afdelingen of schoolsoorten in vo en over opleidingen in bve via de toezichtkaart op internet en via rapporten. Over het ho gebeurt dat via rapporten en eveneens via internet. De toezichtkaart op internet (voor vo aangevuld met de opbrengstenkaart en voor bve met het instellingsprofiel) weerspiegelt de conclusie van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wet- en regelgeving bij de scholen. Deze conclusie leidt tot een toezichtarrangement. Als de inspectie geen belangrijke tekortkomingen heeft vastgesteld, krijgt de school, afdeling of opleiding een zogenaamd basisarrangement of basistoezicht. Zijn er wel belangrijke tekortkomingen op het gebied van kwaliteit en/of naleving, dan krijgt de school, afdeling of opleiding aangepast toezicht. Er wordt dan duidelijk wat er tekort schiet en welke activiteiten er plaatsvinden om die tekorten op te heffen. Het toezichtarrangement kan bij nieuwe informatie op elk moment worden aangepast en wordt minstens eenmaal per jaar ververst.

In aanvulling op de toezichtkaart zijn er schoolrapporten. Die zijn via de toezichtkaart op internet te vinden. Als een school, afdeling of opleiding tekortkomingen heeft, is er in ieder geval altijd een rapport waarin die constatering worden onderbouwd. Daarnaast kunnen er rapporten zijn als een school, afdeling of opleiding in een andere vorm van onderzoek heeft gezeten. Dat kan ook als de school, afdeling of opleiding geen tekortkomingen heeft.

De inspectie heeft de informatievoorziening verder toegesneden op direct belanghebbenden, met name ouders en leerlingen. Van scholen in het primair onderwijs, de afdelingen in het voortgezet onderwijs en de opleidingen in het bve die kwalitatief zeer zwak zijn of (bve) onvoldoende examenkwaliteit hebben, publiceert de inspectie een lijst van zeer zwakke scholen of opleidingen. Van de rapporten wordt in die gevallen bij primair en voortgezet onderwijs een publieksvriendelijke samenvatting gemaakt voor met name ouders. De school is verplicht die publieksvriendelijke samenvatting aan de ouders toe te sturen. Als de school dat nalaat, benadert de inspectie zelf de ouders actief. Voorts is de toezichtkaart voorzien van een e-mail alert. Hiermee kan iedereen zich abonneren op nieuwe informatie over een school. Men wordt dan gewaarschuwd als er een nieuw rapport verschijnt van die school.

1.4.2 Themarapporten

De inspectie rapporteert over onderwerpen die schooloverstijgend zijn via themarapporten. Themarapporten kunnen gebaseerd zijn op onderwerpen uit het reguliere toezicht op groepen van scholen of instellingen, maar ook op specifiek

onderzoek naar belangrijke onderwerpen in het onderwijsstelsel of in het internationale onderwijstoezicht. Themarapporten worden via internet gepubliceerd maar daarnaast vaak ook in boekvorm verspreid.

Een bijzondere categorie vormen daarbij zogenaamde regiorapportages voor het primair onderwijs. De inspectie is van plan in 2011 op basis van secundaire analyses en de ervaringskennis van inspecteurs opnieuw een aantal van dergelijke rapporten uit te brengen. Zij zijn in principe niet-actief openbaar; op basis van opgedane ervaringen zal worden bezien of deze activiteiten ook zullen leiden tot rapportage in het Onderwijsverslag.

Op het niveau van regio, stad, (deel)gemeente of wijk wil de inspectie in die regiorapporten knelpunten en aandachtspunten met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs onder de aandacht te brengen in bestaande of te arrangeren overlegsituaties met betrokken besturen en gemeenten. In die overlegsituaties is de Inspectie van het Onderwijs niet agendabepalend, maar informerend. In het kader van het toezicht op de wettelijke verplichting tot overleg in het kader van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) betreft de inspectie daarbij zo nodig ook het functioneren van de LEA en de in de wet genoemde onderwerpen die daarbij aan de orde zijn. Bij het toezicht op de LEA kunnen verder de uitkomsten van risicoanalyses een rol spelen.

Themarapporten vloeien voort uit de toezichtactiviteiten die beschreven zijn in hoofdstuk 2 en paragraaf 3.1. Een overzicht met themarapporten die in 2011 zullen verschijnen, is opgenomen als bijlage 1.

1.4.3 Onderwijsverslag

In het Onderwijsverslag beschrijft de inspectie jaarlijks de staat van het gehele onderwijs. Het Onderwijsverslag beschrijft de kwaliteit en naleving alsmede de financiën in de verschillende onderwijssectoren gedurende het verslagjaar. Naast sectorspecifieke hoofdstukken zal het ook een aantal themahoofdstukken bevatten. Het Onderwijsverslag wordt in de tweede helft van april 2011 aangeboden aan de minister van OCW, die het namens de regering aanbiedt aan de Staten Generaal, en de minister van LNV, en breed verspreid in boekvorm. Daarnaast is het beschikbaar via internet.

2 Toezicht op instellingen en stelsel

2.1 Algemene thematiek en specifieke aandachtspunten

Het toezicht door de inspectie op de instellingen en het stelsel is erop gericht bij te dragen aan een maximale kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs. Daartoe onderscheidt de inspectie vier themalijnen. Activiteiten worden per themalijn geordend beschreven. Twee van die themalijnen vormen de kern: het zijn eindresultaten die door het onderwijs bij leerlingen moeten worden nagestreefd, namelijk:

- onderwijsopbrengsten
- aandacht voor kwetsbare leerlingen

De andere themalijnen zijn voorwaardelijk: het zijn essentiële voorwaarden voor scholen om te voorzien in de doelen die verwoord zijn in de kern, namelijk:

- de leraar
- management, bestuur en financiën

De inspectie streeft ernaar de activiteiten gedurende een reeks van jaren uit te voeren vanuit deze themagerichte benadering. Dat leidt ertoe dat onderwerpen over een langere periode kunnen worden opgebouwd, terwijl de inspectie een maximale focus houdt. Dit gebeurt door bij elke themalijn een beperkt aantal aandachtspunten te formuleren die leidend zijn bij de keuze van onderwerpen. Deze punten komen zowel in het instellingstoezicht als in onderzoek naar het stelsel aan de orde.

Bij de gekozen activiteiten wordt verder telkens duidelijk gemaakt op welke aandachtspunten ze aansluiten. De activiteiten in een jaar zullen meestal niet het volledige punt dekken, maar daaraan bijdragen voor een sector of een onderdeel van het punt. Over een langere periode ontstaat zo een meer gevuld beeld.

2.1.1 Thema opbrengsten van het onderwijs

Opbrengsten geven weer in welke mate leerlingen, en daarmee de maatschappij, baat hebben bij het onderwijs. Zij vormen dus in belangrijke mate het resultaat van het onderwijs. Om die reden gebruikt de inspectie ze ook als maatstaven voor het functioneren van scholen. Verschillen in opbrengsten zeggen iets over de kwaliteit van het onderwijs.

De wijze waarop de inspectie de opbrengsten gebruikt, roept met regelmaat vragen op. Sommigen zijn van mening dat er sprake is van een te smalle, overwegend cognitieve invulling van het begrip opbrengsten. Leerlingen leren meer dan dat en die andere opbrengsten, met name sociale opbrengsten, zijn eveneens waardevol voor de leerlingen en de maatschappij. Scholen worden er echter niet door de inspectie voor "beloond". Een andere opvatting is dat de huidige toepassing van opbrengsten teveel een relatieve beoordeling is, die niet laat zien in hoeverre het absolute niveau van het onderwijs zich ontwikkelt.

De inspectie richt haar toezicht met betrekking tot de opbrengsten de komende jaren op de volgende aandachtspunten.

- 1.1. Verbreding van het opbrengstenbegrip waarmee de inspectie werkt, onder meer met sociale opbrengsten;

- 1.2. Het niveau van de opbrengsten in Nederland (ook in historisch en internationaal perspectief);
- 1.3. De aantallen en categorieën leerlingen waarmee in Nederland niet de resultaten bereikt worden die wel nodig zijn voor hun verdere (onderwijs)loopbaan;
- 1.4. De risicovolle onderdelen in de onderwijsloopbaan van leerlingen;
- 1.5. De verschillen binnen en tussen scholen in gerealiseerde resultaten;
- 1.6. De kenmerken van scholen en klassen/leraren die verschillen in resultaten van leerlingen en voortijdig schoolverlaten verklaren.

2.1.2 Thema aandacht voor de kwetsbare leerling

Nederland kent veel schooluitval. Er zijn grote groepen leerlingen die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en vervolgens ook op de arbeidsmarkt kwetsbaar zijn. Daarnaast zijn er relatief veel leerlingen in het speciaal onderwijs en praktijkonderwijs en met leerwegondersteuning. Voorts zijn er begaafde leerlingen die onvoldoende uitgedaagd worden. Er bestaat geen eenduidige definitie van kwetsbare leerlingen, maar dit zijn groepen die er in elk geval toe te rekenen zijn.

Aandacht voor kwetsbare leerlingen kan hun kans op succes vergroten en draagt daarmee ook bij aan de verhoging van de onderwijsopbrengsten en de resultaten. In de loop van de komende twee jaar wil de inspectie het onderwerp verder verkennen, met het doel er enerzijds over te rapporteren en er anderzijds in het toezicht op de scholen nader op in te kunnen spelen.

De inspectie richt haar toezicht met betrekking tot de kwetsbare leerlingen op de volgende aandachtspunten.

- 2.1 De kwaliteit van onderwijs die instellingen/sectoren bieden aan kwetsbare leerlingen en de resultaten die deze behalen;
- 2.2 De factoren die schoolloopbanen van bepaalde groepen kwetsbare leerlingen succesvol maken of dat succes juist belemmeren;
- 2.3 De risico's die het stelsel heeft als het gaat om onderwijs aan kwetsbare leerlingen;
- 2.4 De kwaliteit die samenwerkingsverbanden leveren in het perspectief van passend onderwijs.

2.1.3 Thema de leraar

De leraar is de hoeksteen van het onderwijs. Uit nationale en internationale onderzoeken en Onderwijsverslagen blijkt overduidelijk dat de inzet en de kwaliteiten van de leraren essentiële voorwaarden zijn om de doelen van het onderwijs, goede opbrengsten, te bereiken. Waar de leraren in hun team opbrengstgericht werken en aansluiten bij de verschillen tussen (kwetsbare) leerlingen, blijken de opbrengsten van het onderwijs beter te zijn. Leerlingen, zowel zij die het zonder meer goed kunnen, als zij die er meer moeite mee hebben, boeken daarin de best mogelijke resultaten. Waar het misgaat op scholen, blijkt een belangrijke oorzaak vaak te liggen in tekortschieten van de leraren en de onderwijskundige leiding.

De inspectie richt haar toezicht op het leraarschap op de volgende aandachtspunten.

- 3.1 De indicatoren om de kwaliteit van leraren te beoordelen;

- 3.2 De wijze waarop en de mate waarin de kwaliteit van leraren en onderwijskundige leiding een rol speelt bij het ontstaan van (zeer) zwakke scholen of opleidingen;
- 3.3 De invulling en de benutting van de professionele ruimte;
- 3.4 De kwantitatieve en kwalitatieve tekortkomingen op het gebied van personeel en onderwijskundig management die scholen hebben;
- 3.5 De kwaliteit van pedagogisch en didactisch handelen die leraren hebben in de basisvakken rekenen/wiskunde en Nederlands in alle sectoren;
- 3.6 De kwaliteit van lerarenopleidingen en nascholing.

2.1.4 Thema management, bestuur en financiën

Met het autonoom worden van de scholen in de afgelopen jaren is een steeds grotere verantwoordelijkheid komen te liggen bij bestuur en schoolleiding. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen. Zij moeten daarbij met verschillende betrokken partijen rekening houden. Allereerst zijn dat de eisen die belanghebbenden (leerlingen, ouders, bedrijfsleven etc.) stellen. Verder is dat de overheid die eisen stelt aan het toedelen van middelen om het onderwijs te verzorgen en aan dat onderwijs zelf. Tenslotte is dat het personeel dat aangetrokken en gefaciliteerd moet worden om het onderwijs zo goed mogelijk te verzorgen. De relatieve autonomie van onderwijsinstellingen brengt met zich mee dat besturen zich in toenemende mate ten opzichte van die partijen moeten verantwoorden over hun resultaten.

De inspectie houdt geen toezicht op de organisatie van het bestuur en zijn scholen of instellingen, maar wel op de wijze waarop voldaan wordt aan de eisen die gesteld worden met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, de rechtmatigheid en de verantwoording en op de naleving van wettelijke bepalingen omtrent de inrichting van het bestuur. Waar het daarbij gaat om de strikt financiële verantwoording, wordt die besproken in paragraaf 2.5.7.

De inspectie richt haar toezicht op management, bestuur en financiën op de volgende aandachtspunten.

- 4.1 De kenmerken van een goed bestuur (in relatie tot de kwaliteit van het onderwijs);
- 4.2 De mate waarin besturen erin slagen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, de naleving van wet- en regelgeving en de rechtmatigheid van het financiële handelen waar te maken;
- 4.3 De mate waarin het financiële beleid van besturen bijdraagt aan de instandhouding en verbetering van de onderwijskwaliteit en de naleving;
- 4.4 De mate waarin besturen zich horizontaal verantwoorden (bijvoorbeeld via het geïntegreerd jaardocument en anderszins over het gevoerde beleid) en de kwaliteit van het interne toezicht;
- 4.5 De wijze waarop besturen zich voorbereiden op het mogelijke tekort aan leraren en directeuren.

2.2 Opbrengsten van het onderwijs

2.2.1 Voorwaardelijke activiteiten

Aandachtspunt 1.1 vergt een gedegen onderzoek van het opbrengstenconcept dat de inspectie in haar toezicht kan toepassen. Hierbij speelt, naast de inhoudelijke relevantie van een breder opbrengstenconcept, ook de praktische toepasbaarheid

een rol. Niet alleen zal het geoperationaliseerde concept toetsbaar moeten zijn, maar het zal dat ook moeten zijn zonder veel extra (administratieve) belasting van scholen en instellingen. Vervolgens zal het concept van instrumentatie moeten worden voorzien om te kunnen worden toegepast in risicoanalyses en beoordelingen. Bij het vo zal het accent daarbij komen liggen bij het bepalen van de toegevoegde waarde in combinatie met het gebruik van een absolute normering van de leerresultaten. Vanzelfsprekend wordt een eventuele, nieuwe benadering van opbrengsten opgenomen in een aangepast toezichtkader. Voor bve wordt gezien in hoeverre de indicator voor toegevoegde waarde gebruikt kan worden en er overgegaan kan worden tot absolute normering. Ook wordt gezien welke gevolgen dat heeft voor het geheel van indicatoren vanaf 2012.

2.2.2 Opbrengsten in het risicogerichte toezicht

Onderwijsopbrengsten vormen een centrale categorie in het risicogerichte toezicht op alle scholen van primair onderwijs tot en met bve. Dit draagt bij aan de beantwoording van de aandachtspunten 1.5 en 1.6. In alle risicoanalyses, die jaarlijks plaatsvinden, vormen de onderwijsopbrengsten een hoofdindicator. In geval van onvoldoende opbrengsten vindt altijd nadere analyse plaats van of nader onderzoek naar de mogelijke oorzaken daarvan. Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van het toezichtkader, zijn onderwijsopbrengsten een doorslaggevend element. Hieronder valt als onderdeel van de opbrengsten het bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

In het vo zal in dit verband specifiek onderzoek worden gedaan naar de opbrengsten van de Internationale Schakelklassen (ISK's). De resultaten van de leerlingen op de ISK's kunnen niet met dezelfde methodiek als de reguliere afdelingen worden vastgesteld. De inspectie gaat in 2011 na op welke manier die opbrengsten wel kunnen worden vastgesteld, wat de opbrengsten dan zijn, wat de verschillen tussen de ISK's zijn en hoe die verschillen kunnen worden verklaard.

In het hoger onderwijs vindt jaarlijks analyse plaats van de onderwijsrendementen na twee jaar studie, uitgesplitst naar sector (CROHO-onderdeel). Over de onderwijsopbrengsten rapporteert de inspectie in afzonderlijke schoolrapporten³ en in het Onderwijsverslag.

2.2.3 Het niveau van opbrengsten

De inspectie beoordeelt opbrengsten op basis van bestaande, binnenlandse maatstaven. Voor het beoordelen van het presteren van scholen is dat in principe voldoende. Dat oordeel vindt grotendeels plaats op basis van relatieve normen. Deze oordelen bieden echter geen inzicht in het absolute niveau van de opbrengsten. Op basis van internationale vergelijking ontstaat het beeld dat Nederland in toenemende mate voorbijgestreefd wordt door andere landen. Dat is gedeeltelijk het gevolg van een lichte achteruitgang van Nederland zelf, en voor een ander deel van een snelle opmars door andere landen. De inspectie wil dit, in het kader van aandachtspunt 1.2, verder inzichtelijk maken en gebruiken als aanvulling op de gebruikelijke beoordelingen. Het onderzoek zal plaatsvinden door secundaire analyses op basis van reeds beschikbare data in combinatie met literatuurstudie.

Voor het vo zal hierbij het accent liggen op de verdere ontwikkeling van absolute normering (zie paragraaf 2.2.1). In een onderzoek zal worden nagegaan hoe de opbrengsten in het vo zich verhouden tot het Europees Referentiekader. Over het

³ Voor po, ec, vo en bve.

resultaat zal de inspectie rapporteren in een themarapport en het Onderwijsverslag. In de sector bve zal, naast een absolute normering, een indicator voor toegevoegde waarde worden ontwikkeld.

2.2.4 Basisvaardigheden taal en rekenen

Afgelopen jaren besteedde de inspectie veel aandacht aan de ontwikkeling van het taal- en rekenniveau in de verschillende sectoren. De wet Referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen is per 1 augustus 2010 in werking getreden. Voor Nederlands en rekenen komen er geleidelijk aan centrale examens in het mbo. Nederlands wordt door de inspectie onderzocht in het reguliere toezicht op het mbo. De bevindingen leiden tot een bijdrage aan het onderwijsverslag.

2.2.5 Verschillen in resultaten

Opbrengsten vormen een onderdeel van de resultaten die leerlingen boeken. Het (maatschappelijk) resultaat bestaat echter niet alleen uit het succes in de leeropbrengsten op de school, maar ook uit datgene wat leerlingen vervolgens in vervolgstudie of werk met dat succes (kunnen gaan) doen. Met de aandachtspunten 1.3, 1.4 en 1.5 wil de inspectie inzicht krijgen in welke verschillen in resultaten ontstaan en waar de bron van die verschillen in gelegen is. Het resultaat daarvan maakt deze informatie breed toegankelijk en biedt de inspectie de mogelijkheid haar toezicht verder toe te spitsen op de elementen die binnen haar takenpakket passen (zie ook paragraaf 2.2.6). Het onderzoek zal plaatsvinden door secundaire analyses op basis van reeds beschikbare data in combinatie met literatuurstudie. Alleen voor het sbo en (v)so is aanvullend onderzoek nodig naar de uitstroom van leerlingen.

Voor vo en ho zal in 2011 een onderzoek plaatsvinden naar de relatie tussen het lage rendement in het eerste jaar hbo, de (kwaliteit van) de voortrajecten op havo en de opvang op de hbo-opleidingen. Over het resultaat zal worden gerapporteerd in een themarapport en het Onderwijsverslag.

2.2.6 Oorzaken van resultaatverschillen bij scholen en leraren

Het onderzoek in paragraaf 2.2.5 geeft inzicht in de verschillen in resultaten bij leerlingen, maar nog niet in aandachtspunt 1.6, waarbij het gaat om de oorzaken van de verschillen voor zover ze te herleiden zijn tot scholen of leraren. Naast informatie uit het risicogerichte toezicht (paragraaf 2.2.2) is daarvoor informatie nodig die ingewonnen wordt in het steekproefonderzoek dat onder meer in het kader van het vierjarig onderzoek plaatsvindt in alle sectoren met uitzondering van het hoger onderwijs. Analyse van de uitkomsten hiervan, gecombineerd met die uit paragraaf 2.2.5 moet het gewenste inzicht kunnen leveren. De resultaten kunnen worden gebruikt voor verbetering van het toezichtkader, zijn ook relevant voor de aandacht voor kwetsbare leerlingen (zie paragraaf 2.3) en er zal over worden gerapporteerd in het Onderwijsverslag.

2.2.7 Sociale opbrengsten

Wat zijn sociale en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs? Onderwijs draagt niet alleen bij aan kwalificatie, maar heeft ook belangrijke sociale en maatschappelijke opbrengsten. Deze liggen op individueel en collectief niveau. Het gaat dan om bijvoorbeeld de sociale competenties waarmee leerlingen het onderwijs verlaten, op allerlei terrein, zoals sociale vaardigheden, algemene beroepsvaardigheden of burgerschapscompetenties. De inspectie oriënteert zich op de mogelijkheid van meer stelselmatige aandacht voor de sociale en

maatschappelijke functies van onderwijs. Meer specifiek richt de inspectie zich thans op de vraag wat met het oog op de kwaliteit van instellingen en het bestel opbrengsten zijn die in dit verband aandacht vragen, en hoe een beoordeling van dergelijke opbrengsten van het Nederlandse schoolstelsel mogelijk is. Een onderdeel daarvan is ook de bijdrage die scholen voor basis- en voortgezet onderwijs leveren aan de bevordering van burgerschap. De inspectie constateerde in 2010 dat de ontwikkeling van dit onderwijs stagneert. De inspectie blijft de ontwikkelingen volgen.

In het ho doet de inspectie in 2011 onderzoek naar sociale opbrengsten. Dit onderzoek leidt tot een themarapport.

2.2.8 Associate degree(AD) programma's en werkplekleren

In 2011 zal de inspectie enkele onderwerpen die voortkomen uit haar bevindingen in het onderzoek naar korte trajecten (2010) nader onderzoeken. Te denken valt aan de invulling van AD-programma's en van werkplekleren, in het bijzonder in het niet bekostigd onderwijs. Over dit onderzoek wordt gerapporteerd in het onderwijsverslag.

2.2.9 Toezicht op de examens

De kwaliteit van de opbrengsten wordt geborgd door de examens die worden afgenomen. Zij moeten vervolgonderwijs, bedrijfsleven en de maatschappij in het algemeen de garantie geven dat leerlingen of studenten met de gewenste capaciteiten worden afgeleverd. Om die reden houdt de inspectie, als onderdeel van aandachtspunt 1.2, toezicht op de examens in alle sectoren en op het College voor de examens.

Verskil schoolexamen centraal examen

In het vo wordt in 2011 bovendien een onderzoek gedaan naar de vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit van de schoolexamens in het vwo. In het onderzoek wordt de vraag beantwoord of het grote verschil tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen mede wordt veroorzaakt door de kwaliteit van de schoolexamens. Dit onderzoek is een vervolg op en verdieping van het onderzoek in 2010.

EVC (eerder verworven competenties)

De inspectie heeft in 2008 en 2009 als beoordelende organisatie gekeken naar de kwaliteit van evc in het mbo. Daaruit bleek dat de kwaliteit van evc verbetering behoeft. Daarnaast heeft de inspectie eind 2009 het rapport 'Competent erkend' uitgebracht over evc in het hbo. Ook hieruit was de belangrijkste conclusie dat de kwaliteit van evc in het hoger onderwijs kan en moet verbeteren. In 2011 zal de inspectie daarom een onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van evc-voorzieningen in zowel het mbo als het hbo. Hierover wordt gerapporteerd via een themarapport en het onderwijsverslag.

2.3 Aandacht voor kwetsbare leerlingen

2.3.1 De kwetsbare leerling in het risicogerichte toezicht

In de toezichtkaders van de sectoren is er aandacht voor de kwetsbare leerling via de indicatoren van zorg en begeleiding, het omgaan met verschillen tussen leerlingen in het onderwijsproces en het aanbod van leerstof bij taalachterstanden. Dit sluit aan bij aandachtspunt 2.1. In het primair en voortgezet onderwijs zijn

enkele daarvan zogenaamde normindicatoren bij die beoordeling. Als er sprake is van risico's, blijktende uit de risicoanalyse, vindt dan ook met name vaak beoordeling van zorg en begeleiding plaats. Daarbij wordt tevens gekeken naar wettelijke voorschriften die gelden rond onderdelen van zorg en begeleiding in het primair en voortgezet onderwijs. Zonodig worden deze gehandhaafd. Voor het voortgezet onderwijs geldt daarbij dat dit met prioriteit gebeurt, op basis van het programmatisch handhaven. Over zorg en begeleiding rapporteert de inspectie in afzonderlijke schoolrapporten en in het Onderwijsverslag.

2.3.2 Succes in de schoolloopbaan van kwetsbare leerlingen

In aansluiting op het onderzoek in paragraaf 2.2.5 en 2.2.6 wil de inspectie, in het kader van aandachtspunt 2.2, dieper ingaan op factoren die bepalend zijn voor het al dan niet succesvol verlopen van de schoolloopbaan van enkele groepen kwetsbare leerlingen. Voor 2011 wil de inspectie zich hierbij richten op het onderwijs aan leerlingen in de ISK's, aan leerlingen op de orthopedagogische en –didactische centra (OPDC's) en aan studenten op de niveaus 1 en 2 in het mbo die switchen. Naast steekproefonderzoek en het gebruik van resultaten uit het risicogerichte toezicht, is het daarvoor noodzakelijk case studies te verrichten bij een aantal scholen en (groepen van) leerlingen uit deze categorieën. Voor het onderzoek naar het onderwijs op de ISK's geldt dat er een relatie wordt gelegd met het onderzoek naar de resultaten (zie 2.2.2). Over deze studies zal gerapporteerd worden in het Onderwijsverslag.

Daarnaast neemt de inspectie deel aan onderzoeken in het kader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ, zie ook paragraaf 3.9) die gericht zijn op veilig en gezond opgroeien en op participatie met als doel op basis van risicoanalyse gesignaleerde problemen aan te pakken dan wel te voorkomen. De inspectie jeugdzorg (IJZ), de inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) en de inspectie van het onderwijs (IvHO) zijn in 2010 gestart met het toezicht op instellingen voor gesloten jeugdzorg en de daaraan verbonden scholen. Doel van de samenwerking is enerzijds vermindering van de toezichtlast voor instellingen en scholen en anderzijds het toezicht te richten op de samenwerking tussen inrichting en school. Ervaringen die eerder zijn opgedaan met het onderzoek naar veiligheid in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) blijken bruikbaar in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk toezichtkader. Het is de bedoeling om alle inrichtingen en scholen te onderzoeken, waarbij proportionaliteit en risicogestuurd belangrijke uitgangspunten blijven voor het toezicht. Bij de ontwikkeling van het kader is het veld nauw betrokken. De inspecties blijven ieder voor zich wel verantwoordelijk voor eventuele afzonderlijke onderzoeken op basis van signalen en klachten of tekortschietende kwaliteit. Hierover zal via ITJ afzonderlijk worden gerapporteerd.

2.3.3 Risico's op stelselniveau

Veel problemen met kwetsbare leerlingen komen aan het daglicht in of worden veroorzaakt door de overgang tussen de onderwijssectoren. Enkele maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, richten zich dan ook op verbetering van de aansluiting daartussen. Nog altijd bestaat in het veld echter de indruk dat er wettelijke bepalingen zijn die een soepele aansluiting kunnen belemmeren. Voorts zitten er tekortkomingen in de overdracht van gegevens in de overgang tussen de sectoren en in de wijze waarop leraren vervolgens gebruik maken van die gegevens. Dit laatste komt terug in paragraaf 2.4.5. De gegevensoverdracht tussen de sectoren wil de inspectie in 2012 onderzoeken.

Aan de overgang van po naar vo zal aandacht worden besteed in een of meer van de regiorapportages. In het vo zal het accent liggen op de gevolgen van de kwaliteit van de aansluiting tussen de onderwijssoorten voor de talentrijke leerlingen. In hoeverre belemmeren de overgangen tussen de onderwijssoorten de ontwikkeling van specifieke talenten van allerlei soorten bij leerlingen? Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek in 2010. Voor 2011 wil zij, met gebruikmaking van panels, nagaan of er daadwerkelijk sprake is van wettelijke belemmeringen en welke dat dan zijn. Hierover zal zij rapporteren in het Onderwijsverslag.

In het in paragraaf 2.2.5 al gemelde onderzoek in het hoger onderwijs wil de inspectie onderzoeken wat de oorzaken zijn van de relatief grote uitval van abiturienten van havo en mbo. Van de hbo-studenten is 22 procent na twee jaar uitgevallen. De inspectie wil nagaan of er specifieke instellingen zijn waar havo- en mbo-opleidingen meer of minder gunstige doorstroomresultaten van hun afgestudeerden laten zien.

In de afgelopen periode heeft de inspectie inventariserend onderzoek gedaan naar de mate van etnische concentratie in het basis- en voortgezet onderwijs en de prestaties van leerlingen op scholen met uiteenlopende leerlingenpopulaties naar opleidingsniveau van de ouders en etniciteit. De inspectie zet dit onderzoek voort en richt zich daarbij op het vaststellen van de kenmerken van scholen die blijken bij te dragen aan het optimaal presteren van leerlingen op scholen met relatief grote aantallen migrantenleerlingen. De activiteiten van de inspectie rond dit onderwerp zijn ingegeven door de urgentie van verdere verbetering van de onderwijsprestaties van allochtone en autochtone leerlingen in achterstandssituaties, en de overweging dit aspect van onderwijskwaliteit waar van belang ook in het toezicht een plaats te geven.

2.3.4 Kwaliteit van samenwerkingsverbanden

In 2011 en 2012 wil de inspectie onderzoek uitvoeren naar de effectiviteit van de samenwerkingsverbanden in de zorg in het primair en voortgezet onderwijs in het perspectief van passend onderwijs (aandachtspunt 2.4). Daarbij zullen ook de regionale verwijzingscommissies worden betrokken, die verantwoordelijk zijn voor de indicering van leerlingen die gebruik maken van het praktijkonderwijs of het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo. Aan de hand van gegevens uit de zorgplannen wil de inspectie daarbij ook de financiële doelmatigheid inzichtelijk maken. Het onderzoek zal worden ondersteund met analyses van de resultaten en kwaliteitsbeoordelingen bij scholen die deel uitmaken van de samenwerkingsverbanden, in het bijzonder waar deze kwaliteitsbeoordelingen betrekking hebben op indicatoren van zorg en begeleiding. In 2011 zal een aantal pilotonderzoeken worden uitgevoerd. Rapportage vindt in eerste instantie via het Onderwijsverslag plaats.

Ook bij dit onderwerp zal, evenals in paragraaf 2.3.2, samengewerkt worden in het kader van ITJ.

2.3.5 Zorg voor kwetsbare deelnemers in het mbo

In 2007 onderzocht de inspectie de zorg voor kwetsbare deelnemers in het mbo, naar aanleiding van de sterke toestroom van deze deelnemers. In 2011 gaat de inspectie na in hoeverre de gesignaleerde knelpunten inmiddels verbeterd zijn. Dit leidt tot een themarapport in samenhang met het onderzoek in paragraaf 2.3.6 en een bijdrage aan het onderwijsverslag.

2.3.6 Autistische leerlingen in het onderwijs

De toename van het aantal geïndiceerde leerlingen is het grootst bij cluster 4 en daarbinnen valt met name het aantal leerlingen met een 'autistische stoornis'⁴ op. Deze toename is er vooral in het voortgezet (speciaal) onderwijs. Naast een toename van het aantal leerlingen ziet de inspectie ook steeds vaker dat scholen leerlingen via omwegen plaatsen (inschrijven in een school voor cluster 4 en overhevelen naar regulier voortgezet onderwijs). Deze constructies zijn vaak in strijd met wet- en regelgeving en wordt er handhavend opgetreden, maar ze leggen ook mogelijke knelpunten bloot voor deze groep.

Een belangrijk kenmerk van deze groep leerlingen is vaak dat ze over een normale of bovennormale intelligentie beschikken waarmee ze in staat moeten worden geacht om een regulier onderwijsprogramma te volgen en een diploma te behalen. Andere persoonlijkheidskenmerken maken dit echter vaak niet mogelijk of spelen een rol in de continuering van de schoolloopbaan.

Op basis van de afgegeven indicaties vindt er een analyse plaats van verschillende regio's. Doel hiervan is, ter beantwoording van vraag 2.2 om te zoeken naar mogelijk 'goede praktijken' die kunnen worden beschreven. Het kan daarbij gaan om de aanpassing van het onderwijsconcept ten behoeve van deze leerlingen, legitieme samenwerking tussen het voortgezet speciaal onderwijs en het voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs. Doorstroming tussen sectoren en mogelijke aanpassingen in de inhoud van de onderwijsprogramma's. Naast 'goede praktijken' kijkt de inspectie ook naar knelpunten en beperkingen in de huidige structuur. Het onderzoek leidt tot een themarapport en een bijdrage aan het onderwijsverslag.

2.4 De leraar

2.4.1 Voorwaardelijke activiteiten

De toezichtkaders van de inspectie bieden, in de kernkaders en de uitgebreide kaders, legio aanknopingspunten voor de beoordeling van het pedagogisch en didactisch handelen. Onder andere lesobservaties kunnen in dit verband worden benut. De inspectie beoordeelt er momenteel de kwaliteit van het pedagogisch en didactisch handelen al mee binnen de context van het reguliere onderwijstoezicht. Op enkele punten zijn er uitbreidingen en aanpassingen nodig die onder meer aansluiten bij aandachtspunt 3.1. Voorts is dat nodig voor het beoordelen van de benutting van de professionele ruimte (aandachtspunt 3.3 en paragraaf 2.4.3) en voor het beoordelen van het onderwijskundig leiderschap. Tenslotte is het noodzakelijk een kader te ontwikkelen voor de kwaliteit van het pedagogisch en didactisch handelen in het hoger onderwijs met het oog op onderzoek na 2011.

2.4.2 De leraar in het risicogerichte toezicht

In het risicogerichte toezicht komt de leraar in beeld als er indicaties zijn van tekortkomingen. In dat geval voert de inspectie nader onderzoek uit. Daarbij worden ook mogelijke oorzaken van de tekortkomingen onderzocht. Gezien het feit dat de leraar een zo belangrijke factor is in de kwaliteit van het onderwijs, is deze ook een voor de hand liggend onderwerp in het nadere onderzoek. Dat geldt evenzeer voor de onderwijskundige leiding.

4 Voor nadere precisering van deze groep leerlingen zie de indicatiecriteria LGF en de DSM IV

Een dergelijk onderzoek levert informatie voor de aandachtspunten 3.2, 3.3 en 3.4. Om de diepgang van de antwoorden te vergroten, zal de inspectie aanpassingen aanbrengen in het toezichtkader en het onderzoeksinstrumentarium (zie ook paragraaf 2.4.3). Over de uitkomsten zal zij rapporteren in het Onderwijsverslag.

2.4.3 De professionele ruimte voor leraren

In het actieplan Leerkracht van Nederland wordt het begrip professionele ruimte geïntroduceerd. De professionele ruimte wordt beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van leerkrachten. Met professionele ruimte wordt aangeduid het samenspel tussen school en leraren. Leraren moeten met name betrokken zijn bij het inhoudelijk schoolbeleid en de schoolorganisatie en ondersteund worden in hun professionalisering.

De inspectie wil onderzoeken hoe het gesteld is met de professionele ruimte en waar en waarom tekortkomingen in de professionele ruimte van negatieve invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs. Daartoe zal zij aanpassingen aanbrengen in het toezichtkader om daarmee de professionele ruimte in kaart te kunnen brengen. Het onderzoek zal deels plaatsvinden in het risicogerichte toezicht en deels door middel van een themaonderzoek. Voor het vo zal dit thema gekoppeld worden aan de steekproefonderzoeken in het vmbo in het kader van het Onderwijsverslag. De inspectie rapporteert erover via een themarapport en het Onderwijsverslag.

2.4.4 Bevoegdheid, bekwaamheid en brede benoembaarheid

De eisen aan leerkrachten zijn sterk verschillend per sector. In het basisonderwijs is sprake van een brede bevoegdheid: leraren mogen vrijwel alle vakken geven. In het vo gelden vakspecifieke bevoegdheden. In bve en ho, gelden brede benoembaarheidvereisten, waarbij naast bevoegdheid ook bekwaamheid een belangrijke rol dient te spelen in de toedeling van onderwijsactiviteiten aan leraren. Daarmee heeft de instelling een grotere flexibiliteit.

De inspectie wil in het vo onderzoeken in welke mate leraren onbevoegd lesgeven of lesgeven in andere vakken dan waarvoor zij formeel bevoegd zijn. Daarbij wil zij tevens nagaan in welke mate de professionele ruimte (zie ook paragraaf 2.4.3) ondersteunend is voor de leraar bij die andere inzet en wat de invloed ervan is voor de onderwijskwaliteit. Het onderzoek vindt plaats in het risicogerichte toezicht en er zal over worden gerapporteerd in het Onderwijsverslag.

In het ho doet de inspectie aan de hand van het in 2010 ontwikkelde kader in 2011 onderzoek naar een aspect van docentkwaliteit, waarbij bijzondere groepen zoals beginnen leraren extra aandacht kunnen krijgen. De inspectie zal over dit onderzoek rapporteren in een themarapport.

2.4.5 De kwaliteit van lerarenopleidingen en nascholing

Lerarenopleidingen verzorgen de initiële bekwaamheid van leraren en leveren, naast andere voorzieningen, een bijdrage aan de nascholing. Daarmee spelen zij een belangrijke rol voor de kwaliteit van het leraarschap. De inspectie wil de kwaliteit van lerarenopleidingen en nascholing in kaart brengen vanuit het perspectief van de leraar ten behoeve van aandachtspunt 3.6. Dat wil zij doen in de vorm van een survey onder beginnende leraren voor wat betreft de initiële opleiding en meer ervaren leraren voor wat betreft de nascholingsvoorzieningen. In dat onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop leraren zijn geschoold in de omgang met kwetsbare leerlingen, waarbij een individuele benadering wenselijk is.

Tenslotte zullen zij bevraagd worden over het functioneren van de professionele ruimte (zie ook paragraaf 2.4.3) in hun werksituatie. Over het onderzoek zal een themarapport verschijnen en er zal over worden gerapporteerd in het Onderwijsverslag.

De inspectie monitort de implementatie van een aantal afspraken uit de kwaliteitsagenda Krachtig Meesterschap, waaronder de ontwikkeling van de hbo-kennisbasis, de verankering van opleiding in de school en de invoering van de educatieve minor. Wat betreft opleiden in de school zal ook worden verkend welke stelseffecten deze nieuwe opleidingsvorm met zich meebrengt. Dit onderzoek leidt tot een themarapport.

2.5 Management, bestuur en financiën

2.5.1 Voorwaardelijke activiteiten

Opstellen controleprotocol

Op grond van wet- en regelgeving ontvangen OCW en LNV van alle scholen en instellingen integrale jaardocumenten die zijn voorzien van een accountantsverklaring die ook de naleving van de financiële rechtmatigheid (voldoen aan wet- en regelgeving) omvat. De jaarlijkse bekostigingsgegevens (vo, bve en ho) zijn voorzien van assurancerapporten van de accountants. De accountants worden door de besturen zelf aangesteld. Zij moeten, naast de algemene voorschriften voor accountantscontrole, opereren volgens voorschriften van OCW en LNV in de vorm van een ministeriële regeling, het controleprotocol. De opstelling hiervan gebeurt in nauwe samenspraak met de beide ministeries, DUO, sectororganisaties, de branchevereniging van administratiekantoren, het NIVRA en vertegenwoordigers van accountantskantoren. De definitieve versie van het controleprotocol 2011 verschijnt uiterlijk december 2011. In 2011 wordt voor het eerst een apart controleprotocol voor onderwijsinstellingen op de BES eilanden opgesteld. Daarnaast worden de protocollen voor 2012 reeds voorbereid. Het protocol sluit aan bij aandachtspunt 4.2.

Ontwerp toezichtvisie kwaliteit bestuurlijk handelen

Het toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen moet zijn basis vinden in een aantal uitgangspunten dat de inspectie hierbij wil hanteren. Deze worden uitgewerkt in een toezichtvisie waarin in ieder geval de volgende zaken aan de orde komen:

- de (wettelijke) grondslag voor het toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen (o.a. de Wet Goed onderwijs, goed bestuur);
- de kaders en grenzen waarbinnen dit toezicht wordt uitgevoerd;
- de organisatie en werkwijze van het toezicht;
- de samenhang met andere thema's zoals de leraar en kwetsbare leerlingen;
- de positionering ten opzichte van de beleidsagenda van OCW en de activiteiten van de sector- en besturenorganisaties;
- de internationale context.

2.5.2 Bestuurlijk vermogen in het risicogerichte toezicht

Waar de wijze van aansturing in het algemeen behoort tot de vrijheid van bestuur en schoolleiding, heeft de inspectie wel toezicht op een specifiek onderdeel daarvan, de kwaliteitszorg. Alle sectorwetten schrijven voor dat de school of instelling op systematische wijze de kwaliteit van het onderwijs evalueert, borgt en daarover verantwoording aflegt. In de huidige toezichtkaders van de inspectie zijn al indicatoren opgenomen waarmee de kwaliteitszorg en de voorwaarden voor

kwaliteitszorg beoordeeld kunnen worden. Ook is er voor alle sectoren een aanvullende module beschikbaar waarmee de kwaliteit van management en organisatie nader beoordeeld kan worden. Waar analyse van de risico's uitwijst dat er mogelijk tekortkomingen in het onderwijs zijn, kunnen de (voorwaarden voor) kwaliteitszorg onderwerp van onderzoek zijn bij aandachtspunt 4.2. Daarbij kunnen ook de voorgeschreven horizontale verantwoording en het interne toezicht worden beoordeeld (punt 4.4). Indien daarbij tekortkomingen in de naleving van de wettelijke voorschriften worden geconstateerd, zal daarop worden gehandhaafd. In 2011 worden aanpassingen en aanvullingen doorgevoerd met het oog op het explicieter beoordelen van en rapporteren over de (voorwaarden voor) kwaliteitszorg en de kwaliteit van management en organisatie. Ook zal worden verkend welke interventiemechanismen de inspectie kan inzetten wanneer blijkt dat de kwaliteit van het bestuurlijk handelen (mede) oorzaak is van de achterblijvende kwaliteit van het onderwijs, dan wel de verbetering daarvan belemmert. Over de (voorwaarden voor) kwaliteitszorg rapporteert de inspectie in afzonderlijke schoolrapporten en in het onderwijsverslag.

2.5.3 Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit

Uit analyses bij zeer zwakke scholen is gebleken dat er in veel gevallen ook sprake is van tekortschietend management en/of bestuur als een school zeer zwak wordt. Dat is een van de redenen geweest om bij het risicogerichte toezicht nadrukkelijker in te steken op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit en de naleving. Teneinde meer zicht te krijgen op de bestuurlijke succes- en faalfactoren hierbij, heeft de inspectie in 2010 in de sector bve onderzoek gedaan naar de relatie tussen bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit. In 2011 bouwt zij hierop voort en wil zij dit verbreden en systematisch onderzoek doen naar mogelijke verschillen tussen besturen die in de afgelopen jaren te maken hebben gehad met zwakke of zeer zwakke scholen of opleidingen dan wel financiële risico's en besturen waarbij dat niet het geval is geweest. Dit onderzoek draagt bij aan de aandachtspunten 4.1, 4.2, 4.3 en 4.4. Het resultaat kan worden gebruikt voor meer maatwerk in de benadering van besturen met risico's of tekortkomingen. Er zal over worden gerapporteerd in het Onderwijsverslag.

2.5.4 Bestuurlijke inrichting

In 2010 is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs. Dit onderzoek had tot doel inzicht te krijgen in de verschillende varianten van de inrichting van bovenschoolse activiteiten en de bijbehorende kosten. Dit onderzoek wordt in 2011 voortgezet. Hierover wordt gerapporteerd in het Onderwijsverslag.

2.5.5 Bestuurlijke inrichting samenwerkingsverbanden

In het kader van het onderzoek dat zal worden uitgevoerd naar de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs (zie paragraaf 2.3.4), zal ook de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsverbanden in kaart worden gebracht. Met dit onderzoek wil de inspectie een beter beeld krijgen van de mogelijke risico's van de bestuurlijke inrichting voor het functioneren en de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden (aandachtspunten 4.1 en 4.2).

2.5.6 Naleving van wet- en regelgeving (niet-financieel)

In alle sectoren zal de inspectie onderzoek doen naar de naleving van wet- en regelgeving. De prioriteiten daarvoor worden bepaald in het kader van

programmatisch handhaven. Voor het vo en bve zal in elk geval onderzoek worden gedaan naar het naleven van de wettelijke vereisten aangaande de onderwijstijd. Hierover verschijnt een themarapport. Daarnaast zal gekeken worden naar het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten door de scholen.

In het ho, waar de onderwijstijd niet wettelijk is voorgeschreven, zal de feitelijke onderwijstijd in verband worden gebracht met de onderwijscontext en de onderwijsintensiteit. Hierover verschijnt eveneens een themarapport.

De sectoren po, ec en vo controleren of alle scholen de wettelijk verplichte schoolgids en schoolplan hebben aangeleverd en handhaven daarop indien nodig. In de voorbereiding van schoolbezoeken wordt de schoolgids inhoudelijk gecontroleerd op de realisatie van de wettelijke minimum onderwijstijd. In de verslaglegging komt aan de orde in hoeverre scholen zich aan de wet conformeren, welke tekortkomingen zijn geconstateerd, welke maatregelen daarop door de inspectie zijn getroffen en in welke gevallen tot opschaling is overgegaan.

2.5.7 Toezicht op de financiën

Financiële continuïteit

Financiële problemen van besturen kunnen uiteindelijk resulteren in bezuinigingen die de kwaliteit van het onderwijs kunnen verminderen of zelfs het sluiten van onderwijsinstellingen. De inspectie beoordeelt daarom de financiële gezondheid van besturen aan de hand van kengetallen die zijn ontleend aan jaarrekeningen en door het analyseren van ontvangen signalen. Waar nodig wordt de financiële positie en het financieel beheer onderzocht en maakt de inspectie afspraken met besturen om deze op orde te brengen.

Toezicht op de instellingsaccountants

De directie Rekenschap van de inspectie beoordeelt door middel van reviews de werkzaamheden van de instellingsaccountants. Het doel hiervan is vast te stellen of OCW kan steunen op de uitkomsten van de controle door de instellingsaccountants. In 2011 vinden de reviews plaats over het verslagjaar 2010, waarvan het jaarverslag op 1 juli 2011 moet worden ingediend. Het reviewprogramma wordt vastgesteld door het auditcommittee van OCW. De keuze van de accountants waarbij een review plaatsvindt gebeurt in eerste instantie aselect. Tevens onderzoekt de inspectie de rol van accountants als uit eigen onderzoek van de inspectie blijkt dat bij een bestuur onregelmatigheden hebben plaatsgevonden.

Toezicht op naleving verslaggevingseisen en financiële rechtmatigheid

DUO ontvangt van alle onderwijsinstellingen de jaardocumenten en berekent op verzoek van de Inspectie vervolgens kengetallen. De Inspectie beoordeelt daarmee de financiële situatie van de onderwijssectoren als geheel. Aan de hand van de kengetallen selecteert zij de instellingen waar mogelijk sprake is van financiële risico's. De inspectie stelt verder vast welke accountantsverklaringen aanleiding geven tot een interventie (aanwijzing of bijstelling/terugvordering van bekostiging).

Zij onderzoekt voorts de mogelijke risico's ten aanzien van de rechtmatigheid in de bekostiging door het analyseren van de bekostigingsbestanden, de assurancerapporten bij de bekostigingsgegevens en overige informatie zoals signalen. Waar nodig voert zij nader onderzoek uit.

Tenslotte analyseert zij (steekproefsgewijs) de jaarverslagen met als doel risicothema's te identificeren en een oordeel te geven over de kwaliteit van de jaarverslaggeving. Zij rapporteert in het Onderwijsverslag over de uitkomsten van

de hiervoor genoemde analyses en onderzoeken. Per sector verschijnt een meer gedetailleerd rapport voor het ministerie van OCW en LNV.

Controle op de leerlingtellingen in het po

Op verzoek van het ministerie controleert de inspectie de aantallen leerlingen (en leerlinggewichten) in het po op 1 oktober 2010. Het onderzoek omvat controles bij een representatieve steekproef van ongeveer 200 scholen en een aantal risicogerichte controles.

2.5.8 Niet aanwenden van middelen voor het onderwijs

Op verzoek van het ministerie onderzoekt de inspectie in de periode van medio 2010 tot en met eind 2011 het mogelijk niet voldoende besteden van rijksbijdragen door besturen in het po en vo. Het betreft ongeveer 400 besturen die op grond signaleringswaarden te hoge reserves lijken te hebben gevormd en daarmee overheidsmiddelen niet doelmatig besteden. Dit onderzoek is één van de maatregelen die het ministerie heeft genomen naar aanleiding van de rapportage in 2009 van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (Commissie Don). De inspectie rapporteert hierover via een themarapport en het onderwijsverslag.

2.5.9 Naleving Uitvoeringsbesluit WHW 2008

De inspectie onderzoekt of de ruimte die het Uitvoeringsbesluit 2008 biedt voor het bekostigen van bepaalde categorieën studenten leidt tot onbedoelde en ongewenste situaties. Daarvan is sprake als de onderwijsbekostiging in relatie tot de geleverde onderwijsinspanning onevenredig hoog is. Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging van de staatssecretaris om dergelijke situaties vanaf de inwerkingtreding van het besluit te monitoren.

3 Speciale categorieën van toezicht

3.1 Voor- en vroegschoolse educatie

De Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE-wet) is vanaf 1 augustus 2010 van kracht. Volgens deze wet dient de inspectie een bestandsopname te maken van alle erkende VVE-locaties in Nederland. VVE staat voor voor- en vroegschoolse educatie. Een VVE-locatie bestaat doorgaans uit een samenwerkende voor- en een vroegschool. Een voorschool is een peuterspeelzaal of een kinderdagverblijf waar VVE gegeven wordt, en een vroegschool zijn de groepen 1 en 2 van een basisschool met VVE. Omdat gemeenten beleidsruimte hebben bij de invulling van VVE, is de VVE-bestandsopname georganiseerd per gemeente. De VVE-bestandsopname levert een rapport op voor elke VVE-locatie én een totaalrapport per gemeente. Tussen 2007 en 2011 heeft de inspectie de bestandsopname uitgevoerd bij de vier grote steden (G4) en het merendeel van de G27. In 2011 volgt de rest van de G27 en wordt een start gemaakt met de kleinere gemeenten waar VVE wordt gegeven. Zodra de VVE-bestandsopname in een gemeente is afgerond, wordt overgeschakeld op het zgn. signaalgestuurde toezicht. De inspectie heeft daarbij periodiek (meestal jaarlijks) overleg met een gemeente over de invulling van het VVE-toezicht.

3.2 Kinderopvang

Algemene werkwijze

Sinds 2008 voert de Inspectie van het Onderwijs het tweedelijns toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang uit. Het doel daarvan is om de prestaties van het eerstelijns toezicht door gemeenten verder te bevorderen en daarmee de kwaliteit in de kinderopvang op hoog niveau te brengen en/of te houden.

De inspectie onderzoekt risicofactoren in de uitvoering van het eerstelijns toezicht en reageert op signalen van zaken die mis (dreigen te) gaan. Daarnaast wisselt de inspectie actief informatie uit met externe partijen en worden discussienotities en aanbevelingen opgesteld om het eerstelijns toezicht te verbeteren.

Gegeven externe ontwikkelingen, zoals het wetsvoorstel Revitalisering Generiek Toezicht, het nieuwe toezicht op peuterspeelzalen en Vroeg- en voorschoolse Educatie zal de inspectie de wijze waarop zij toezicht houdt in 2011 herijken en aanpassen. Daarbij zal zij het toezicht, binnen de gegeven kaders, zo effectief en efficiënt mogelijk inrichten.

Landelijk oordeel 2010

De inspectie formuleert jaarlijks een landelijk oordeel over het toezicht dat door de gemeenten op de kinderopvang wordt uitgevoerd. Hierbij wordt geoordeeld over de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en uniformiteit van de uitvoering van het toezicht en de handhaving door gemeenten. De inspectie baseert zich voor dit oordeel op de verantwoordingen die de gemeenten jaarlijks aan de gemeenteraad en aan de minister leveren. Het landelijk oordeel geeft inzicht in de uitvoering van het eerstelijns toezicht en daarmee in de kwaliteit van de kinderopvang.

Achterblijvende gemeenten Kinderopvang

Uit eerdere rapporten van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat een deel van de gemeenten op toezicht en handhaving achterblijft. De toenmalig staatssecretaris van OCW heeft de inspectie vervolgens gevraagd om gerichte verbeterafspraken met de gemeenten te maken die achterblijven. Eind 2009 is de inspectie gestart met het project "Achterblijvende gemeenten Kinderopvang". Indien gemeenten achterblijven op toezicht en/of handhaving spreekt de inspectie met de desbetreffende gemeenten individuele verbetertrajecten af. Bij de uitvoering van dit project wordt samengewerkt met de VNG, die de gemeenten op verzoek ondersteunt bij het bereiken van verbeteringen. Het project loopt door in 2011.

Ontwikkeling toezicht peuterspeelzalen en kinderopvang

Vanaf augustus 2010 moeten gemeenten toezicht houden op peuterspeelzalen. De kwaliteitseisen hiervoor zijn als gevolg van de zogenaamde wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) zoveel mogelijk gelijkgesteld aan de kwaliteitseisen voor kinderopvang. Op het toezicht op peuterspeelzalen wordt net als bij kinderopvang tweedelijns toezicht gehouden. In 2011 wordt dit toezicht op de peuterspeelzalen verder vormgegeven door de inspectie.

Geautomatiseerd systeem 'Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte Kinderopvang'

Eind 2010 wordt het geautomatiseerde systeem GIR (gemeenschappelijke inspectie ruimte) voor het toezicht op de kinderopvang in productie genomen. Dit systeem ondersteunt de toezichthouders in hun werk. De inspectie zal in 2011 betrokken blijven bij de implementatie en de toetsing en implementatie van nieuwe releases. Daarnaast is de inspectie betrokken bij de ontwikkeling van de GIR voor het toezicht op peuterspeelzalen.

3.3 Niet bekostigd onderwijs

Scholen in de zin van de Leerplichtwet (B3-scholen)

In zowel artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs (wpo) als artikel 54 van de Wet op het voortgezet onderwijs (wvo) is bepaald dat het bevoegd gezag binnen vier weken na de oprichting van een particuliere school daarvan kennis moet geven aan de minister onder overlegging van de statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 21 juli 2007, Stb. 298, te weten 31 augustus 2007 staan in de Leerplichtwet 1969 minimumnormen opgenomen waaraan niet van overheidswege bekostigde scholen voor basis- en voortgezet onderwijs moeten voldoen. Tevens is bepaald dat burgemeester en wethouders van de plaats van vestiging, als zij staan voor de vraag of een onderwijsvoorziening een 'school is in de zin van de leerplichtwet 1969', een advies daarover van de Inspectie van het Onderwijs moeten volgen. Gemiddeld starten er 3 à 5 nieuwe particuliere initiatieven per jaar. De uitkomst van deze onderzoeken wordt in de vorm van een advies aan de betrokken leerplichtambtenaren gezonden.

In 2009 heeft de inspectie bij alle scholen een kwaliteitsonderzoek verricht. Voor B3-scholen gaan nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht 'hand in hand'. Aan het eind van elke beoordeling is niet alleen duidelijk of de kwaliteit van het gerealiseerde onderwijs aan de maat is, maar ook of de school blijft voldoen of inmiddels voldoet aan de eisen die de Leerplichtwet 1969 aan de B3-scholen stelt. In 2010 volgen opnieuw kwaliteitsonderzoeken. De betrokken scholen worden geselecteerd op basis van risico's. Gelet op de dynamiek van het veld en de ervaring die daarmee inmiddels bij de inspectie is opgedaan, zal dit kwaliteitsonderzoek naar verwachting op zo'n 45 scholen plaatsvinden. De onderzoeken resulteren in een inspectierapport per school. De inspectie rapporteert over de uitkomsten van de kwaliteitsonderzoeken in het Onderwijsverslag.

Zelfstandige exameninstellingen vo

De Nederlandse wetgeving onderscheidt twee soorten niet van overheidswege bekostigde scholen of instellingen die bevoegd zijn zelfstandig examens af te nemen en diploma's uit te reiken ter afsluiting van het voortgezet onderwijs. Dat zijn:

1. de scholen als bedoeld in artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), en;
2. de instellingen als bedoeld in artikel 1.4a.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) verzorgen.

In 2008 is een toezichtkader 'Zelfstandige exameninstellingen' voor deze scholen en instellingen vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant. In 2009 heeft de inspectie vastgesteld dat zich bij vrijwel alle 39 bestaande scholen/instellingen risico's voordoen. In het najaar 2009 zijn alle licenties vervangen door 60 nieuwe licenties: 30 ex artikel 56 WVO en 30 ex artikel 1.4a.1 WEB. In 2010 is de inspectie bij de scholen/instellingen begonnen met geïntensiveerd toezicht. Dit geïntensiveerd toezicht is gericht op de voorwaarde dat voor alle 60 licenties (39 scholen/instellingen) en voor nieuwe scholen/instellingen geldt dat in het najaar 2011 voldaan moet worden aan de minimale eisen in het toezichtkader 'Zelfstandige exameninstellingen' (aanwijzingen, documenten, bevoegdheden en opbrengsten). De rapporten van de schoolbezoeken worden via internet openbaar gemaakt. De inspectie rapporteert over de uitkomsten van de kwaliteitsonderzoeken in het Onderwijsverslag.

Een intersectorale inspectiewerkgroep krijgt (met behulp van subgroepen) de volgende opdrachten:

- een toezichtkader particuliere vo-exameninstellingen te maken in het kader van handhaving en in het licht van veranderende wetgeving;
- een handhavingstraject, inclusief escalatieladder, te beschrijven en afspraken te maken tussen OCW en IvHO over het begin en de periode daarvan;
- voorstellen te doen voor de praktische uitvoering van het toezicht.

Het jaar 2011 wordt gebruikt om het toezicht- en handhavingkader te gaan ontwikkelen. Na de ontwikkeling zal eerst een pilotfase worden ingelast, waarna het handhavingstraject zal starten.

3.4 Nederlands onderwijs in het buitenland

De inspectie houdt toezicht op de meer dan driehonderd Nederlandse onderwijsinstellingen in het buitenland. Het gaat om scholen voor po en vo, om onderwijslocaties waar uitsluitend Nederlandse Taal en Cultuur wordt gegeven en om instellingen voor afstandsonderwijs. De Nederlandse overheid subsidieert deze scholen via de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland. Overigens vallen deze onderwijsinstellingen niet onder de Nederlandse wet- en regelgeving. Het toezicht wordt dan ook niet uitgevoerd op grond van de WOT, maar in het kader van de door de stichting NOB verleende subsidie en ter zake gemaakte afspraken. In 2009 startte de inspectie met een cyclus onderzoeken die loopt tot en met 2012. Alle locaties worden in die periode onderzocht en bestaande kwaliteitsprofielen en arrangementen geactualiseerd. De informatie daarvan wordt neergelegd in afzonderlijke schoolrapporten.

3.5 Europese scholen

Europese scholen vallen niet onder de Nederlandse wet- en regelgeving. De basis voor de werkzaamheden van de inspecteurs Europese Scholen (po en vo) is gelegen

in de 'Conventie ter regeling van het Statuut van de Europese Scholen'. Een Raad van Inspecteurs houdt in de Europese scholen toezicht op het onderwijs. Elke lidstaat is in deze raad vertegenwoordigd met een inspecteur voor het basisonderwijs en een inspecteur voor het voortgezet onderwijs. De inspecteurs hebben, anders dan in Nederland, werkgeverstaken ten opzichte van door Nederland gedetacheerde docenten. Binnen de Europese scholen zijn twee typen te onderscheiden, waarbij type I het klassieke model van de Europese school is. Scholen van het type II zijn uitsluitend bedoeld voor kinderen van EU-personeel; recent is besloten dat dit type scholen mogelijk wordt. Het aantal Europese Scholen (type I) is in de loop der jaren toegenomen en de accreditatie van de nieuwe type II scholen zal naar verwachting in de komende jaren een grote vlucht nemen.

3.6 Toezicht op kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven

Sinds 2006 voert de inspectie op basis van een convenant toezicht uit op de werkzaamheden van de kenniscentra. Deze werkzaamheden zijn de beschikbaarstelling en ondersteuning van leerbedrijven voor stage en beroepspraktijkvorming, en het opstellen van kwalificatiedossiers als onderdeel van de kwalificatiestructuur in het mbo. Bij de komende wetwijziging van de WOT, wordt het toezicht in de wet geregeld. Het toezicht volgt de lijn van het toezicht op de onderwijsinstellingen, namelijk risicogericht, uitgaande van de gegevens in de jaarrapportages en signalen.

3.7 Toezicht op het accreditatiestelsel hoger onderwijs

Uit hoofde van haar wettelijke taak houdt de inspectie ho toezicht op het accreditatiestelsel. De inspectie werkt momenteel aan de vernieuwing van het samenwerkingsprotocol met de NVAO en ontwikkelt een toezichtkader voor haar toezicht op het accreditatiestelsel. In 2011 wordt de tweede fase van accreditatie gemonitord. Hierover wordt gerapporteerd in het onderwijsverslag.

3.8 De groene school als kenniscentrum

In het kader van zijn specifieke beleid stelt het ministerie van LNV jaarlijks middelen beschikbaar via de regeling School als kenniscentrum. Deze regeling geldt voor het hoger agrarisch onderwijs en de aoc's en is erop gericht de kennisverspreiding tussen de school en de maatschappij (burgers en bedrijven die kennis vragen) te vergroten en hiermee ook het onderwijsaanbod van de scholen te verrijken. Op verzoek van het ministerie van LNV onderzoekt de inspectie op welke wijze de instellingen deze schakel- en makelfunctie hebben ingericht en wat de effecten ervan zijn. Dit leidt tot een rapportage aan de minister van LNV en een bijdrage aan het onderwijsverslag.

3.9 Samenwerking in toezicht

Inspectieraad

In de afgelopen jaren is de samenwerking met andere inspecties geïntensiveerd. In de Inspectieraad werken de vijftien rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht vanuit het Rijk. De Inspectieraad bevordert dat de rijksinspectiediensten het toezicht uitoefenen volgens de principes die door het kabinet geformuleerd zijn in de 'Kaderstellende Visie op Toezicht 2005'. De Inspectieraad stelt de gezamenlijke activiteiten van de rijksinspecties vast in een werkplan. De Inspectie van het Onderwijs is binnen de Inspectieraad domeinhouder in het toezicht op de kinderopvang (zie paragraaf 3.2).

Integraal toezicht jeugdzaken

Verder werkt de Inspectie van het Onderwijs samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), de Inspectie jeugdzorg (IJZ), de inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) samen in het kader van Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ).

De vijf inspecties die in ITJ participeren hebben gezamenlijk toezicht over de volle breedte van voorzieningen voor jeugd. In het toezicht richt ITJ zich op de kwaliteit van de samenwerking tussen organisaties en voorzieningen voor jeugd binnen gemeenten. Dit doet ze vanuit de vooronderstelling dat een verbetering van de (keten)samenwerking leidt tot betere en concrete resultaten voor de kinderen en jongeren. ITJ wil daarmee een bijdrage leveren aan het realiseren van een verbetering van de situatie voor de jongeren in die gemeenten.

In de werkwijze van ITJ staat een risico- en resultaatgerichte aanpak centraal. Dat betekent dat ITJ onderzoek doet in die gemeenten waar het betreffende probleem groot is en waar de risico's voor jongeren om met dit probleem in aanraking te komen hoog zijn. De activiteiten van ITJ staan in het werkprogramma ITJ. De Inspectie van het Onderwijs levert een bijdrage aan enkele projecten zoals Goed Voorbereid naar School.

Internationale samenwerking

Via het SICI -netwerk en bilaterale contacten werkt de inspectie internationaal samen aan de ontwikkeling van onderwijstoezicht. Ook neemt zij deel aan internationaal vergelijkend onderzoek en aan ontwikkelingsprojecten van aspecten van het toezicht. Belangrijke thema's in het netwerkverband zijn: governance en verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het onderwijs, kwaliteitszorg, risicogericht toezicht, de relatie zelfevaluatie en externe evaluatie, de balans tussen beoordelen en bevorderen van verbetering en de impact van toezicht. Bij het internationaal vergelijkend onderzoek speelt de inspectie een initiërende rol bij het vergelijken van de kwaliteit van het lesgeven. De inspectie traint en ondersteunt inspecties in Oost Europa (Kroatië, Servië) met projectgelden, verworven via Cross/EVD.

4 Overige wettelijke taken

4.1 Vertrouwensinspecteurs

Op basis van artikel 6 van de WOT behandelt de inspectie klachten in het kader van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, fysiek en psychisch geweld, discriminatie en radicalisering die worden ervaren in de context van het onderwijs. De taken van de vertrouwensinspecteurs zijn:

- Fungeren als aanspreekpunt;
- Adviseren over eventueel te nemen stappen;
- Bijstaan bij het nemen van stappen gericht op het zoeken naar een oplossing;
- Desgevraagd begeleiden bij het indienen van een klacht of het doen van aangifte.

Om deze taken te kunnen uitvoeren heeft de inspectie een centraal meldpunt vertrouwensinspecteurs ingericht. Eenvoudige klachtmeldingen worden meteen afgehandeld of doorverwezen; complexe klachtmeldingen worden intensief door een vertrouwensinspecteur begeleid. Alle klachtmeldingen worden geregistreerd. De vertrouwensinspecteurs richten zich in 2011 behalve op hun primaire taken, met name op de volgende zaken: rapportage en interne kwaliteitszorg.

Rapportage

Vertrouwenszaken hebben een belangrijke signaalfunctie: de casuïstiek maakt zichtbaar wat zich meestal aan het gewone oog van beleid, bestuur en toezicht onttrekt en daarmee kan het waardevolle informatie bieden over de feitelijke werking van het systeem als geheel. Het is dan ook 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. In 2011 leveren de vertrouwensinspecteurs bijdragen aan het Onderwijsverslag.

4.2 Adviezen en ontheffingen

In een aantal gevallen brengt de inspectie advies uit. Enkele voorbeelden zijn adviezen aan leerplichtambtenaren in verband met het aanmerken van een niet-bekostigde onderwijsinstelling als 'school in de zin van de Leerplichtwet 1969' (in po, vo en ec) en adviezen over nieuwe aanvragen voor diploma-erkende opleidingen (in bve). De inspectie verleent ook ontheffingen in verband met toelating, onderwijstijd, en verblijfsduur in het (v)so. Met ingang van schooljaar 2010/2011 is de procedure voor het aanvragen van ontheffingen gecentraliseerd en bovendien sterk vereenvoudigd. In de loop van 2011 zal worden gerapporteerd over de afhandeling van de ontheffingsaanvragen en de ervaringen met de nieuwe werkwijze.

4.3 Publieksvragen, Loket onderwijsinspectie

In 2011 verwacht het Loket zo'n 11.000 vragen via het contactformulier op onderwijsinspectie.nl te beantwoorden. Daarnaast verwacht het Loket ongeveer 18.000 telefoongesprekken af te handelen. Het Loket is het eerste aanspreekpunt voor alle vragen van scholen, besturen, ouders, leerlingen en anderen die bij de

inspectie binnenkomen. Postbus 51 doet de telefonische eerstelijns opvang voor ouders en leerlingen voor de Inspectie van het Onderwijs.

De vragen vormen een belangrijke bron voor het onderdeel signalen uit het toezichtproces. Alle signalen worden gecodeerd opgenomen in het overzicht van gegevens per school. Indien signalen daartoe aanleiding geven, wordt uitgebreider onderzoek gedaan naar de betreffende instelling, school of opleiding door het betreffende inspectieteam. Ook klachten en klachtmeldingen over scholen, die binnenkomen via Postbus51, worden geregistreerd voor het toezichtproces. Deze registratie wordt in 2011 verder uitgebreid.

5 Begroting op hoofdlijnen

In 2011 bedraagt het budget van de inspectie € 56.294.000,-.

De inspectie heeft een taakstelling opgelegd gekregen van het kabinet Balkenende IV van 20 procent van het budget; te realiseren in de periode 2008 tot en met 2011. Het taakstellingsbedrag voor het jaar 2011 ter grootte van € 7.239.000,- is in het totaalbudget verwerkt.

Het bedrag van 56,294 miljoen euro zal naar schatting als volgt worden besteed:

	Bedrag in €	Percentage
Personeel	34.340.000	61
Huisvesting	6.192.000	11
Automatisering	7.318.000	13
Overig materieel	8.444.000	15
Totaal	56.294.000	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 aan de toezichtuitoefening worden toegerekend:

	Bedrag in €	Percentage
Risicogericht toezicht op scholen	43.347.000	77
Themaonderzoeken	7.881.000	14
Bijzondere toezichtactiviteiten	2.814.000	5
Overige wettelijke taken	2.252.000	4
Totaal	56.294.000	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 managementafspraken. De secretaris-generaal stelt de managementafspraken volgens plan vóór 1 januari vast.

BIJLAGE I

OVERZICHT THEMARAPPORTEN

po	ec	vo	bve	ho	ko		Pag
		x				Opbrengsten vo in relatie tot Europees referentiekader	14
		x		x		Aansluiting vo-ho	15
			x	x		Kwaliteit van EVC in mbo en ho	16
				x		Sociale opbrengsten ho	16
			x			Zorg voor kwetsbare deelnemers mbo	18
x	x	x	x ⁵			Autistische leerlingen in het onderwijs	18
		x				Professionele ruimte voor leraren	19
x	x	x				Beginnende leraren	20
				x		Docentkwaliteit	20
		x	x	x		Onderwijstijd vo, bve, en ho	21
				x		Krachtig meesterschap	21
x		x				Niet aanwenden van middelen voor het onderwijs	22
				x		Meerjarenafspraken studiesucces ho ⁶	
				x		Evaluatie G5-convenant ⁷	

5 Samen met het rapport Zorg voor kwetsbare deelnemers in het mbo.

6 Afronding van het onderzoek uit het JWP van 2010

7 Afronding van het onderzoek uit het JWP van 2010

BIJLAGE II

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

bve	Sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
ec	Expertise Centra
EVC	Eerder Verworven Competentie
EU	Europese Unie
GIR	Gemeenschappelijke inspectieruimte
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
ho	Sector hoger onderwijs
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISK	Internationale schakelklas
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
JJI	Justitiële jeugdinrichting
ko	Kinderopvang
LEA	Lokale Educatieve Agenda
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
NIVRA	Koninklijk Nederlands Instituut voor Registeraccountants
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
po	Sector primair onderwijs
REC	Regionaal expertisecentrum
RIO	Regeling Inspectie van het Onderwijs
sbo	Speciaal basisonderwijs
SICI	Standing International Conference of Inspectorates
so	Speciaal onderwijs
vavo	Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs
vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
vo	Sector voortgezet onderwijs
vso	Voortgezet speciaal onderwijs
vve	Voor- en vroegschoolse educatie
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Colofon

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

2010-39 | gratis
ISBN: 978-90-8503-222-9
Postbus 51-nummer: 22PD2010G239

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51: bel 0800-8051 (gratis) of kijk op www.rijksoverheid.nl. De medewerkers zijn op werkdagen telefonisch bereikbaar van 08.00 tot 20.00 uur.

© Inspectie van het Onderwijs | september 2010