



# Oberon

**Evaluatie van het toezichtkader vo 2013**

**Deel 1: Doelen en uitgangspunten**



# **Evaluatie van het toezichtkader vo 2013**

## **Deel 1: Doelen en uitgangspunten**

Opdrachtgever: Inspectie van het Onderwijs

Utrecht, juni 2014

Sanne Weijers, Afke Donker, Saida Ouahi en Ton Klein

© Oberon

Postbus 1423

3500 BK Utrecht

tel. 030-2306090

fax 030-2306080

e-mailadres: [info@oberon.eu](mailto:info@oberon.eu)

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Achtergronden en onderzoeksvragen</b> .....	<b>4</b>
1.1	Toezicht op onderwijskwaliteit .....	4
1.2	Toezichtkader voortgezet onderwijs 2013 .....	5
1.3	Onderzoeksvragen .....	5
1.4	Leeswijzer .....	6
<b>2</b>	<b>Methode van onderzoek</b> .....	<b>7</b>
2.1	De vragenlijst .....	7
2.2	De interviews .....	8
<b>3</b>	<b>Resultaten vragenlijst</b> .....	<b>9</b>
3.1	Waarborgend of stimulerend toezicht .....	9
3.2	Een brede of een smalle blik? .....	12
3.3	Bestuursgericht toezicht .....	17
<b>4</b>	<b>Resultaten interviews</b> .....	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies</b> .....	<b>24</b>
5.1	Antwoord op de onderzoeksvragen .....	24
5.2	Discussie .....	25
	<b>Bijlage 1: aanvullende opmerkingen van respondenten</b> .....	<b>27</b>
	<b>Bijlage 2: gespreksleidraad interviews</b> .....	<b>28</b>

# 1 Achtergronden en onderzoeksvragen

De Inspectie van het Onderwijs werkt sinds 1 januari 2013 volgens het toezichtkader vo 2013. Dit is het toezichtkader dat specifiek voor het voortgezet onderwijs is bestemd en betreft een grondige herziening van het toezichtkader 2011. De inspectie vindt het van groot belang dat het onderwijsveld instemt met het gedachtegoed achter het toezichtkader en met de manier waarop de inspectie dit instrument hanteert. Daarom heeft zij opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het oordeel van het onderwijsveld over de doelen en uitgangspunten van het (nieuwe) toezicht. In aanvulling daarop wil de inspectie ook weten hoe het veld oordeelt over de wijze waarop de inspectie toezicht houdt.

In dit hoofdstuk staan de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksvragen centraal. Allereerst beschrijven we wat toezicht op onderwijskwaliteit in de basis inhoudt. Vervolgens gaan we in op de doelen en uitgangspunten van het toezichtkader voortgezet onderwijs 2013. Het toezichtkader is een stap op weg naar een meer gedifferentieerd toezicht. Daarom belichten we ook beknopt recente beleidsvoornemens op landelijk niveau. Daarna presenteren we de onderzoeksvragen. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer voor de rest van de rapportage.

## 1.1 Toezicht op onderwijskwaliteit

De belangrijkste taak van de Inspectie van het Onderwijs is toezicht houden op de kwaliteit van het onderwijs. Dit toezicht vindt plaats op drie niveaus:<sup>1</sup>

1. toezicht op afzonderlijke scholen en instellingen;
2. rapportages over thema's in het onderwijs;
3. toezicht op het niveau van het stelsel.

Via het individuele toezicht (niveau 1) bewaakt de inspectie de kwaliteit van scholen en instellingen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op de kwaliteit van opleidingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en metatoezicht op het stelsel van het hoger onderwijs. Bij het beoordelen van de kwaliteit op afzonderlijke scholen en instellingen gaat het om resultaten in brede zin; krijgen alle leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit, voldoen scholen aan wet- en regelgeving en hebben ze hun financiën op orde? Het toezicht is risicogestuurd: de inspectie stelt op basis van de beschikbare gegevens vast of er een risico bestaat op een ondermaatse onderwijskwaliteit. In dat geval doet de inspectie nader onderzoek naar de kwaliteit.

Bij de kwaliteitsbeoordeling maakt de inspectie gebruik van een toezichtkader. Een toezichtkader bestaat doorgaans uit twee elementen, die respectievelijk kunnen worden uitgesplitst naar de vragen 'hoe' en 'wat' (Inspectie van het Onderwijs, 2012):

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

Op het tweede niveau van het toezicht (landelijke thema's) maakt de inspectie rapportages op schooloverkoepelend niveau over bepaalde thema's (bijvoorbeeld taalonderwijs of onderwijstijd). Het toezicht op het niveau van het gehele onderwijsstelsel (niveau 3) vindt zijn weerslag in het jaarlijkse Onderwijsverslag, waarin ontwikkelingen worden beschreven en aanbevelingen worden gedaan.

---

<sup>1</sup> [www.http://www.owinsp.nl/onderwerpen/Toezicht](http://www.owinsp.nl/onderwerpen/Toezicht).

## 1.2 Toezichtkader voortgezet onderwijs 2013

Het algemene doel van het toezicht is om bij te dragen aan goed onderwijs voor elke leerling. De belangrijkste uitgangspunten voor het toezicht op het voortgezet onderwijs zijn<sup>2</sup>:

1. Het toezicht heeft het bestuur als aangrijpingspunt: aangezien besturen eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen is het bestuur voor de inspectie aanspreekpunt bij het toezicht.
2. De inspectie heeft een brede blik: de inspectie hanteert een brede omschrijving van onderwijskwaliteit. Ze kijkt niet alleen naar cognitieve opbrengsten, maar ook naar onder meer sociale opbrengsten, het onderwijsleerproces en docenten. Daarnaast betreft de inspectie ook de naleving van wet- en regelgeving en de financiële situatie bij het toezicht.
3. De inspectie heeft een stimulerende functie en is gedifferentieerd: het toezicht richt zich niet alleen op scholen waar risico's zijn gedetecteerd, maar ook op goed presterende scholen. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds kunnen op deze manier voldoende presterende scholen gestimuleerd worden hun prestaties te verhogen, anderzijds is dat nodig voor het toezicht op stelselniveau of voor thematisch onderzoek. Verder is de aanpak van de inspectie het gevolg van het toezichtkader dat uit drie lagen bestaat. Hierdoor kan het onderzoek naar de kwaliteit per school ingericht worden, passend bij de risico's of ambities van een school.
4. De inspectie heeft een scherpe blik en waarborgt de onderkant: op scholen waar risico's zijn gedetecteerd in de eerste fase van het risicogericht toezicht, voert de inspectie nader onderzoek uit. Verder is het toezicht preventief van aard doordat het erop gericht is te voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden en dat voormalig zeer zwakke scholen terugvallen in kwaliteit.
5. De baten van het toezicht zijn groter dan de lasten: de inspectie wil scholen niet meer belasten dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Dat realiseert zij door risicogericht toezicht op maat, waarbij de bevraginglast voor scholen zoveel mogelijk wordt beperkt. Verder wordt jaarlijks vastgesteld welke prioriteiten er zijn bij het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving (programmatisch handhaven).

## 1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek waarover we in deze rapportage verslag doen, heeft als doel meer inzicht te krijgen in het oordeel van het onderwijsveld over de doelen en uitgangspunten van het toezichtkader vo 2013. De hoofdvraag van dit deelonderzoek luidt daarom als volgt: "In hoeverre vindt het onderwijsveld de doelen en uitgangspunten van het toezichtkader vo

2013 van de Inspectie van het Onderwijs de juiste?" Het huidige onderzoek heeft gezien de recente beleidsvoornemens echter een bredere reikwijdte dan uitsluitend een evaluatie van het toezichtkader vo 2013. Daarom heeft er bij de operationalisatie van de hoofdvraag en de onderzoeksvragen uitvoerig overleg plaatsgevonden met de inspectie. Op basis van dit overleg is de hoofdvraag uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

In welke mate onderschrijft het onderwijsveld:

1. het bestuursgerichte toezicht?
2. het risicogericht toezicht?
3. de brede blik van de inspectie?
- 4a. de stimulerende functie van de inspectie?
- 4b. een gedifferentieerd toezicht?

In een tweede onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre het onderwijsveld de huidige werkwijze als effectief en efficiënt middel ervaart om de uitgangspunten en doelstellingen te bereiken. In dit onderzoek zal aan de hand van ervaringen van scholen en besturen gereflecteerd worden op de wijze waarop de uitgangspunten ten uitvoer worden gebracht. De rapportage van dit tweede deelonderzoek wordt naar verwachting eind september 2014 opgeleverd.

---

<sup>2</sup> Nota van inlichtingen die bij de offerteaanvraag ontvangen is.

## **1.4 Leeswijzer**

In de rest van deze rapportage doen we verslag van de opzet en de uitkomsten van het onderzoek. We starten in hoofdstuk 2 met de methode van onderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we de resultaten van de vragenlijst en in hoofdstuk 4 de resultaten van de interviews. We sluiten in hoofdstuk 5 af met de antwoorden op de onderzoeksvragen en conclusies. Bij dit rapport leveren we een technische bijlage met meer informatie over de methodiek en statistiek van dit onderzoek.

## 2 Methode van onderzoek

In dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van twee methoden voor de dataverzameling. Bij bestuurders en schoolleiders is een digitale vragenlijst afgenomen. Zij zijn immers de geledingen die het meest direct betrokken zijn bij toezicht van de inspectie. Door middel van een vragenlijst verkrijgen we een representatief beeld van hun meningen. Om opvattingen van docenten en ouders te inventariseren zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van landelijke organisaties. Er is voor gekozen om met landelijke vertegenwoordigende organisaties te spreken omdat zij in de regel goed op de hoogte zijn van (veranderingen) in het toezicht. De verwachting is dat docenten en ouders in (zeer) beperkte mate op de hoogte zijn van het nieuwe toezichtkader, aangezien de kans groot is dat zij er zelf nog weinig mee te maken hebben gehad.

In dit hoofdstuk lichten we de aanpak van het onderzoek nader toe.

### 2.1 De vragenlijst

In nauw overleg met de opdrachtgever hebben we een vragenlijst opgesteld waarin alle onderzoeksvragen aan bod komen. Er zijn diverse stellingen opgenomen over de volgende vragen:

- of toezicht meer gericht zou moeten zijn op scholen of besturen of juist op beiden gezamenlijk;
- de waarborgende en/of stimulerende rol van de inspectie;
- in hoeverre de inspectie een brede blik zou moeten hebben.

Naast deze stellingen hebben we nog een tweetal losse vragen opgenomen die gaan over toezicht op de financiële bewindvoering van het bestuur. De vragenlijst is opgenomen in de technische bijlage. Ook vindt u daar meer informatie over hoe de vragenlijst tot stand is gekomen.

#### 2.1.1 Analyse van de vragenlijst

In deze rapportage bespreken we de antwoorden die de respondenten hebben gegeven op de stellingen. Indien dit van toepassing is, hebben we de antwoorden per respondent ook gemiddeld tot een schaalscore.

Bij onze analyses hebben we steeds onderzocht of er verschillen zijn tussen bestuurders en schoolleiders. Ook de verschillen tussen scholen en besturen met uitsluitend afdelingen met een basisarrangement en scholen en besturen met ook één of meer afdelingen met een aangepast arrangement hebben we onderzocht. Tevens hebben we gekeken of er verschillen zijn tussen grote, gemiddelde en kleine scholen/besturen en scholen/besturen in verschillende regio's<sup>3</sup>. De verschillen zijn statistisch getoetst. We bespreken in deze rapportage alle verschillen die significant zijn<sup>4</sup>.

#### 2.1.2 De steekproef

Om te zorgen dat de respondenten een goede afspiegeling vormen van alle Nederlandse scholen, hebben we een steekproef getrokken waarbij we rekening hebben gehouden met het arrangement van de scholen. Op vergelijkbare wijze hebben we de steekproef onder schoolbesturen getrokken, uitgaande van de populatieverdeling van schoolbesturen. We hebben gezorgd dat besturen met uitsluitend afdelingen met een basisarrangement en besturen waarvan één of meer afdelingen een aangepast arrangement hebben in de correcte verhouding in de steekproef waren opgenomen.

---

<sup>3</sup> Regio hebben we bepaald op basis van het inspectiekantoor waar de scholen en besturen onder vallen. Breda en Tilburg zijn zuid, Utrecht is midden en Zwolle is noord.

<sup>4</sup>  $p < 0,05$ .

### 2.1.3 Respons en representativiteit

De respons onder **schoolleiders** is landelijk representatief wat betreft arrangement, onderwijsconcept, inspectiekantoor, provincie en de schoolgrootte. De verdeling van de scholen over de denominaties komen overeen met de landelijke verdeling, maar de groepen zijn te klein om hier goede uitspraken over te doen. De percentages vindt u in de technische bijlage.

Ook de respons onder **bestuurders** is landelijk representatief wat betreft arrangement, onderwijsconcept, inspectiekantoor en provincies. Er is een lichte oververtegenwoordiging van besturen met veel leerlingen boven de kleinere besturen. De verdeling van de besturen over denominaties komen overeen met de landelijke verdeling, maar de groepen zijn te klein om hier goede uitspraken over te doen. De percentages vindt u in de technische bijlage.

## 2.2 De interviews

Om een beeld te krijgen van de opvattingen van docenten en ouders hebben we interviews gehouden met landelijke vertegenwoordigende organisaties. We hebben gesproken met:

- Algemene Onderwijsbond (AOB)
- CNV Onderwijs
- Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO)
- De Landelijke Ouderraad

De interviews zijn gehouden volgens een gespreksleidraad, die in overleg met de opdrachtgever is ontwikkeld. De gespreksleidraad is gebaseerd op de vragenlijst. In bijlage 2 is de definitieve gespreksleidraad opgenomen.



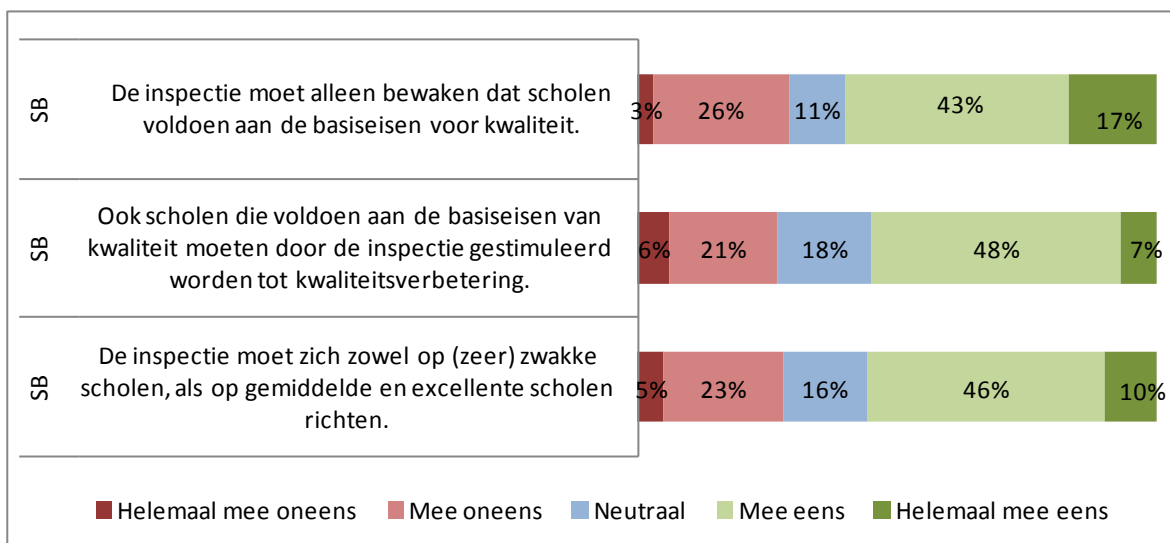
## 3 Resultaten vragenlijst

### 3.1 Waarborgend of stimulerend toezicht

Hieronder beschrijven we de meningen van schoolleiders en bestuurders over de stellingen over de waarborgende en/of stimulerende rol van de inspectie. De antwoorden van schoolleiders en besturen zijn hierbij samengenomen omdat er geen significante verschillen zijn tussen de antwoorden van schoolleiders en bestuurders. De stellingen kunnen niet worden samengevoegd tot een schaalscore<sup>5</sup>.

#### Basiseisen bewaken of kwaliteitsverbetering stimuleren

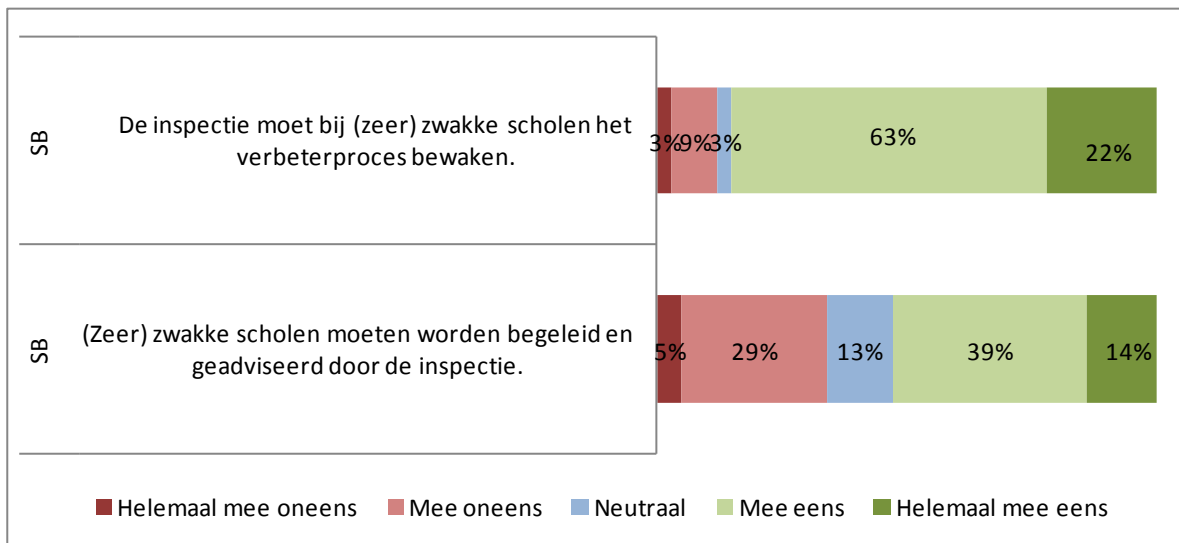
Grafiek 1: Alleen basiseisen bewaken of meer? (N schoolleiders en bestuurders (SB)=207)



In bovenstaande grafiek zien we geen eenduidig patroon. Het merendeel (60%) van de schoolleiders en bestuurders is het (helemaal) eens met de stelling dat de inspectie alleen moet bewaken dat scholen voldoen aan de basiseisen voor kwaliteit. Aan de andere kant vinden zij (met 55%) dat ook scholen die voldoen aan de basiseisen voor kwaliteit door de inspectie gestimuleerd moeten worden tot kwaliteitsverbetering. Schoolleiders en bestuurders in de regio Noord (64%) vinden dit vaker dan schoolleiders en bestuurders in de regio's Midden (54%) en Zuid (46%). Ruim de helft van de respondenten is het (helemaal) eens met de stelling dat de inspectie zich zowel op (zeer) zwakke scholen, als op gemiddelde en excellente scholen moet richten.

<sup>5</sup> Meer informatie hierover vindt u in de technische bijlage.

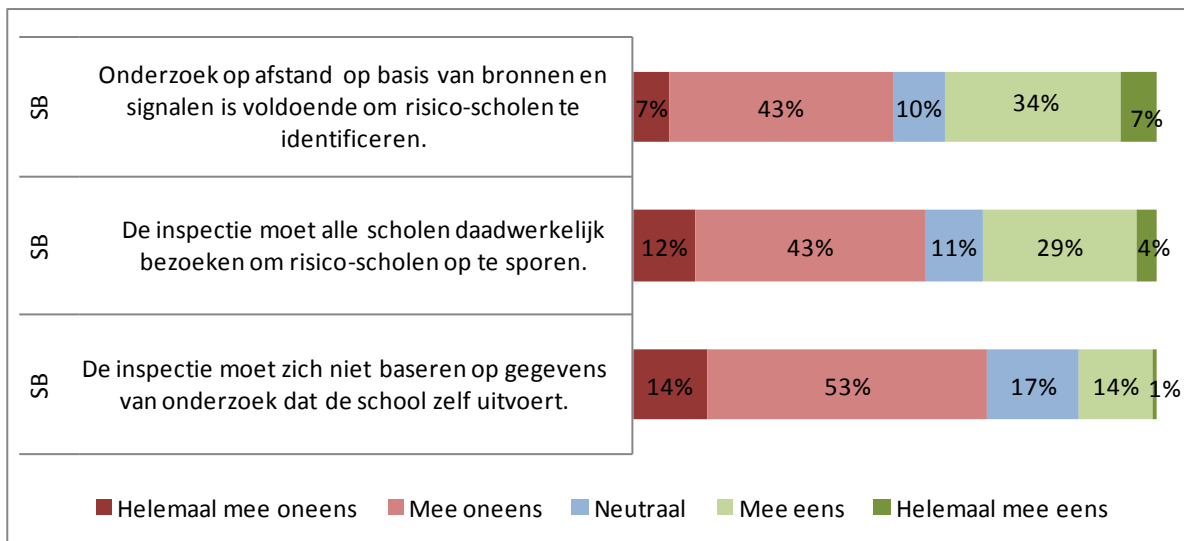
Grafiek 2: (Zeer) zwakke scholen begeleiden (N schoolleiders en bestuurders (SB)=207)



Een ruime meerderheid van de schoolleiders en bestuurders (85%) vindt dat de inspectie bij (zeer) zwakke scholen het verbeterproces moet bewaken. In iets mindere mate (53%) vinden schoolleiders en bestuurders dat (zeer) zwakke scholen moeten worden begeleid en geadviseerd door de inspectie.

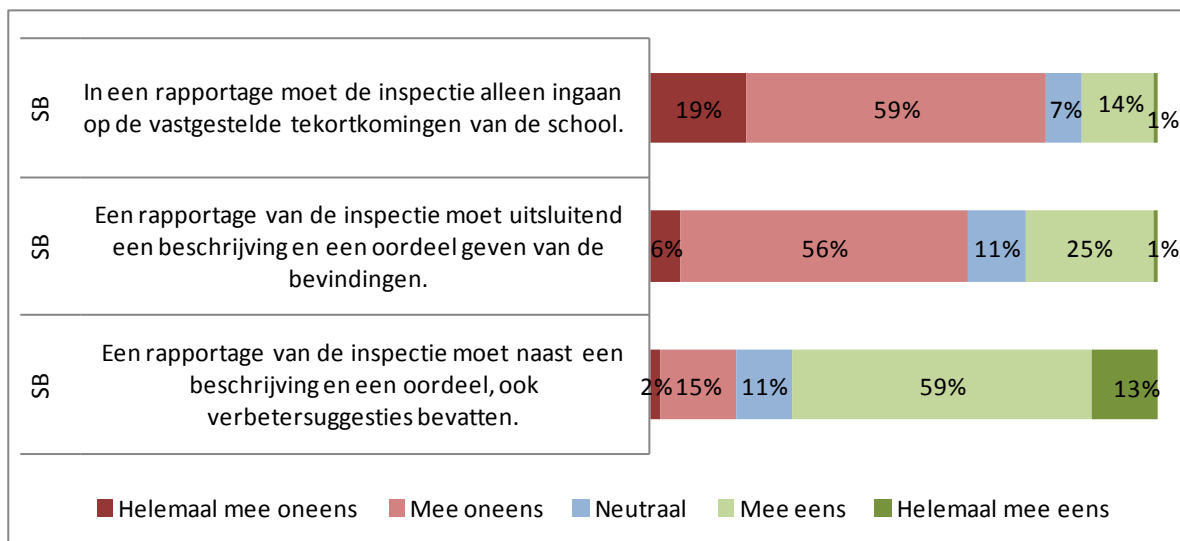
### Inhoud van onderzoek en rapportage

Grafiek 3: Inhoud van onderzoek (N schoolleiders en bestuurders (SB)=207)



De helft van de respondenten vindt dat onderzoek op afstand op basis van bronnen en signalen niet voldoende is om risico-scholen te identificeren. De respondenten kregen ook de stelling voorgelegd of de inspectie daadwerkelijk alle scholen moet bezoeken om risico-scholen op te sporen. Zoals te zien is in de grafiek hierboven vindt een derde van de schoolleiders en bestuurders dat de inspectie alle scholen moet bezoeken om risico-scholen op te sporen. Schoolleiders/bestuurders van kleine scholen/besturen (43%) vinden dit vaker dan schoolleiders/bestuurders van scholen/besturen met een gemiddelde grootte (32%) en van grote scholen/besturen (29%). Tenslotte vindt een meerderheid (67%) dat de inspectie zich wél zou moeten baseren op gegevens van onderzoek dat de school zelf heeft uitgevoerd. Schoolleiders en bestuurders in de regio Midden (77%) vinden dit vaker dan schoolleiders en bestuurders in de regio's Noord (57%) en Zuid (62%).

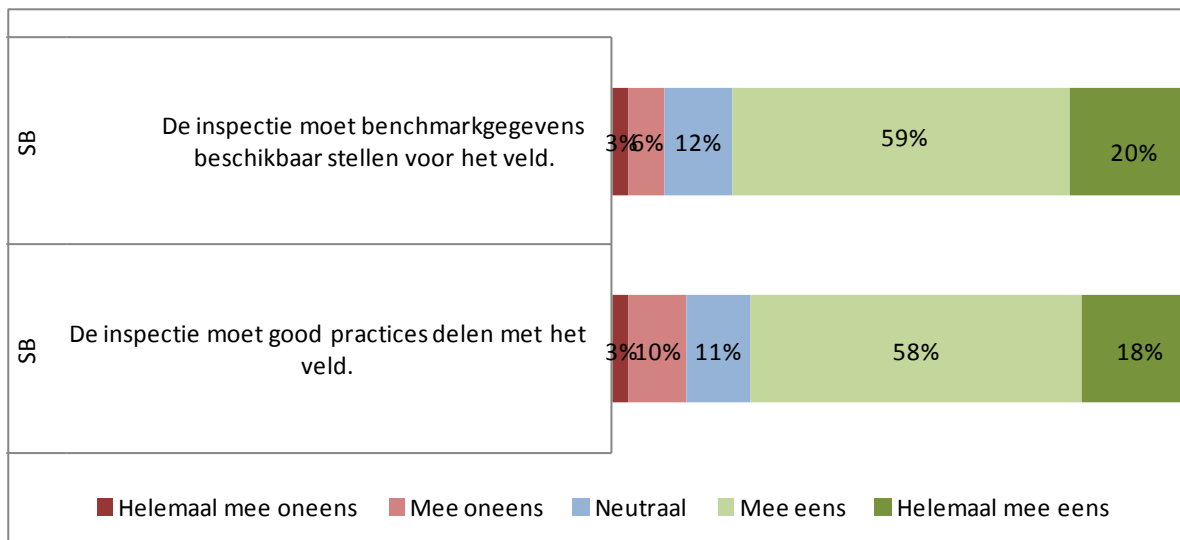
Grafiek 4: Inhoud van rapportage (N schoolleiders en bestuurders (SB)=207)



In bovenstaande grafiek zien we dat de meeste schoolleiders en bestuurders (78%) vinden dat de inspectie in een rapportage niet alleen moet ingaan op de vastgestelde tekortkomingen van de school. En een meerderheid van alle respondenten (62%) vindt dat een rapport niet uitsluitend een beschrijving en een oordeel van de bevindingen moet geven. Een rapportage van de inspectie zou volgens een ruime meerderheid (72%) naast een beschrijving en een oordeel ook verbetersuggesties moeten bevatten. Schoolleiders en bestuurders die uitsluitend afdelingen hebben met een basisarrangement, vinden dit vaker (76%) dan schoolleiders en bestuurders met ook één of meerdere afdelingen met een aangepast arrangement (61%).

### Benchmarkgegevens en good practices delen

Grafiek 5: Benchmarkgegevens en good practices (N schoolleiders en bestuurders (SB)=207)



Bovenstaande grafiek laat zien dat een ruime meerderheid van de schoolleiders en bestuurders vindt dat de inspectie benchmarkgegevens (79%) en good practices (76%) beschikbaar moet stellen.

Hierboven hebben we de meningen over de stellingen beschreven die betrekking hadden op de dimensie waarborgend – stimulerend. Naast deze stellingen hebben we de respondenten gevraagd wat ze vinden van de indeling in twee type toezichtsarrangementen door de inspectie, namelijk een basisarrangement en een aangepast arrangement.

### **Indeling in oordelen van de inspectie**

Ongeveer tweederde van de schoolleiders en bestuurders vindt dat de indeling in toezichtarrangementen volstaat en ongeveer een derde vindt dat niet. Vervolgens hebben we gevraagd op welke manier de indeling van oordelen verbeterd kan worden. Dit hebben we uitsluitend gevraagd aan de respondenten die vinden dat de huidige indeling in toezichtsarrangementen niet volstaat. De meeste respondenten binnen deze groep (74%) vinden dat er een meer evenwichtige verdeling in de oordelen moet komen, bijvoorbeeld 'zeer zwak', 'zwak', 'voldoende', 'goed', 'excellent'. Veel minder respondenten binnen deze groep (8%) kozen voor de optie dat de inspectie als oordeel een rapportcijfer van 1 tot 10 zou moeten toekennen. Ruim een kwart van de respondenten die zijn gevraagd hoe de indeling in type toezichtsarrangement verbeterd kan worden, vindt dat de indeling op een andere manier dan de gegeven opties verbeterd kan worden. Zo meldt een respondent dat de inspectie ook bij het oordeel 'zwak' een basisarrangement moet kunnen toekennen aan een school waarbij de inspectie let op acties van de school om te komen tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Volgens een andere respondent kan de indeling van oordelen verbeterd worden wanneer de inspectie aan scholen die meer dan voldoende scores een eigen type toezichtsarrangement of oordeel ('niet het begrip excellent') toekent.

#### *Samenvattend*

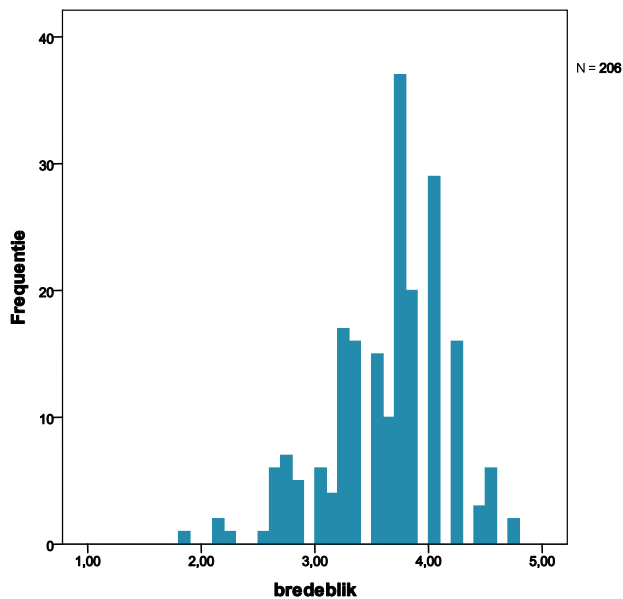
Over het algemeen kunnen we stellen dat schoolleiders en bestuurders het niet voldoende vinden wanneer de inspectie op afstand haar onderzoek doet en zich alleen richt op de tekortkomingen van scholen. Hoewel een meerderheid aangeeft dat de inspectie alleen moet bewaken dat scholen aan de basiseisen voor kwaliteit moeten voldoen, vindt ook meer dan de helft van de schoolleiders en bestuurders dat scholen die aan de basiseisen voldoen gestimuleerd moeten worden tot verbetering. Dit is opmerkelijk, maar kan te maken hebben met de formulering van de stellingen. We interpreteren dit als volgt: schoolleiders en bestuurders vinden dat de inspectie in ieder geval moet bewaken dat scholen voldoen aan de basiseisen. Daarnaast willen ze ook graag dat de inspectie zowel zwakke scholen als scholen die wel aan de basiseisen voldoen, begeleidt bij en stimuleert tot verbetering. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het publiceren van benchmarkgegevens en/of good practices en het opnemen van verbeter suggesties in de rapportages. Tenslotte vindt tweederde van de schoolleiders en schoolbestuurders dat de huidige indeling in toezichtarrangementen volstaat.

## **3.2 Een brede of een smalle blik?**

We hebben ook onderzocht of scholen willen dat de inspectie een brede of smalle blik heeft bij het toezicht. Een veel gehoorde klacht over toezicht op en uitspraken over het onderwijs is dat de nadruk te veel ligt op cognitieve resultaten. Moet de inspectie ook andere aspecten van het onderwijs bij haar toezicht betrekken? Daaraan gerelateerd is de vraag of de inspectie zich vooral moet richten op risico's of ook breder op de ambities van scholen.

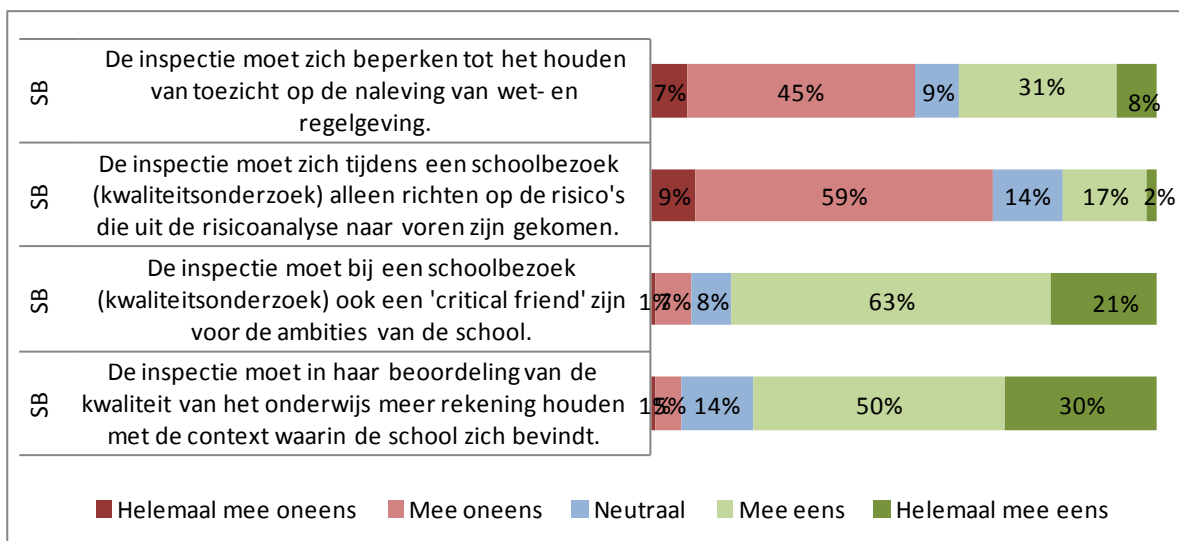
We hebben hierover tien stellingen opgenomen in de vragenlijst. We bespreken hieronder eerst de gemiddelde score op deze tien stellingen (de schaalscore) en vervolgens bespreken we de stellingen apart. Gemiddeld scoren respondenten een 3,6 op de stellingen over een brede blik. Dit komt overeen met een lichte voorkeur voor een brede blik tegenover een smalle blik. In grafiek 6 staat de verdeling van de schaalscores weergegeven. Hieruit blijkt duidelijk dat de meeste mensen hoger scoren dan 3: zij vinden dat de inspectie een brede blik moet hebben. Dit oordeel komt dus overeen met het uitgangspunt van het toezichtkader vo 2013. Er is geen verschil tussen schoolleiders en bestuurders en er zijn ook geen verschillen naar regio, school-/bestuursgrootte of soort arrangement.

Grafiek 6: Verdeling van scores op de dimensie smalle – brede blik (N=206)



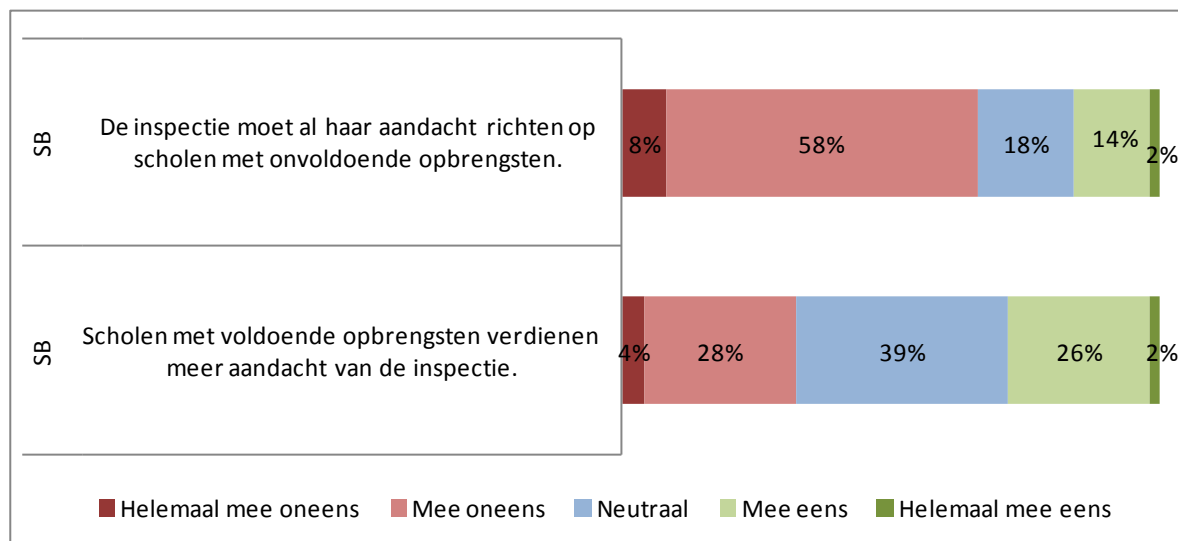
### Focus van onderzoek

Grafiek 7: Focus van onderzoek (N schoolleiders en bestuurders (SB)=206)



Uit bovenstaande grafiek blijkt dat ongeveer de helft van de schoolleiders en bestuurders niet vindt dat de inspectie zich moet beperken tot het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. De inspectie moet bij een schoolbezoek zich niet alleen richten op de risico's die uit de risicoanalyse naar voren zijn gekomen, maar ook een 'critical friend' zijn voor de ambities van de school vindt een ruime meerderheid van de schoolleiders en bestuurders (84%). Daarnaast moet de inspectie in haar beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs meer rekening houden met de context waarin de school zich bevindt volgens een ruime meerderheid van de respondenten (80%).

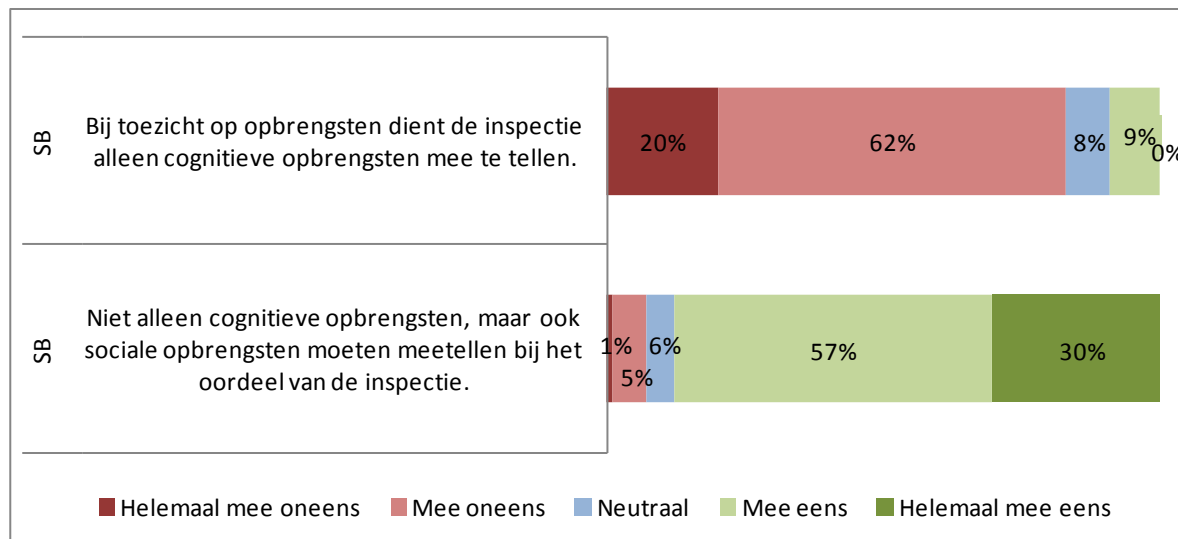
Grafiek 8: Aandacht voor scholen met (on)voldoende opbrengsten (N schoolleiders en bestuurders (SB)=206)



Een meerderheid van de schoolleiders en bestuurders (66%) vindt dat de inspectie niet al haar aandacht moet richten op scholen met onvoldoende opbrengsten. De meningen over de stelling dat scholen met voldoende opbrengsten meer aandacht verdienen van de inspectie zijn meer verdeeld. Wel is het zo dat schoolleiders en bestuurders in de regio Noord (35%) vaker vinden dat deze scholen meer aandacht verdienen van de inspectie dan schoolleiders en bestuurders in de regio's Midden (24%) en Zuid (29%).

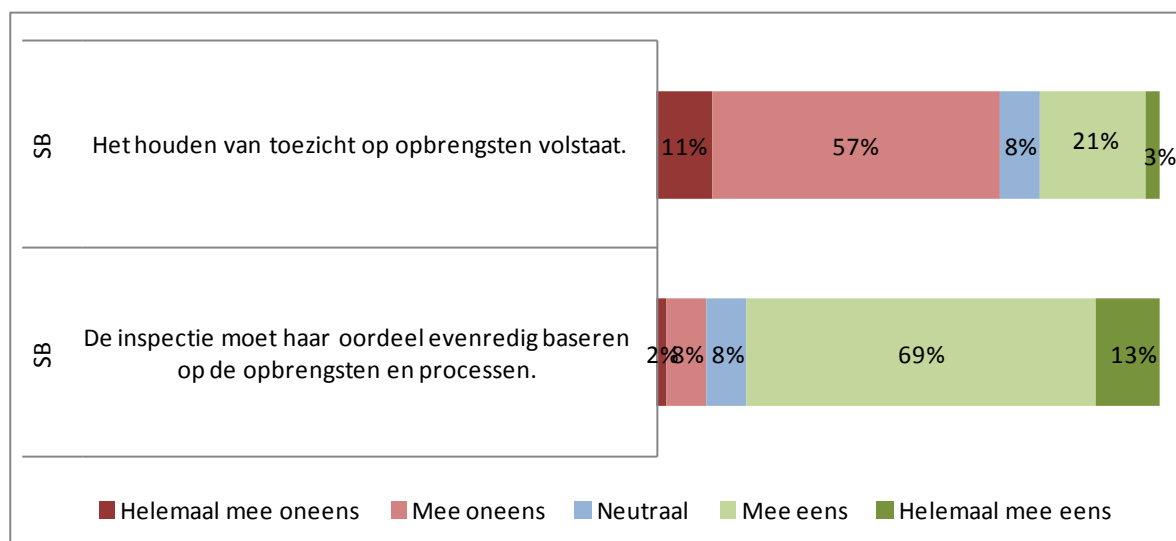
### Aandacht voor opbrengsten

Grafiek 9: Cognitieve versus sociale opbrengsten (N schoolleiders en bestuurders (SB)=206)



We hebben schoolleiders en bestuurders gevraagd of de inspectie bij toezicht op opbrengsten alleen cognitieve opbrengsten dient mee te tellen of daarnaast ook sociale opbrengsten. Een klein deel van de ondervraagden (9%) vindt dat de inspectie alleen cognitieve opbrengsten moet beoordelen. Een ruime meerderheid van de schoolleiders en bestuurders (87%) ziet graag dat de inspectie in haar oordeel niet alleen cognitieve opbrengsten meetelt maar ook sociale opbrengsten.

Grafiek 10: Toezicht op opbrengsten en processen (N schoolleiders en bestuurders (SB)=206)



Schoolleiders en bestuurders kregen aan de ene kant de stelling voorgelegd dat het houden van toezicht op opbrengsten volstaat en aan de andere kant de stelling dat de inspectie haar oordeel juist evenredig moet baseren op de opbrengsten en processen. In de grafiek hierboven zien we dat volgens de meeste respondenten (82%) de inspectie haar oordeel evenredig dient te baseren op de opbrengsten en processen. Het houden van toezicht op de opbrengsten alleen, volstaat niet.

### Kwaliteitsaspecten

De hierboven beschreven stellingen geven inzicht in de voorkeur van de respondenten voor een smalle of een brede blik bij het toezicht. Ter aanvulling op deze stellingen hebben we aan de respondenten gevraagd welke van de kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader de inspectie volgens hen zou moeten onderzoeken op een school. In de tabel noemen we de antwoorden van schoolleiders en bestuurders apart als deze significant van elkaar verschilden.

Tabel 4: Kwaliteitsaspecten die onderzocht moeten worden (N schoolleiders (S)=87; N bestuurders (B)=119) (percentages)

	Schoolleiders	Schoolleiders/ Bestuurders	Bestuurders
<b>Cognitieve opbrengsten</b>		97%	
<b>Sociale opbrengsten</b>		84%	
<b>Kwaliteitszorg</b>		84%	
<b>Ondersteuning en begeleiding</b>	75%		52%
<b>Schoolklimaat</b>		69%	
<b>Didactisch handelen</b>		66%	
<b>Onderwijsaanbod</b>	64%		47%
<b>Professionele ruimte &amp; leraarschap</b>	52%		34%
<b>Onderwijstijd</b>		33%	
<b>Anders</b>		10%	

\*meerdere antwoorden mogelijk

Bijna alle schoolleiders en bestuurders (97%) vinden dat cognitieve opbrengsten onderzocht moeten worden door de inspectie, gevolgd door sociale opbrengsten en kwaliteitszorg (beide genoemd door 84% van de respondenten). Het kwaliteitsaspect onderwijstijd wordt het minst vaak genoemd. Slechts een derde van de respondenten vindt dat de inspectie onderwijstijd moet onderzoeken op een school. Respondenten hebben ook andere kwaliteitsaspecten genoemd (10%). Enkele genoemde kwaliteitsaspecten door deze groep zijn: bijzondere kenmerken van de school, doorstroom naar het vervolgonderwijs, financieel beleid van de school en onderwijsinnovatie. Schoolleiders en bestuurders van kleine scholen (51%) vinden vaker dat onderwijstijd onderzocht moet worden dan schoolleiders/bestuurders van scholen met gemiddelde grootte (24%) en van grote scholen (29%). De

schoolleiders van openbare scholen vinden relatief vaak (95%) dat ondersteuning en begeleiding onderzocht moet worden, de schoolleiders van rooms-katholieke basisscholen vinden dat minder vaak (53%).

Schoolleiders vinden vaker dat onderwijsaanbod, ondersteuning en begeleiding en professionele ruimte en leraarschap onderzocht moet worden dan bestuurders. Bovendien noemen schoolleiders van kleine scholen (84%) vaker het aspect onderwijsaanbod dan schoolleiders van scholen met gemiddelde grootte (63%) en van grote scholen (53%).

Respondenten hebben aan de hand van een rangorde aangegeven in welke mate een kwaliteitsaspect volgens hen moet meewegen in het oordeel van de inspectie. Het aspect dat zij het belangrijkste vonden, konden ze het cijfer 1 meegeven, de volgende een 2, de daaropvolgende een 3 etc. (tot maximaal een 9). In de onderstaande tabel presenteren we de rangorde gegeven door respondenten uitgedrukt in een gemiddeld cijfer. De gemiddelde rangorde heeft betrekking op de hele groep respondenten. Hierbij zijn de antwoorden van schoolleiders en bestuurders samen genomen omdat deze nauwelijks van elkaar verschilden.

Tabel 5: Gemiddelde rangorde van kwaliteitsaspecten (N=68-200)

	Gemiddelde rangorde
<b>Cognitieve opbrengsten</b>	2,0
<b>Didactisch handelen</b>	3,2
<b>Sociale opbrengsten</b>	3,4
<b>Schoolklimaat</b>	3,7
<b>Kwaliteitszorg</b>	3,7
<b>Ondersteuning en begeleiding</b>	4,5
<b>Onderwijsaanbod</b>	4,5
<b>Professionele ruimte &amp; leraarschap</b>	5,2
<b>Onderwijstijd</b>	6,6

In de tabel zien we dat cognitieve opbrengsten volgens de respondenten het zwaarst moeten wegen. Iets minder belangrijk vinden ze didactisch handelen, sociale opbrengsten, schoolklimaat en kwaliteitszorg. Onderwijstijd moet volgens onze respondenten het minst zwaar meetellen in het oordeel van de inspectie. Schoolleiders zijn hier nog meer uitgesproken over (gemiddeld cijfer 7,3) dan bestuurders (gemiddeld cijfer 6,1). Hierbij kan ook meespelen dat bestuurders over het algemeen minder aspecten hadden aangevinkt bij de vorige vraag. Ze geven dan van minder aspecten een rangorde, kennen dus minder hoge cijfers toe en het gemiddelde van de laatste valt dan wat lager uit. Volgens schoolleiders/bestuurders in de regio Zuid (gemiddeld cijfer 4,4) moet het aspect onderwijstijd zwaarder meetellen dan schoolleiders/bestuurders in de regio Noord (gemiddeld cijfer 7,5). Schoolleiders en bestuurders van openbare scholen en de “overige” scholen<sup>6</sup> hechten meer aan professionele ruimte en leraarschap (gemiddelde rangorde respectievelijk 4,6 en 4,3) dan schoolleiders en bestuurders van algemeen bijzondere scholen (gemiddelde rangorde 7,1).

#### Samenvattend

Over het algemeen kunnen we stellen dat schoolleiders en bestuurders het niet voldoende vinden wanneer de inspectie:

- zich alleen beperkt tot het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving,
- zich alleen richt op risico's die uit de risico-analyse naar voren zijn gekomen,
- alleen (cognitieve) opbrengsten meeneemt in haar oordeel.

Zij vinden dat de inspectie daarentegen een brede blik moet hebben door zowel cognitieve als sociale opbrengsten mee te nemen in haar oordeel en opbrengsten en processen even zwaar mee te laten tellen. Zo moet de inspectie ook rekening houden met kwaliteitsaspecten als didactisch handelen, schoolklimaat en kwaliteitszorg. De brede blik houdt ook in dat de inspectie kijkt naar de ambities van de school en meer rekening houdt met de context van de school volgens de meeste schoolleiders en bestuurders. Dit komt overeen met de uitgangspunten van de inspectie.

<sup>6</sup> Dit zijn scholen met een gemengde denominatie.



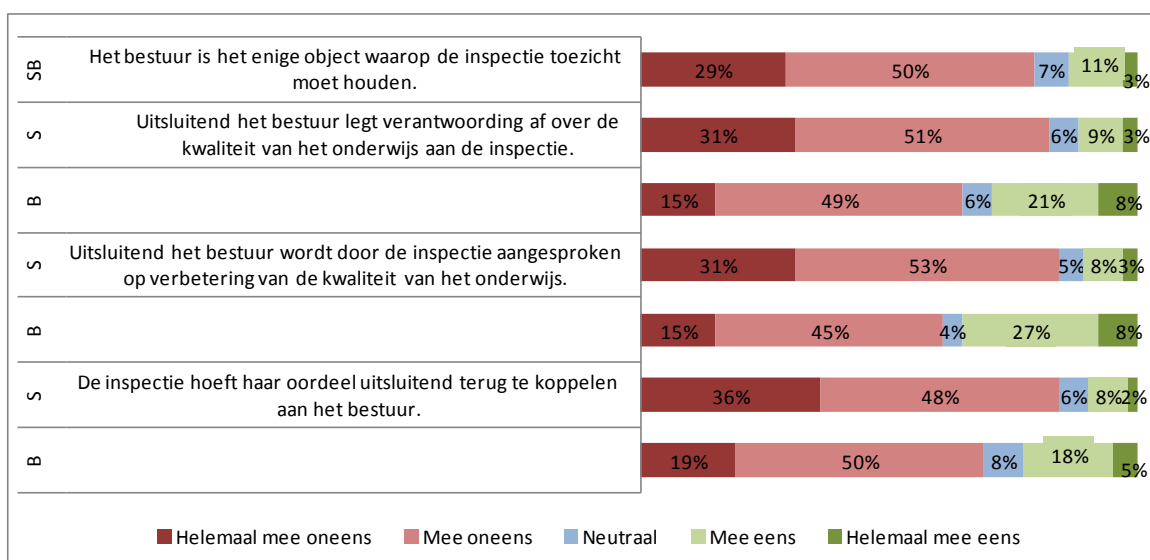
### 3.3 Bestuursgericht toezicht

We hebben respondenten gevraagd of de focus van het toezicht gericht zou moeten zijn op scholen, besturen of beiden. Dit hebben we gedaan aan de hand van vijftien stellingen. Een aantal stellingen ging specifiek over schoolgericht toezicht (*Uitsluitend de schoolleiding legt verantwoording af over de kwaliteit van het onderwijs*), een aantal over bestuursgericht toezicht (*het bestuur is het enige object waarop de inspectie toezicht moet houden*) en een aantal over gemengd toezicht (*Zowel het bestuur als de schoolleiding worden door de inspectie aangesproken op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs*). We bespreken de mate waarin respondenten zich kunnen vinden in deze drie vormen van toezicht en we bespreken hun antwoorden op de losse stellingen.

#### Bestuursgericht toezicht

Schoolleiders en bestuurders vinden allebei dat het bestuur niet het enige object is waarop de inspectie toezicht moet houden. Vooral de schoolleiders zijn geen voorstanders van een bestuursgericht toezicht (gemiddelde schaalscore: 2,0 op een schaal van 1 tot 5). Alhoewel bestuurders minder negatief zijn, zijn ook zij geen voorstander (gemiddelde schaalscore 2,5). Er zijn geen significante verschillen tussen scholen/besturen met verschillende arrangementen, van verschillende groottes en in verschillende regio's.

Grafiek 11: Bestuursgericht toezicht (N schoolleiders (S)=87; N bestuurders (B) =118)

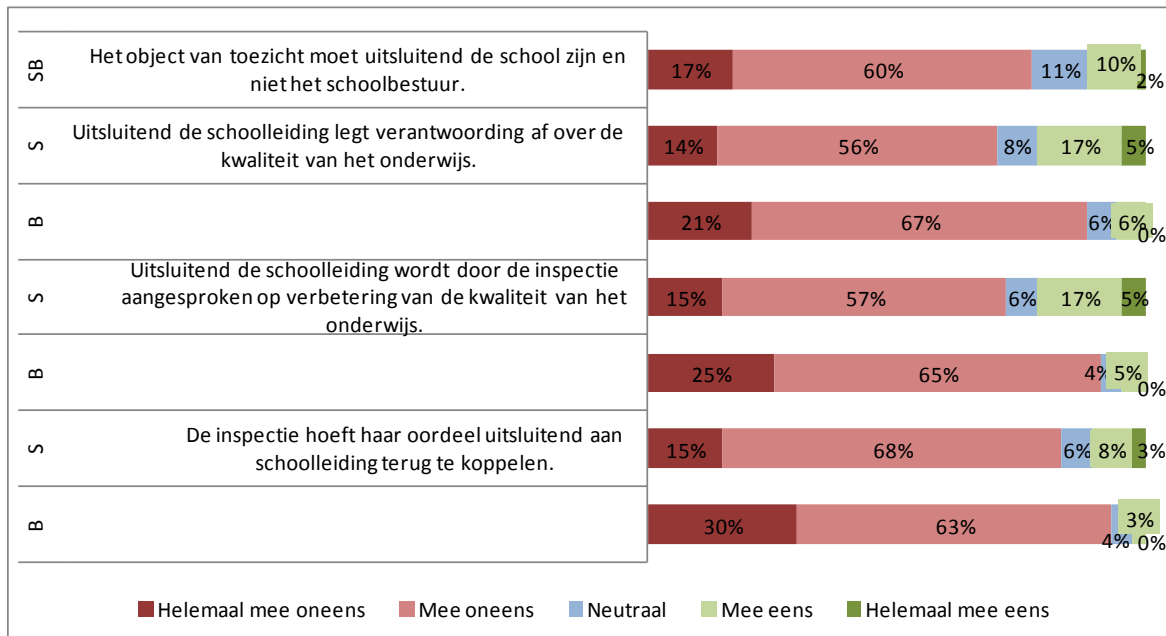


Uit de bovenstaande grafiek is af te lezen dat een ruime meerderheid van de schoolleiders en bestuurders het (helemaal) oneens is met een uitsluitend bestuursgericht toezichtmodel. Schoolleiders vinden vaker dan bestuurders dat niet uitsluitend het bestuur verantwoording moet afleggen over de kwaliteit van het onderwijs op haar scholen (schoolleiders: 82%; bestuurders: 64%). Ook vinden schoolleiders (84%) vaker dan bestuurders (60%) dat niet uitsluitend het bestuur door de inspectie moet worden aangesproken op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Schoolleiders staan bovendien minder vaak dan bestuurders achter de stelling dat de inspectie haar oordeel uitsluitend hoeft terug te koppelen aan het bestuur (respectievelijk 84% en 69%).

### Schoolgericht toezicht

Ook toezicht uitsluitend gericht op scholen, levert weinig positieve reacties op. Nu zijn de bestuurders (gemiddelde schaalscore 2,1) nog minder positief dan de schoolleiders (gemiddelde schaalscore 2,4). Er is geen effect van grootte, regio en arrangement.

Grafiek 12: Schoolgericht toezicht (N schoolleiders (S)=87; N bestuurders (B) =118)



De meerderheid van de schoolleiders en bestuurders is het oneens met de stellingen over schoolgericht toezicht. Bestuurders zijn hierin meer uitgesproken dan de schoolleiders. Zo vinden bestuurders (88%) vaker dan schoolleiders (70%) dat niet uitsluitend de schoolleiding verantwoording moet afleggen over de kwaliteit van het onderwijs. Ook vinden bestuurders vaker dan schoolleiders dat niet uitsluitend de schoolleiding door de inspectie moet worden aangesproken op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (bestuurders 90%; schoolleiders: 72%). Bestuurders in de regio's Noord en Zuid en openbare schoolleiders zijn het vaker oneens met de stelling dat uitsluitend de schoolleiding door de inspectie moet worden aangesproken op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs dan bestuurders in de regio Midden en de schoolleiders van scholen met een andere denominatie.

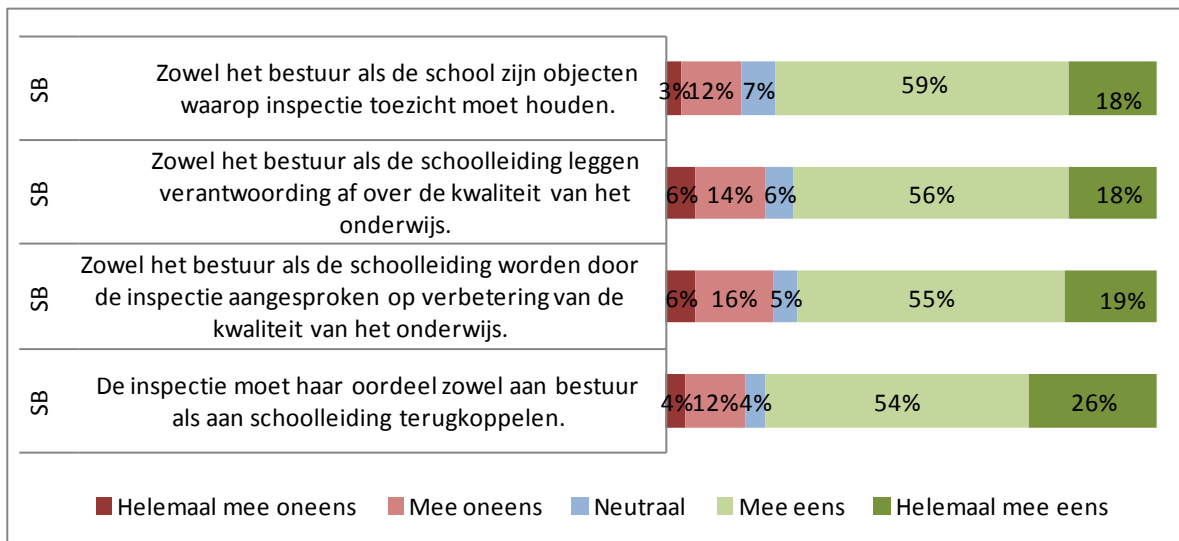
Bestuurders vinden vaker dan schoolleiders (93% versus 83%) dat de inspectie niet alleen haar oordeel aan de schoolleiding hoeft terug te koppelen. Ook hier zijn de openbare schoolleiders meer uitgesproken tegen schooltoezicht dan de andere schoolleiders.

Tot slot stellen we vast dat schoolleiders/bestuurders in de regio Midden (17%) vaker dan schoolleiders/bestuurders in de regio's Zuid (6%) en Noord (11%) vinden dat het object van toezicht uitsluitend de school moet zijn en niet het schoolbestuur.

### Gemengd toezicht

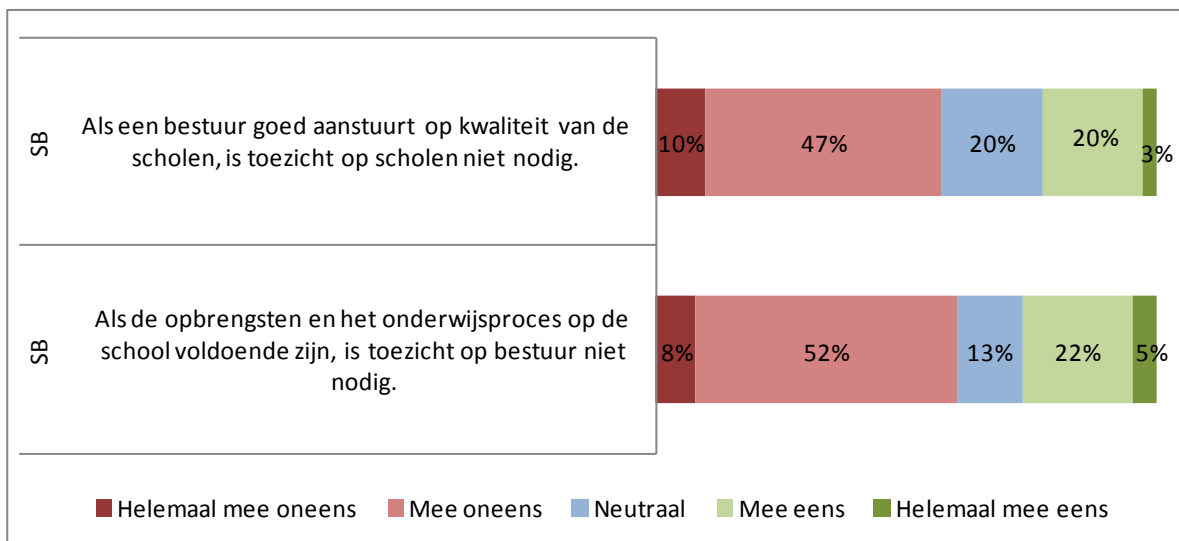
Zowel schoolleiders als bestuurders voelen, net als de inspectie zelf, het meest voor een gemengd model van toezicht (gemiddelde schaalscore op een schaal van 1 tot 5: 3,7). Schoolleiders verschillen hierin niet van bestuurders en ook andere verschillen zijn niet significant.

Grafiek 13: Gemengd toezicht (N schoolleiders en bestuurders (SB)=205)



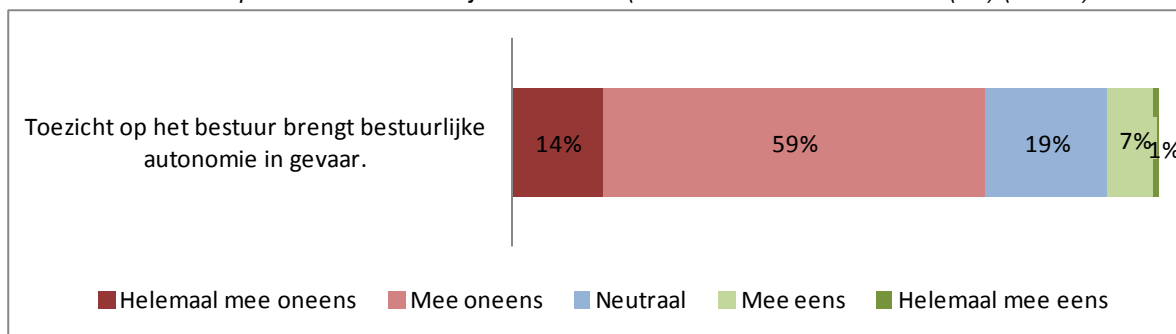
We zien dat een meerderheid van de schoolleiders en bestuurders (variërend van 74% tot en met 80%) het eens is met de stellingen over gemengd toezicht.

Grafiek 14: Toezicht op bestuur afhankelijk van kwaliteit school (N schoolleiders en bestuurders (SB)=205)



Uit bovenstaande grafiek kunnen we afleiden dat een meerderheid van de respondenten (57%) vindt dat er toezicht op scholen nodig is, ook wanneer een bestuur goed aanstuurt op kwaliteit van de scholen. Ook vinden de meesten (60% van de schoolleiders en bestuurders) dat ook wanneer de opbrengsten en het onderwijsproces op de school voldoende zijn, er toch toezicht op bestuur nodig is.

Grafiek 15: Toezicht op bestuur en bestuurlijke autonomie (schoolleiders en bestuurders (SB) (N=205)



We hebben de respondenten gevraagd in hoeverre zij vinden dat toezicht op het bestuur bestuurlijke autonomie in gevaar brengt. Zowel de schoolleiders als de bestuurders (74%) vinden in grote mate dat toezicht op het bestuur bestuurlijke autonomie niet in gevaar brengt.

### Toezicht op financiële bewindvoering

Tot slot hebben we de respondenten gevraagd of zij vinden dat de inspectie toezicht moet houden op de financiële bewindvoering van het bestuur. Schoolleiders vinden (veel) vaker dan bestuurders dat de inspectie dit zou moeten doen (69% tegenover 49%).

Aan de respondenten die hebben geantwoord dat de inspectie toezicht moet houden op de financiële bewindvoering van het bestuur, hebben we gevraagd op welke aspecten de inspectie dan toezicht moet houden. Volgens een meerderheid van de respondenten binnen deze groep (variërend van 67% tot en met 88%) moet de inspectie toezien op de rechtmatige besteding van middelen, deugdelijk financieel beheer en de financiële continuïteit door het bestuur. Schoolleiders noemen vaker dan bestuurders het aspect deugdelijk financieel beheer (83% versus 67%). Op de andere twee punten verschillen zij niet van mening. Wel vinden schoolleiders/bestuurders die één of meer afdelingen hebben met een aangepast arrangement (96%) vaker dat de inspectie moet toezien op de financiële continuïteit door het bestuur dan schoolleiders/bestuurders die uitsluitend afdelingen hebben met een basisarrangement (79%).

Tabel 6: Toezicht op aspecten van de financiële bewindvoering van het bestuur (N schoolleiders= 60; N bestuurders=58)

	Schoolleiders	Schoolleiders/ Bestuurders	Bestuurders
<b>De rechtmatige besteding van middelen</b>		72%	
<b>Deugdelijk financieel beheer</b>	83%		67%
<b>De financiële continuïteit door het bestuur</b>		83%	
<b>Anders</b>		3%	

\*meerdere antwoorden mogelijk

### Samenvattend

Over het algemeen kunnen we stellen dat schoolleiders en bestuurders het gemengd model prefereren boven het bestuurlijk model en het schoolmodel. Schoolleiders vinden vooral dat het toezicht niet alleen op het bestuur gericht zou moeten zijn en bestuurders vinden dat het niet alleen op scholen gericht zou moeten zijn. Bestuurders en schoolleiders vinden dan ook dat ze allebei verantwoording moeten afleggen over de kwaliteit van het onderwijs en beiden een terugkoppeling moeten krijgen over het oordeel van de inspectie. In het vervolgonderzoek gaan we na in hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurt.

## 4 Resultaten interviews

Uit de interviews met de twee onderwijsbonden (AOB en CNV Onderwijs) en twee ouderorganisaties (Landelijke Ouderraad en Vereniging Openbaar Onderwijs) komt het algemene beeld naar voren dat voor zowel ouders als docenten de inspectie op behoorlijke afstand staat. Met name de onderwijsbonden vinden dit een gemiste kans: er wordt volgens de onderwijsbonden veel over docenten gesproken, maar weinig met docenten.<sup>7</sup> Hierdoor ontstaat er ook geen draagvlak onder docenten voor het toezichtkader en de rol van inspectie. Bovendien ontvangen de bonden veel klachten van docenten over de ervaren werkdruk. Volgens de docenten zou dit mede komen door het toezicht van de inspectie. Zo zouden docenten door hun schoolleiding pas op het laatste moment op de hoogte worden gebracht dat de inspectie op bezoek komt, wat tot de benodigde werkdruk leidt. De onderwijsbonden gaan de komende tijd meer in gesprek met docenten: ze organiseren bijeenkomsten (of gaan dit op korte termijn doen) om met docenten over de rol van de inspectie en het vernieuwde toezichtkader te spreken. Eén van de bonden doet dit in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs.

De meningen van de ouders over de inspectie zijn o.a. gebaseerd op gesprekken die de ouderorganisaties hebben gevoerd met ouders toen zij contact opnamen met 5010, het landelijke informatiepunt voor ouders over onderwijs<sup>8</sup>. We geven hieronder de belangrijkste uitkomsten van de interviews weer, geordend naar de drie eerdergenoemde uitgangspunten van het toezichtkader vo 2013.

### Waarborgend of stimulerend toezicht

De onderwijsbonden vinden dat de Inspectie van het Onderwijs zich primair moet richten op de basiskwaliteit van de scholen en de risico's. Ze moeten controleren of de scholen de wet- en regelgeving naleven. Ze zien weinig in een meer stimulerende of begeleidende rol van de inspectie: de manier waarop het onderwijs wordt ingevuld en verbeterd moet worden is primair de verantwoordelijkheid van de schoolleiding en het bestuur. Bovendien bestaat volgens de onderwijsbonden het gevaar dat ze vervolgens hun eigen werk moeten beoordelen. Eén onderwijsbond ziet hier veel meer een rol weggelegd voor de docenten zelf: laten ze elkaar beoordelen en verbeteruggesties geven.

Ten aanzien van het beschikbaar stellen van goede praktijkvoorbeelden door de inspectie staan de onderwijsbonden wel positief. Alleen is de vraag of de inspectie deze ook zou moeten verspreiden. Zij zien hier meer een rol weggelegd voor een onafhankelijke organisatie, omdat de voorbeelden anders een te voorschrijvend karakter zouden krijgen.

Over de schoolrapportage van de Inspectie van het Onderwijs wordt opgemerkt dat de toon van deze rapportage meer stimulerend mag zijn. Scholen hebben ook behoefte om te horen wat er goed gaat. De onderwijsbonden vinden de rapportage vaak onvriendelijk en negatief van toon. De onderbouwing van het oordeel, de toon van het rapport en de balans tussen zaken die goed en beter kunnen, behoeft verbetering volgens één van de onderwijsbonden.

Ouders zien de inspectie vooral als een toezichthouder op het onderwijs die je kan bellen als het niet goed gaat op de school van je kind. Soms hebben ouders zelfs het idee dat de Inspectie van het Onderwijs een docent, die in de ogen van de ouders niet functioneert, kan ontslaan. Ouders zouden de inspectie dus niet zozeer zien als een toezichthouder die de kwaliteit van het onderwijs op scholen stimuleert. Aan de andere kant zien de ouderorganisaties het als een gemiste kans wanneer de inspectie deze stimulerende rol niet zou oppakken. Daarbij denken de ouderorganisaties dan vooral aan het geven van goede praktijkvoorbeelden. De inspectie moet oppassen dat ze hierin te veel gaan voorschrijven: dat is aan de school om iets met de praktijkvoorbeelden te doen.

<sup>7</sup> De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat zij altijd een gesprek met een groep docenten opneemt in het bezoeksrooster van de school.

<sup>8</sup> 5010 is een samenwerkingsverband van zes organisaties voor ouders in het onderwijs: Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs (LOBO); Landelijke Ouderraad; OUDERS & COO; Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO); Balans, landelijke vereniging voor ouders van kinderen met een leer- en/of gedragsstoornis; en Chronisch Ziekten en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad).

Een andere discussie is wat de inspectie onder basiskwaliteit verstaat. Welke bekwaamheidseisen worden er aan docenten gesteld? Valt daar bijvoorbeeld ook onder wat een docent aan ouderbetrokkenheid doet? Men vindt dat de bekwaamheidseisen voor leerkrachten in het primair onderwijs helderder zijn geformuleerd dan voor vo-docenten. Verder zou een school ook voldoende informatie aan ouders moeten bieden, de medezeggenschap op een goede manier moeten invullen en het geformuleerde zorgbeleid ook daadwerkelijk uitvoeren. Zeker met ontwikkelingen in het kader van Passend Onderwijs zijn deze punten extra actueel. De ouderorganisaties ontvangen veel klachten over de rol die scholen vervullen op deze drie punten. Het zou goed zijn als de inspectie ook op deze rol van de school en de docent zou toezien.

Volgens de ouderorganisaties zou de Inspectie van het Onderwijs meer kunnen doen aan communicatie richting ouders en docenten. Daarin kunnen ze duidelijk maken wat ze wel en niet doen, wat ze onder basiskwaliteit van het onderwijs verstaan en welke (nieuwe) rol ze zouden willen vervullen.

### **Een brede of een smalle blik**

De onderwijsbonden vinden beiden dat de inspectie moet kijken naar de onderwijskwaliteit in brede zin en zich niet alleen moet richten op de leerresultaten: sociale opbrengsten en persoonlijke ontwikkeling horen hier ook bij. Wel vraagt een van de onderwijsbonden zich af in hoeverre sociale opbrengsten ook meetbaar zijn. De inspectie zou moeten kijken *of* een school aan een bepaald kwaliteitsaspect werkt en niet *hoe* ze dit doet.

Ten aanzien van het begrip leerwinst of toegevoegde waarde geeft één van de onderwijsbonden aan dat het nuttig is dat de inspectie dit meet, maar dat een school er niet op mag worden afgerekend. Tenslotte vinden beide onderwijsbonden het geen goed idee als de inspectie ook toezicht gaat houden op de ambities van de school. Dit zien zij als een taak van het bestuur en de school zelf. Bovendien zouden veel bestuursambities onvoldoende met de werkvloer gedeeld worden.

Volgens de ouderorganisaties is een brede of smalle blik niet echt een issue: Ze vinden dat de inspectie naar het hele onderwijsproces moet kijken, dus naast cognitieve prestaties ook naar het welbevinden van leerlingen. Zo bellen veel ouders met vragen over pesten op school. Ze zien de Inspectie van het Onderwijs als een relevante en logische partij om ook hiernaar te kijken. Een ander punt dat ouderorganisaties noemen is of scholen wel voldoende uit de leerlingen halen. Wat is de toegevoegde waarde van een school? Daarbij mag de blik van de inspectie volgens de ouderorganisaties ook gericht zijn op de rol van de school binnen de wijk en de gemeenschap. Tenslotte ontvangen ouderorganisaties ook regelmatig klachten over het aannamebeleid van scholen, zeker ook in relatie tot Passend Onderwijs. Dit zou ook een onderwerp van toezicht voor de Inspectie van het Onderwijs mogen zijn.

### **Bestuursgericht toezicht**

De onderwijsbonden zijn een voorstander van het gemengde model van toezicht: zowel het bestuur als de school zijn object van toezicht. Dit dient wel in evenwicht te zijn: de onderwijsbonden ontvangen veel geluiden dat de inspectie zich vooral zou richten op het bestuur en weinig op de schoolleider. Hierdoor komen de docenten op grote afstand te staan, omdat zij veelal geen gesprekspartner van het bestuur zijn. Ook krijgen zij in deze gevallen onvoldoende terugkoppeling van de resultaten van het inspectiebezoek<sup>9</sup>.

Beide onderwijsbonden zijn een groot voorstander van toezicht door de inspectie op de financiën op bestuursniveau. De bonden hebben het idee dat het interne toezicht op de bestuursfinanciën onvoldoende functioneert. Dit komt veelal door onvoldoende deskundigheid op dit terrein, bijvoorbeeld in de medezeggenschapsraad. Hier is dus een rol voor de Inspectie van het Onderwijs weggelegd.

Over het object van toezicht hebben de ouderorganisaties weinig van ouders gehoord. Voor veel ouders geldt dat ze in het voortgezet onderwijs, weinig zicht hebben op de rol van het schoolbestuur. De school is voor hen het eerste aanspreekpunt. Ouders hebben wel de algemene indruk dat het

<sup>9</sup> De inspectie voert bij het schoolbezoek altijd een gesprek met de schoolleiding en geeft altijd een terugkoppeling aan de schoolleiding.

schoolbestuurders vooral om het eigen belang gaat, niet zo toegankelijk zijn en elkaar de hand boven het hoofd houden. Meer transparantie van de schoolbestuurders is hier gewenst. In dat opzicht vinden ouders het goed als de inspectie naast de school ook toezicht houdt op schoolbestuurders. Ze zijn dus een voorstander van het gemengde model.

## 5 Conclusies

Dit onderzoek had als doel meer inzicht te krijgen in het oordeel van het onderwijsveld over de doelen en uitgangspunten van het toezichtkader vo 2013. De hoofdvraag van dit deelonderzoek luidde daarom als volgt: “In hoeverre vindt het onderwijsveld de doelen en uitgangspunten van het toezichtkader vo 2013 van de Inspectie van het Onderwijs de juiste?” Gezien de recente beleidsvoornemens van de Inspectie van het Onderwijs heeft dit onderzoek een bredere reikwijdte dan uitsluitend een evaluatie van het nieuwe toezichtkader. Daarom heeft er bij de operationalisering van de hoofdvraag en de onderzoeksvragen uitvoerig overleg plaatsgevonden met de inspectie. Op basis van dit overleg is de hoofdvraag uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

In welke mate onderschrijft het onderwijsveld:

1. het bestuursgerichte toezicht?
2. het risicogericht toezicht?
3. de brede blik van de inspectie?
- 4a. de stimulerende functie van de inspectie?
- 4b. een gedifferentieerd toezicht?

### 5.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

We hebben deze onderzoeksvragen in drie delen geclusterd:

1. Waarborgend versus stimulerend toezicht (onderzoeksvragen 2, 4a en 4b)
2. Een brede of een smalle blik (onderzoeksvraag 3)
3. Bestuursgericht toezicht (onderzoeksvraag 1)

In deze paragraaf geven we de conclusies voor elk van deze drie clusters weer.

#### Waarborgend versus stimulerend toezicht

Over het algemeen kunnen we stellen dat schoolleiders en bestuurders het niet voldoende vinden wanneer de inspectie op afstand haar onderzoek doet en zich alleen richt op de tekortkomingen van scholen. Hoewel een meerderheid aangeeft dat de inspectie alleen moet bewaken dat scholen aan de basiseisen voor kwaliteit moeten voldoen, vindt ook meer dan de helft van de schoolleiders en bestuurders dat scholen die aan de basiseisen voldoen gestimuleerd moeten worden tot verbetering. Dit is opmerkelijk, maar kan te maken hebben met de formulering van de stellingen. We interpreteren dit als volgt: schoolleiders en bestuurders vinden dat de inspectie in ieder geval moet bewaken dat scholen voldoen aan de basiseisen. Daarnaast willen ze ook graag dat de inspectie zowel zwakke scholen als scholen die wel aan de basiseisen voldoen, begeleidt bij en stimuleert tot verbetering. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het publiceren van benchmarkgegevens en/of good practices en het opnemen van verbeteringsuggesties in de rapportages. Wel vindt een minderheid dat er een meer gedifferentieerd oordeel moet komen of ruimte moet zijn voor een arrangement op maat.

De onderwijsbonden en ouderorganisaties geven aan dat de inspectie zich primair moet richten op de basiskwaliteit en de risico's. Ouderorganisaties vragen zich daarbij wel af wat de inspectie onder basiskwaliteit verstaat. Wat hen betreft valt hieronder ook de bekwaamheid van de docent en wat de school aan ouderbetrokkenheid en medezeggenschap doet. In tegenstelling tot de schoolleiders, bestuurders en ouders, zien onderwijsbonden weinig in een meer stimulerende of begeleidende rol van de inspectie. Zij vinden de invulling en verbetering van het onderwijs primair de verantwoordelijkheid van de schoolleiding en het bestuur. Tenslotte zijn onderwijsbonden en ouderorganisaties van mening dat zowel docenten als ouders meer bij het toezicht betrokken moeten worden. In het vervolg van het onderzoek gaan we met docenten en ouders in gesprek over hun ervaringen met het toezicht.

We concluderen dat het onderwijsveld over het algemeen het risicogericht toezicht en de stimulerende functie van de inspectie onderschrijft. Het uitgangspunt dat het toezicht gedifferentieerd is,



onderschrijft het onderwijsveld over het algemeen echter niet: de inspectie moet zich dus vooral richten op de scholen waar risico's zijn gedetecteerd.

### **Een brede of een smalle blik**

Over het algemeen kunnen we stellen dat schoolleiders en bestuurders het niet voldoende vinden wanneer de inspectie:

- zich alleen beperkt tot het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving,
- zich alleen richt op risico's die uit de risicoanalyse naar voren zijn gekomen,
- alleen (cognitieve) opbrengsten meeneemt in haar oordeel.

Zij vinden dat de inspectie daarentegen een brede blik moet hebben door zowel cognitieve als sociale opbrengsten mee te nemen in haar oordeel en opbrengsten en processen even zwaar mee te laten tellen. Zo moet de inspectie ook rekening houden met kwaliteitsaspecten als didactisch handelen, schoolklimaat en kwaliteitszorg. De brede blik houdt ook in dat de inspectie kijkt naar de ambities van de school en meer rekening houdt met de context van de school volgens de meeste schoolleiders en bestuurders.

De onderwijsbonden en de ouderorganisaties vinden ook dat de inspectie met een brede blik naar de onderwijskwaliteit moet kijken. De inspectie moet zich niet alleen richten op de leerresultaten, maar ook op de sociale opbrengsten en de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen. Wel vragen de onderwijsbonden zich af of sociale opbrengsten meetbaar zijn.

Over het algemeen staat het onderwijsveld dus achter het uitgangspunt dat de inspectie een brede blik heeft.

### **Bestuursgericht toezicht**

Over het algemeen kunnen we stellen dat schoolleiders, bestuurders, onderwijsbonden en ouderorganisaties het gemengd model prefereren boven het bestuurlijk model en het school model. Schoolleiders vinden vooral dat het toezicht niet alleen op het bestuur gericht zou moeten zijn en bestuurders vinden dat het niet alleen op scholen gericht zou moeten zijn. Onderwijsbonden en ouderorganisaties vinden dat bestuur en school onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dus beiden object van toezicht moeten zijn. Bestuurders en schoolleiders vinden dan ook dat ze allebei verantwoording moeten afleggen over de kwaliteit van het onderwijs en beiden een terugkoppeling moeten krijgen over het oordeel van de inspectie. Volgens de onderwijsbonden is hier nog veel winst te boeken: docenten zijn doorgaans slecht op de hoogte van de uitkomsten van het inspectiebezoek. Het onderwijsveld onderschrijft dus niet dat het uitgangspunt van het inspectietoezicht bestuursgericht moet zijn.

Tenslotte zijn zowel schoolleiders als onderwijsbonden van mening dat de inspectie toezicht moet houden op de financiën van het schoolbestuur. Schoolbesturen zelf zijn het hier minder mee eens dan schoolleiders.

## **5.2 Discussie**

Nu we een eerste onderzoek uitgevoerd hebben, weten we in hoeverre het vo-onderwijsveld de doelen en uitgangspunten van het toezichtkader 2013 onderschrijft. Omdat de inspectie ook wil weten hoe het vo-veld het toezichtkader 2013 ervaart, zijn we bezig met een vervolgonderzoek onder scholen die recent door de inspectie in het kader van het nieuwe toezicht bezocht zijn. Eind juni 2014 presenteren we de eerste uitkomsten van dit onderzoek.

Het voorliggende onderzoeksrapport en de uitkomsten van het vervolgonderzoek kunnen input opleveren voor de discussie die momenteel gaande is over de meer stimulerende rol van de inspectie. Zo stond er in de brief van minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker aan de Tweede Kamer<sup>10</sup> de verandering die zij voor ogen hebben in het toezicht uitgewerkt. Drie aspecten spelen daarin een

---

<sup>10</sup> 'Toezicht in transitie' brief aan Tweede Kamer van 28 maart 2014

centrale rol: verdiend vertrouwen, stimuleren van een verbetercultuur en een verbreding van de definitie kwaliteit. Deze veranderingen in het toezicht vragen een bijstelling van de toezichtkaders. In de uitwerking van het toezichtkader vo 2013 zijn de beoogde veranderingen van het toezicht al deels verwerkt. Dit is terug te zien bij de eerste drie uitgangspunten ‘toezicht heeft het bestuur als aangrijpingspunt’, ‘de inspectie heeft een brede blik’ en ‘de inspectie heeft een stimulerende functie en is gedifferentieerd’. Mogelijk dat de uitkomsten van dit onderzoek en het vervolgonderzoek kunnen bijdragen aan de verdere bijstelling van deze toezichtkaders.

## Bijlage 1: aanvullende opmerkingen van respondenten

### Heeft u tot slot nog aanvullende opmerkingen over het toezichtkader vo 2013? (n=207)

Alle aspecten van het onderwijs worden onder de loep genomen. Er wordt je als school een spiegel voorgehouden, wat alleen maar kan leiden tot verbetering van het onderwijs.
de huidige criteria zijn steeds meer aan slijtage onderhevig. Scholen vinden uitwegen o.a. bij rendement onderbouw. Daar zie je scholen om maar betere resultaten te krijgen de start kwalificaties anders vermelden dan oorspronkelijk bedoeld is.
De inspectie is niet te vatten in afvink lijsten.
De inspectie moet datgene tot onderwerp van onderzoek maken dat volgens de wet vastgesteld is.
De inspectie moet niet de rol van de raad van toezicht willen overnemen.
Een prima en duidelijk toezichtkader. Een prima model om naar de kwaliteit van bestuur en school en dus onderwijskwaliteit te kijken.
Een vaste inspecteur voor alle scholen is cruciaal!
Er is geen land in de wereld die haar onderwijs zwak of voldoende vindt, die termen geven volstrekt niet aan dat er enorm hard gewerkt wordt in het Nederlandse onderwijs.
Ervaring pilot 2013 bijzonder positief
Financieel toezicht heeft in het bijzonder betrekking op verantwoording met behulp van de jaarverslaglegging.
Het zou goed zijn om eens de vraag te stellen: wat is de rol van de inspectie in die landen waar het onderwijs volgens de PISA norm de beste resultaten boekt?
Ik ben een warm voorstander van het hernemen van een oude rol van inspectie, die van sparringspartner/critical friend als uitbreiding van het inspectierepertoire.
Ik vind dat het waarderingskader separate aandacht behoeft!
Inspecteren van "het sociaal kader" zou een concretere invulling mogen krijgen.
Ja, erg politiek ingestoken en Angelsakische benadering waarbij de inspectie zich opstelt als gehoorzame ambtenaren. Coachende en adviserende rol naar de achtergrond en teveel op mijden van risico's !!
Minder instrumentaliseren; niet uitgaan van de situatie dat alles maakbaar is; meer aandacht voor de menselijke maat in het onderwijs.
Openheid van beoordelingen onderschrijven wij. Echter, via Vensters voor Verantwoording (en andere media) is er onvoldoende ruimte om genuanceerd e.e.a. toe te lichten.
Toezichtkader is erg idealistisch
uit ervaring blijkt dat het optreden van de inspectie als critical friend zeer gewaardeerd wordt. De inspectie als onderdeel om het gehele proces binnen de school op een hoger niveau te krijgen.
Voor het financiële toezicht hebben we accountants in Nederland
Voor wat betreft de financiën heeft de raad van toezicht ook een belangrijke rol. de twee niet aangevinkte onderwerpen bespreekt de raad ook met de accountant.
Wat betreft de financiële bewindvoering is een globaal toezicht voldoende; aan de hand van het jaarverslag (goedgekeurd door accountant) en het meerjarenperspectief.
Wij zien de Inspectie echt als een critical friend die een grote ervaring inbrengt in de school.

## Bijlage 2: gespreksleidraad interviews

*Voor landelijke vertegenwoordigende organisaties*

### Introductie

De inspectie wil met haar toezicht bijdragen aan goed onderwijs voor elke leerling. Het toezichtkader vo 2013 is specifiek voor het voortgezet onderwijs bestemd. Dit toezichtkader heeft een grondige herziening ondergaan ten opzichte van het toezichtkader 2011. Het nieuwe toezichtkader is in nauw overleg met scholen en met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld tot stand gekomen. Het toezichtkader vo 2013 is op 1 januari 2013 in werking getreden en de eerste scholen zijn volgens dit nieuwe toezichtkader bezocht. Nu de Inspectie al enige tijd werkt volgens het nieuwe toezichtkader is zij benieuwd hoe het onderwijsveld denkt over de wijze waarop de inspectie het toezicht voor het voortgezet onderwijs heeft opgezet en uitvoert. De inspectie heeft onderzoeks- en adviesbureau Oberon gevraagd om dit te onderzoeken.

Oberon is dit onderzoek gestart met een vragenlijst voor schoolleiders en bestuurders. Om een beeld te krijgen van de opvattingen van docenten, ouders en leerlingen houden we interviews met landelijke vertegenwoordigende organisaties. In dit interview zullen we ingaan op uw opvattingen over de doelen en uitgangspunten van het (nieuwe) toezichtkader.

In de vragenlijst hebben we de aspecten van het toezichtkader ingedeeld in drie delen:

- Risicogericht en op maat, hierin hebben we zowel het uitgangspunt dat de inspectie de onderkant waarborgt door middel van risicogericht toezicht als het uitgangspunt dat de inspectie een stimulerende functie heeft, gevat.
- De blik van de inspectie; de blik heeft betrekking op de omschrijving van onderwijskwaliteit die de inspectie hanteert, dit is vastgelegd in het waarderingskader. De inspectie kijkt naar verschillende kwaliteitsaspecten, niet alleen naar cognitieve opbrengsten, maar ook naar bijvoorbeeld sociale opbrengsten, het onderwijsaanbod en professionele ruimte van leraren.
- Bestuursgericht toezicht; heeft betrekking op het uitgangspunt van het toezichtkader dat het bestuursgericht is zonder de schoolleiding uit het oog te verliezen.

Per onderdeel zullen we een aantal de aspecten verder uitdiepen.

### Topics

#### *Risicogericht en op maat*

1. Vindt u dat de inspectie alleen moet bewaken dat scholen voldoen aan basiseisen voor kwaliteit of moet de inspectie ook scholen die voldoen aan de basiseisen van kwaliteit stimuleren tot kwaliteitsverbetering? Waarom?
2. In hoeverre moet de inspectie zich bemoeien met (zeer) zwakke scholen: alleen verbeterproces bewaken of ook scholen begeleiden en adviseren naar verbetering?
3. De rapportage van de inspectie van een kwaliteitsonderzoek omvat nu een oordeel en een beschrijving van de bevindingen die een analyse vormen richting het oordeel. Indirect is uit deze analyse het advies van de inspectie te beredeneren. Is dit toereikend? Of zou de inspectie de rapportage moeten inperken door bijvoorbeeld alleen in te gaan op vastgestelde tekortkomingen? of zou de inspectie de rapportage moeten uitbreiden door naast een beschrijving en een oordeel ook verbeteringsuggesties te beschrijven.
4. De inspectie heeft uitgebreid zicht op het veld, zou de inspectie deze kennis in het kader van de stimulerende functie actiever moeten verspreiden, bijvoorbeeld door benchmarkgegevens beschikbaar te stellen of door good practices te delen?
5. De inspectie kent nu twee type toezichtsarrangementen toe, namelijk een basis en een aangepast arrangement (zwak of zeer zwak). Volstaat deze indeling of zou deze indeling van oordelen verbeterd kunnen worden? Hoe dan?

6. Wat vindt u nu van de wijze waarop de inspectie zich opstelt ten opzichte van een/uw school? (objectief, te controlerend of voldoende stimulerend?)

#### *Blik van de inspectie*

7. Het waarderingskader bestaat uit drie domeinen Opbrengsten, Onderwijsproces en Conditie. Moet de inspectie bij het toezicht op opbrengsten alleen cognitieve opbrengsten mee tellen of ook sociale opbrengsten?
8. Naast opbrengsten weegt de inspectie ook aspecten van het onderwijsproces mee in haar oordeel, vindt u dit juist?
9. Houdt de inspectie met de huidige indeling van het waarderingskader voldoende rekening met de context waarin de school zich bevindt?
10. Moet de inspectie zich tijdens een kwaliteitsonderzoek alleen richten op de risico's die uit de risicoanalyse naar voren zijn gekomen of moet de inspectie ook kijken naar de ambities van de school?
11. Wat vindt u nu van de wijze waarop de inspectie onderzoek doet naar de kwaliteit van het onderwijs?

#### *Bestuursgericht toezicht*

Het toezichtkader heeft als uitgangspunt dat het bestuursgericht is zonder de schoolleiding uit het oog te verliezen. Dit punt houdt in dat de scholen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren. Daarover leggen zij verantwoording af aan hun directe omgeving (bestuur, leerlingen en ouders) en aan de maatschappij in het algemeen, waaronder de inspectie. De inspectie sluit op deze verhouding aan door het bestuur als eerstverantwoordelijke te betrekken bij het toezicht op zijn onderwijsinstellingen en bij de uitkomsten daarvan. Er is echter een variatie denkbaar als het gaat om de focus en het aanspreekpunt voor het toezicht. We schetsen beknopt drie modellen, waarin de variatie van focus en aanspreekpunt van het toezicht is uitgewerkt. Dit zijn dus drie hypothetische modellen.

- I. Het bestuurlijk model: het bestuur is het voornaamste object waarop de inspectie toezicht houdt. Het bestuur moet verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs op haar scholen en moet aantonen wat zij doet om de kwaliteit te verbeteren. De inspectie richt zich dus uitsluitend en alleen op het bestuur en komt dus niet meer in de scholen.
  - II. Het school model: De school (daarmee de kwaliteit van het onderwijs) is het voornaamste object waarop de inspectie toezicht houdt. De schoolleiding moet verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs op de school en moet aantonen wat zij doet om de kwaliteit te verbeteren. De inspectie richt zich dus uitsluitend en alleen op de schoolleiding en docenten en richt zich niet tot het bestuur.
  - III. Een gemengd model: Zowel het bestuur als de school zijn object van toezicht. Zowel het bestuur als de schoolleiding moet verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs op een school en moet aantonen wat zij doet om de kwaliteit te verbeteren. De inspectie richt zich dus zowel op het bestuur als de schoolleiding.
12. Welk van de geschetste modellen heeft uw voorkeur en waarom?
  13. Moet de inspectie toezicht houden op de financiële bewindvoering van het bestuur? Zo ja, op welke aspecten (rechtmatige besteding van middelen, deugdelijk financieel beheer, financiële continuïteit)?
  14. Wat vindt u nu van de wijze waarop de inspectie het bestuur betreft bij de onderwijskwaliteit op scholen?