



VOORLOPIG ONTWERP TOEZICHT 2016

In deze notitie leest u de hoofdlijnen van de voorgenomen veranderingen in het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Met deze veranderingen reageren we op nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs en ondersteunen we een cultuur van permanente kwaliteitsverbetering. Het zijn onze intenties, onze voorlopige plannen zoals we die tot nu toe ontwikkelden.

In de [brief Toezicht in Transitie](#) hebben de minister en staatssecretaris deze veranderingen aan de Tweede Kamer gepresenteerd en op 2 juli 2014 is de brief in de Kamer besproken.

De plannen in deze notitie zijn onze eerste uitwerkingen van die brief. Veel onderdelen in het eerste ontwerp liggen nog niet vast. We trekken het komende jaar (2015) uit om in pilots zaken uit te testen, om zicht te krijgen op eerste effecten van onze vernieuwingen, om zaken bij te stellen, soms om nieuwe ambities te formuleren en uiteindelijk ook om te zien waar we het mis hadden.

We gaan in dit proces niet alleen op pad. Dit is een open proces van gezamenlijk ontwerpen met scholen¹ en besturen, bestuurlijke partners, het ministerie van OCW, de politiek; geen innovatie die achter het bureau wordt bedacht en dan wordt 'geïmplementeerd'.

We hebben het afgelopen jaar in iedere onderwijssector raadplegingen georganiseerd over de hoofdlijnen van onze nieuwe koers en daar veel feedback op gekregen. De afgelopen maanden hebben we vooral het gesprek gevoerd over het ontwerp zelf. In de meeste sectoren zijn we begonnen met een eerste ronde pilots, om samen met scholen en besturen allerlei elementen van het nieuwe toezicht uit te proberen. In 2015 volgt voor deze sectoren een tweede ronde met pilots, andere sectoren starten dan met de pilots.

Waarom al deze veranderingen?

Verdere verbetering nodig en mogelijk

De afgelopen decennia hebben we veel energie gestoken in het opsporen van minder presterende scholen en opleidingen en samen met hen ervoor zorgen dat ze weer verbeterden. Dit heeft zijn vruchten afgeworpen: het aantal scholen dat zwak of zeer zwak is, is flink afgenomen. In drie jaar tijd is in het basisonderwijs het aantal scholen 'onder de maat' gedaald van 7 tot ruim 2 procent in 2013. In het speciaal onderwijs zelfs van 25 tot 9 procent. De basiskwaliteit is dus steeds vaker in orde.

Tegelijk zien we dat het Nederlandse onderwijs over het geheel beter kan en moet. Het gemiddelde niveau van de Nederlandse school stemt steeds minder tot

¹ Onder scholen verstaan we in deze notitie ook afdelingen en vestigingen in het voortgezet onderwijs en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs.

tevredenheid. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat er minder excellente leerlingen zijn dan in de meeste andere landen. Bij internationale vergelijkingen zien we geen verbetering en daardoor gaan we relatief gezien achteruit. Hoewel ons onderwijs over het geheel nog steeds bovengemiddeld presteert, is extra inspanning nodig en mogelijk. Bij veel scholen en besturen zien we veel potentieel, maar er zijn thans te weinig prikkels om beter te worden. We zien te veel scholen waar de prestaties achterblijven en waar men onvoldoende uit elke leerling haalt. We vinden dat problematisch voor de Nederlandse samenleving.

Gezien de wettelijke opdracht tot het bevorderen van de kwaliteit is het onze taak om, in aanvulling op het werk van besturen en scholen, te kijken hoe dit kan verbeteren. We gaan daarom meer aandacht besteden aan scholen die wel voldoende presteren, maar waar nog verdere ontwikkeling mogelijk is.

Geen vrijblijvendheid meer

Het onderwijsveld verandert snel. Besturen en schoolleiders nemen steeds meer verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun scholen en opleidingen. Leraren vragen terecht meer ruimte voor ontwikkeling van hun professie. Leerlingen, ouders en studenten nemen steeds minder genoegen met middelmatig onderwijs. Ook belanghebbenden in de omgeving, zoals het bedrijfsleven en gemeenten, stellen hogere eisen aan 'hun' onderwijs. Onderwijs moet leerlingen en studenten steeds beter voorbereiden op een snel veranderende samenleving.

Ook verwacht de samenleving dat scholen hun financiën op orde hebben en op dat punt geen verrassingen laten zien. Verder verwacht men een stevige bijdrage van de externe toezichthouder aan het oplossen van ernstige onderwijsvraagstukken.

Eenheid in het toezicht

Het toezicht in de onderwijssectoren is de laatste decennia sterk uiteen gaan lopen. Ondertussen neemt het aantal schoolbesturen met scholen in verschillende sectoren sterk toe: in het speciaal onderwijs is 51 procent van de 138 besturen ook verantwoordelijk voor een of meer scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs. In het mbo kennen alle vijftien aoc's en vier op de tien roc's en vakscholen zowel vmbo- als mbo-onderdelen. Voor al deze multisectorale besturen is het belastend dat het toezicht in de sectoren de afgelopen decennia zo sterk is gaan divergeren. De verschillen in aanpak en criteria voor kwaliteit zijn vaak niet goed meer uit te leggen.

Voor sommige verschillen zijn legitieme oorzaken aan te wijzen, zoals een verschil in wetgeving, in leeftijd van de leerlingen/studenten, in schaalgrootte en bestuurlijke verhoudingen, maar ook verschillen in taalgebruik en in cultuur. Daarnaast zijn er echter ook grote verschillen ontstaan door verschil in opvatting, die vaak weinig te maken hebben met kenmerken van de sector. Daarbij speelt een rol dat afstemming met de veldorganisaties (en met de velddirecties van het ministerie van OCW) altijd vanzelfsprekender was dan de noodzaak tot gemeenschappelijkheid tussen sectoren.

In de komende transitie willen we daarom het toezicht meer gemeenschappelijk en minder verkokerd opzetten, met onder andere een gemeenschappelijk waarderingskader. We denken dat het toezicht hiermee eenvoudiger kan worden en duidelijker voor alle betrokkenen. En voor multisectorale besturen geeft dit

minder lasten. Zo groeit in het veld ook de wens om het wettelijke kader voor en toezicht op voorscholen en basisscholen meer te integreren. Om de eenheid te bevorderen komen we voor alle sectoren op hetzelfde moment met een nieuw toezichtkader, namelijk met ingang van 1 augustus 2016, uiteraard afhankelijk van de uitkomsten van de pilots, het externe overleg en de politieke besluitvorming. Rond de zomer van 2015 evalueren we de eerste uitkomsten van de pilots en gesprekken en bepalen dan het verdere traject. Daarbij bezien we ook of er voor het voortgezet onderwijs, waar het toezichtkader nog in 2013 is vernieuwd, meer fasering wenselijk is.

Het onderwijs ontwikkelt, het toezicht ontwikkelt mee

Het onderwijstoezicht is al meer dan twee eeuwen in staat gebleken zich voortdurend aan te passen aan veranderende omstandigheden en inzichten. Ook nu weer willen we graag antwoord zoeken op deze uitdagingen en kijken hoe we scholen tot verdere ontwikkeling kunnen bewegen en hoe we dit samen met besturen, schoolleiders en leraren aan kunnen pakken.

Kern van de vernieuwing

We vullen de waarborg en stimulans voor scholen en opleidingen onder het basisoniveau aan met stimulerend toezicht voor scholen en opleidingen die daarboven presteren. We verbreden de periodieke risicoanalyse van alle scholen met bredere en ook meer vooruitkijkende indicaties voor de kwaliteit en de financiën met informatie van de scholen en besturen zelf. We ordenen ons toezicht op bestuursniveau met oog voor de samenhang tussen kwaliteit en financiën. We differentiëren in het toezicht tussen:

- scholen die risico's vertonen en niet aan de basiseisen voldoen,
- scholen die dat wel doen maar beter kunnen en
- scholen die nu al ruimschoots aan de eisen voldoen en zich voortdurend verbeteren.

We gaan dus ook goede en – via een andere weg – excellente scholen opsporen en waarderen.

Ons toezicht gaat er bij deze soorten scholen anders uit zien. Scholen die niet aan de eisen voldoen, blijven we stevig aanspreken en volgen. Dit geldt ook voor besturen waar de financiën niet op orde zijn of waar bestuurlijke problemen zijn. We benaderen deze scholen en besturen risicogericht. We beschikken over verschillende interventiemogelijkheden en we aarzelen niet om krachtig op te treden als dat nodig is. De waarborg voor de basiskwaliteit die we willen bieden blijft dus gewoon bestaan.

Daarnaast gaan we scholen die wel aan de basiseisen voldoen op andere manieren ondersteunen in hun ambities en hun verbetercultuur. We zoeken de dialoog met deze besturen, schoolleiders en leraren over wat hen beweegt, hoe ze er voor staan en waar ontwikkelingskansen liggen. We willen aansluiten bij de ontwikkeling van de docententeams, schoolleiders en besturen en het toezicht inzetten om deze verder te stimuleren. Daarbij willen we meer zicht bieden op de mogelijkheden tot verbetering en de brede kwaliteit van de school ten opzichte van anderen.

Ook willen we ouders, leerlingen en studenten beter informeren en goede voorbeelden beter zichtbaar maken. We willen geleverde kwaliteit erkennen en ook publiekelijk waarderen.

De ruimte die hier bij de inspectie voor nodig is, ontstaat door het volgende:

- er zijn in het funderend onderwijs minder scholen onder de maat;
- we gaan ook in het funderend onderwijs meer uit van verdiend vertrouwen bij besturen die zelf de kwaliteit in beeld hebben en zich kunnen verbeteren;
- door meer doelmatig te werken.

Kortom:

De kern van het nieuwe toezicht is dat we ook scholen en besturen boven de ondergrens gaan stimuleren tot verdere kwaliteitsverbetering. We ondersteunen daarvoor de scholen en hun besturen in hun ambities en verbetervermogen. We gaan ook in het funderend onderwijs differentiëren in onze oordelen en publiceren van elke school die we onderzochten een kwaliteitsprofiel. We geven een oordeel op basis van het totaalbeeld, een oordeel dat rekening houdt met het specifieke karakter van elke school en dat ondersteund wordt met toetsbare gegevens. De inspectie houdt onverminderd aandacht voor risico's maar wil bovendien scholen stimuleren nog meer voor leerlingen en studenten te bieden. Scholen kunnen daarom straks het oordeel 'voldoende' of zelfs 'goed' krijgen. We doen dit alles omdat we nog veel kansen zien voor het Nederlandse onderwijs en dus ook voor individuele scholen om hun onderwijs nog beter te maken en meer uit leerlingen en studenten te halen.

Ervaringen met gedifferentieerde oordelen

Met deze differentiatie sluiten we niet alleen aan bij de al bestaande differentiatie in het middelbaar beroepsonderwijs, maar ook aan bij die in de accreditatiebeoordelingen in het hoger onderwijs. In navolging van de ervaringen daar verwachten we dat als goed presterende onderwijsinstellingen ook de publieke predicaten goed of excellent kunnen krijgen ze meer gestimuleerd worden het beste uit zichzelf te halen. Uit onderzoek in het hoger onderwijs in 2013 bleek dat het merendeel van de ondervraagde docenten van mening is dat de gedifferentieerde beoordelingen van de NVAO leiden tot verbetering van de kwaliteit dan wel de kwaliteitszorg. Het aantal opleidingen met het predicaat goed steeg van 16 in 2012 naar 80 in 2013, het aantal excellente opleidingen van 6 naar 8. Het aandeel studenten in excellente opleidingen neemt gestaag toe. En in het funderend onderwijs zien we dat het aantal aanvragen om als excellent beoordeeld te worden tussen 2012 en 2014 is gestegen van 165 naar 187 en dat het aantal excellente scholen van 2012 naar 2013 toenam van 53 naar 76. Publieke waardering helpt.

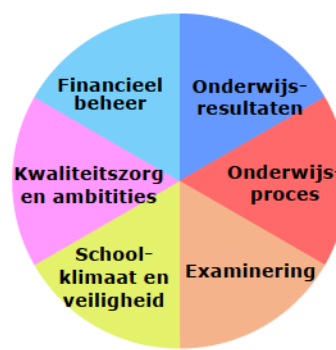
Een samenhangend en breed waarderingkader

Om beter een goed gesprek met de school te kunnen voeren over de kwaliteit, en ook om meer gemeenschappelijk te werken, ontwikkelen we een nieuw waarderingkader. We streven ernaar om hiermee in augustus 2016 alle huidige sectorale waarderingkaders te vervangen, waarbij we voor het voortgezet onderwijs, waar onlangs een nieuw waarderingkader geïntroduceerd is, nog goed

naar deze fasering kijken. Hierin proberen we of het mogelijk is om af te zien van gedetailleerde indicatoren. Het waarderingskader kent nu circa 20 brede standaarden (zie bijlage), gegroepeerd in vijf of zes kwaliteitsgebieden:



*Vijf kwaliteitsgebieden
primair, voortgezet en speciaal onderwijs*



*Zes kwaliteitsgebieden
middelbaar beroepsonderwijs*

Voor het mbo onderscheiden we (op grond van de eerste raadplegingen) een apart kwaliteitsgebied 'examinering'. Daarnaast is er voor alle sectoren een apart kwaliteitsgebied waarin het voldoen aan overige, niet bij de standaarden verwerkte wettelijke vereisten is ondergebracht.

Het waarderingskader kent een gemeenschappelijk basisontwerp. Elke standaard is voorzien van een illustratieve toelichting, we noemen dit een portret. De standaarden en portretten kunnen waar nodig in de elementen en formuleringen tussen de sectoren verschillen. Er zijn geen beslisregels om tot een oordeel op een standaard te komen, in de pilots bezien we of dit werkt. De beoordeling van alle kwaliteitsstandaarden voert tot een samenhangend en gedifferentieerd eindoordeel: de school of opleiding kan zeer zwak of zwak zijn, maar ook van voldoende of goede kwaliteit. Daarnaast proberen we de komende tijd de variant uit waarbij we wel een oordeel over de kwaliteitsgebieden geven, maar geen eindoordeel.

Wettelijke basis

Het waarderingskader is gebaseerd op zowel de deugdelijkheidseisen uit de sectorwetten, als op de aspecten voor onderwijskwaliteit die vermeld zijn in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Een vergelijking laat zien dat belangrijke deugdelijkheidseisen en andere aspecten van kwaliteit goed terugkeren in de nieuwe kwaliteitsstandaarden. Andersom zien we dat alle standaarden betrekking hebben op deugdelijkheidseisen, dan wel vallen onder een ander aspect van kwaliteit uit de WOT. Een uitzondering hierop is de kwaliteitszorg in het funderend onderwijs, voor zover we kijken naar onderdelen daarvan die niet behoren tot de deugdelijkheidseisen. Bij de aanpassing van de WOT voor het nieuwe toezicht krijgt dit aandacht. De fundering op de deugdelijkheidseisen is beschikbaar.

Wat is nieuw?

Cruciaal is de aandacht voor de centrale positie van de leraar en de professionalisering bij alle standaarden. Leraren moeten zich optimaal kunnen ontwikkelen en met het toezicht willen we schoolleiders en besturen stimuleren om de leraar daartoe optimaal in staat te stellen. De achtergrond is dat de leraren

met elkaar doorslaggevend zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de verdere verbetering daarvan. Leraren moeten zich (weer) eigenaar voelen van het onderwijs dat in hun school geboden wordt en de inspectie wil dit graag stimuleren.

Het waarderingskader bevat daarnaast de volgende nieuwe onderwerpen. De onderwijsresultaten zijn verbreed met sociale leerresultaten (niet voor mbo) en vervolgsucces (afgemeten aan de eigen doelen van de school). Passend onderwijs, dat wil zeggen de aansluiting van aanbod/programma en didactisch handelen bij de behoeften en mogelijkheden van elke leerling, is prominent opgenomen. Er komt ook in het funderend onderwijs aandacht voor de zorgvuldigheid van toetsing en examinering. Meer aandacht heeft het schoolklimaat en de veiligheid gekregen, als belangrijke voorwaarden om optimaal te kunnen leren. Verder is de traditionele kwaliteitszorgcyclus aangevuld met de kwaliteitscultuur en de dialoog met de omgeving.

Hiermee geven we nieuwe accenten welke aansluiten bij actuele ontwikkelingen, opvattingen en verwachtingen. We verwachten dat het waarderingskader hiermee weer up to date is en ruimte biedt voor de nodige vernieuwingen in het onderwijs.

De goede en excellente school

Nieuw is verder dat we ook in het funderend onderwijs boven de basisnorm onderscheid gaan maken tussen scholen van voldoende en van goede kwaliteit. De grens tussen wel of niet aan de basisnorm voldoen, is inmiddels goed uitgekristalliseerd en helder. Voor wat een goede school is, dus waar de grens ligt tussen voldoende en goed, gaan we uit van een brede en ruime definitie. De beoordeling krijgt hier meer een kwalitatief karakter, en verloopt niet volgens strakke rekenregels. Inspecteurs zullen hier primair een inhoudelijke weging moeten maken. We denken dat de kern van een goede school daaruit bestaat dat er over de hele linie voldoende kwaliteit geleverd wordt en dat in elk geval wat er in de klas (en in het mbo op de praktijkplaats) gebeurt plus de kwaliteitscultuur van de school van goede kwaliteit moeten zijn. Een school is goed als alle leerlingen zich goed ontwikkelen en als er bij schoolleiding en lerarenteam een grote bereidheid is zich gezamenlijk te verbeteren. Daarbinnen is er alle ruimte voor een school om eigen keuzes te maken in de inrichting van het onderwijs.

Binnen de groep goede scholen zetten we vanaf 2015 via een externe jury de selectie van excellente scholen voort. Hier formuleren we afzonderlijk criteria voor, maar de ruimte voor de waardering van bijzondere kenmerken zal hier nog groter zijn.

De school in zijn context

Bij de verzorging van onderwijs speelt de context waarin de school werkt een belangrijke rol. We kunnen ons een beter beeld van de kwaliteit en van het toekomstperspectief van de school vormen door meer deze context van de school bij het onderzoek te betrekken. Zo kan gemeentelijk huisvestingsbeleid van grote invloed zijn, maar ook bijvoorbeeld een bijzondere leerlingpopulatie. De context kan op verschillende manieren een rol spelen. Bij het bepalen van de resultaten relateren we deze ook aan kenmerken van de populatie. Verder kan de context er toe leiden dat bepaalde standaarden van groter of juist kleiner belang worden voor het eindoordeel. Zo zal bijvoorbeeld bij een school met een populatie met

complexe problemen de standaard Ondersteuning meer aandacht krijgen. Tenslotte kan de context van invloed zijn op het toekomstperspectief van de school en daarmee op het vervolgtoezicht.

Het gaat hier met nadruk niet om het recht doen aan 'verzachtende omstandigheden'. Hoewel het voor kan komen dat een school weinig invloed heeft op een bepaalde ongunstige context, zal een dergelijke context niet tot mildere oordelen leiden. We beoordelen immers de kwaliteit van het onderwijs zoals zich dat aan de leerlingen voordoet, ongeacht een complexe context en ongeacht wie de aan te spreken verantwoordelijke is. Wel zullen we in rapporten de context zichtbaar maken.

Oordeel over de ontwikkeling van de school

Bij onze gesprekken betrekken we ook de ontwikkeling van de school. Hiervoor geven we een aparte beoordeling. We kijken zowel naar de ontwikkeling die de school heeft doorlopen als naar de verwachte toekomstige ontwikkeling van de school, bijvoorbeeld verwachte toe- of afname van leerlingen, leraarstekorten, voorgenomen fusie of reorganisatie. In meer objectieve zin is de ontwikkeling in de kwaliteit van een school af te lezen aan het verschil in de beoordelingen tussen twee beoordelingsmomenten. Voor een deel is het natuurlijk ook af te lezen aan de jaarlijkse onderwijsresultaten. Daarnaast sluiten we aan bij de ontwikkeling die de school zelf ziet. De wijze waarop we de ontwikkeling vaststellen onderzoeken we in de pilots.

We beoordelen de ontwikkeling in de kwaliteit (film) altijd apart van het oordeel over de kwaliteit (foto) zelf. Het oordeel over de foto wordt niet beïnvloed door de film.

Waarderingskader als communicatie-instrument

Bij de formuleringen hebben we ervoor gekozen om het werk van de leraar in zijn team en dat van de schoolleiders centraal te stellen, waarbij we vooral kijken naar het effect van dat gedrag op de leerling en student. De standaarden dienen om in het gesprek met alle betrokkenen en op basis van brede informatie tot een afgewogen oordeel te komen. Dit vraagt van de inspecteurs naast kritisch onderzoek ook een expertbeoordeling. Communicatie en weging op basis van overzicht en ervaring spelen hierin een belangrijke rol. De school is niet alleen onderzoeksobject maar immers ook gesprekspartner waarmee we samen waar mogelijk tot overeenstemming over het oordeel komen.

Deze eenvoudige opzet heeft ook verdere communicatieve voordelen. Een eenvoudig kader vergemakkelijkt het gebruik van het kader door de vele betrokkenen in het onderwijs: leraren, schoolleiders en bestuurders. Zij kunnen ook zelf het kader toepassen. Ook kan een eenvoudig waarderingskader de dialoog tussen de school en zijn omgeving vergemakkelijken. Het vergroot de kans op gemeenschappelijke opvattingen over criteria en normen voor onderwijskwaliteit.

Onderbouwing

Consistente beoordelingen

We vinden het belangrijk dat we ook met het nieuwe kader tot consistente beoordelingen komen.

Zeker bij het onderscheid tussen voldoende en onvoldoende mag er geen discussie over de betrouwbaarheid van onze oordelen ontstaan. We weten daarbij dat betrouwbaarheid geen vaststaande, statische grootheid is, maar onderdeel van een proces van voortdurende monitoring en verbetering van het waarderingskader en van het beoordelingsproces. Betrouwbaarheid is nooit af, maar vergt permanent aandacht en onderhoud.

We staan voor de opgave om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te realiseren binnen de context van stimulerend toezicht. Met het waarderingskader hebben we expliciet de keuze gemaakt voor een stimulerend kwaliteitsonderzoek door ruimte te bieden voor een inhoudelijk gesprek over de kwaliteit. Dit heeft geleid tot brede standaarden en een samenhangend, omvattend kader. Wij kiezen niet voor de manier waarop in wetenschappelijk onderzoek betrouwbaarheid bereikt wordt, namelijk met meer scoringsvoorschriften. Deze kunnen immers een indringend gesprek verhinderen. Wel nemen we extra maatregelen om de betrouwbaarheid te volgen en te waarborgen. We gaan in de pilotfase in steekproeven met interne aanvullende rapportages werken om de betrouwbaarheid en problemen daarin te monitoren en bij te sturen. Verder versterken we de al bestaande interne procedures van consensusvorming, intercollegiale consultatie en referentie.

Valide beoordelingen

Hier gaat het om de vraag of we wel beoordelen wat we beogen. Is het waarderingskader een goede weergave van wat men onder onderwijskwaliteit verstaat? We hebben met het kader ervoor gekozen de kwaliteit in zijn volle breedte te operationaliseren: past het kader goed bij de zich ontwikkelende onderwijspraktijk? We verwachten dat een minder gedetailleerd kader goed recht doet aan de vele variaties die er zijn in opvattingen over en inrichting van goed onderwijs. Je zou kunnen zeggen dat we met dit kader de validiteit van onze uitspraken meer gewicht hebben gegeven, dat wil zeggen dat wat we beoordelen dichter ligt bij wat men onder onderwijskwaliteit verstaat.

In 2005 is de validiteit van de huidige kaders in een uitvoerige studie onderzocht door te zoeken naar elementen die bewezen effectief zijn. Wij zullen hiervan een update maken a.d.h.v. meer recente literatuur. Bewezen effectiviteit blijft een belangrijk criterium om standaarden in het kader op te nemen, hoewel er op veel terreinen weinig of geen evidence bestaat en verbanden vaak zwak zijn. Verder zullen we niet alleen met het georganiseerde werkveld maar ook met andere stakeholders zoals ouder- en leerlingenorganisaties en afnemend werkveld het gesprek aangaan over de inhoud van het kader. Hiermee willen we tot breed gedeelde opvattingen komen over wat we onder onderwijskwaliteit verstaan.

Maatwerk in de uitvoering

Beter bestuur, minder toezicht

Schoolbesturen ontwikkelen zich en worden steeds professioneler. Ze vullen hun verantwoordelijkheid voor de geleverde kwaliteit steeds beter in en wij sluiten daar in ons toezicht bij aan. In de verschillende onderwijssectoren doen we dit al uitgebreid. In alle sectoren willen we de bestuurskracht verder ondersteunen.

Onze jaarlijkse prestatieanalyse per bestuur vervangt de huidige risicoanalyse: we zijn immers niet alleen meer in de risico's, maar ook in de geleverde kwaliteit in den brede geïnteresseerd. Hierin bekijken we tegelijk de stand van de kwaliteit en van de financiën. We doen dit wat betreft de kwaliteit op zowel school (opleidings-)niveau als bestuursniveau. Voor het geld kijken we uiteraard alleen op bestuursniveau. Hierbij gaan we ook informatie van de besturen en scholen betrekken.

Zelfevaluatie als vertrekpunt

Wij vinden het belangrijk dat scholen en besturen voorafgaand aan een inspectieonderzoek kritisch reflecteren op de kwaliteit die ze leveren. Wij willen hier graag afspraken over maken met het veld zodat scholen bij voorkeur steeds vóór wij komen een zelfevaluatie op stellen. Hierin kunnen zij de ontwikkeling, ambities, de sterke kanten en de verbeterpunten benoemen. Scholen kunnen hiermee laten zien in hoeverre zij zicht hebben op hun eigen kwaliteit en hun ontwikkelvermogen. Het is bekend dat het opstellen van een zelfevaluatie de school (en het bestuur) weliswaar tijd kost, maar ook veel inzicht en aanzetten tot verbetering oplevert. Dit komt ook naar voren in recente evaluaties in het hoger onderwijs, waar men over 'kritische zelfreflecties' spreekt. Waar mogelijk kunnen scholen ons interne managementinformatie, waaronder bijvoorbeeld reeds opgestelde zelfevaluaties of informatie via Vensters, ter beschikking stellen.

Naast de zelfevaluaties maken we bij de prestatieanalyse en bij voorbereiding van een bezoek aan een school of een bestuur net als nu gebruik van alle gegevens die we hebben. Dit zijn natuurlijk gegevens uit landelijke bestanden (CITO-gegevens, examencijfers, inschrijfgegevens van DUO, landelijke tevredenheidsonderzoeken, etc.). Maar ook de jaarverslagen met jaarrekeningen van besturen. En we gaan na wat we allemaal al uit eerder onderzoek over de school of het bestuur weten. Ook gaan we de mogelijkheden na van internet-polls bij betrokkenen in en rond de school.

Wij gebruiken de zelfevaluaties ten eerste als startpunt van het gesprek met het bestuur, c.q. de school. Dit kan daardoor doelgerichter en meer 'to the point' verlopen en beter aansluiten bij waar de school mee bezig is. Ten tweede geeft het ons een beeld van de mate waarin de school de eigen kwaliteit in de vingers heeft, dus van de kwaliteitszorg en de schoolontwikkeling. Voor deze functies is het niet nodig om richtlijnen te geven voor een zelfevaluatie, dat zullen we dus niet doen.

Een goede zelfevaluatie zal tot vermindering van toezichtlast leiden doordat hieruit kan blijken dat de instelling zicht heeft op haar kwaliteit en er sprake is van een kwaliteitscultuur. Als de kwaliteitszorg deugdelijk is, kan het toezicht

immers meer terugtrekken. We willen graag aansluiten bij de afspraken in de sectorakkoorden hierover.

Bestuursgesprekken

Allereerst gaan we waar we risico's zien, of aan zien komen, met de besturen spreken om na te gaan wat er precies aan de hand is. Ook bespreken we in hoeverre het bestuur de problemen zelf al gezien heeft en al maatregelen genomen heeft. Op basis van dit gesprek besluiten we om al dan niet een nader onderzoek in te stellen. Dit kan gaan om de kwaliteit op een of meer van de scholen, maar ook om de financiële situatie. In toenemende mate willen we bij besturen die het probleem goed blijken te beheersen, geen of een lichter onderzoek op scholen instellen.

In incidentele gevallen, bij ernstige risico's voor de kwaliteit of de financiële continuïteit, stellen we een breder onderzoek in naar het bestuurlijk handelen. Hier onderzoeken we het functioneren van de hele bestuurlijke keten, waaronder ook het interne toezicht en de medezeggenschap en gaan we onder andere na of er voldoende sprake is van een open en integere bestuurscultuur.

Daarnaast gaan we met alle andere besturen – waar we dus geen risico's voor de basiskwaliteit zien – regelmatig en ten minste eens per vier jaar de kwaliteit van haar scholen en de kwaliteitszorg van het bestuur bespreken. We doen dit aan de hand van alles wat we al weten over het bestuur en zijn scholen en de informatie van de school of het bestuur zelf. In het mbo doen we dit om de vier jaar als we de staat van de instelling opmaken.

In het funderend onderwijs zullen we, net als in het mbo, steeds meer de kwaliteitszorg van de besturen zelf gaan beoordelen aan de hand van de desbetreffende standaarden in het waarderingskader. Hoe we dat precies gaan doen en hoe zich dat verhoudt tot de kwaliteit van de scholen, zoeken we nog uit. Bij dit onderzoek kijken we ook naar de samenhang tussen de kwaliteitszorg op bestuursniveau en die op schoolniveau. Wel is duidelijk dat als de kwaliteitszorg van de besturen in orde is, we niet meer bij alle scholen onderzoek doen of dat onderzoek anders en lichter inrichten. Betere kwaliteitszorg leidt hoe dan ook tot verdiend vertrouwen en minder toezicht.

We willen benadrukken dat de contacten met de besturen niet in de plaats komen van de contacten en gesprekken met schoolleiders en leraren. Dat wil niet zeggen dat we alle scholen kunnen blijven bezoeken, maar wel dat als we onderzoek op een school instellen, we altijd ook in de klas kijken en met leraren spreken. De kern van het inspectiewerk, namelijk onderzoek in de dagelijkse onderwijspraktijk dus in de lessen, blijft stevig overeind.

Variatie in de schoolonderzoeken

In het funderend onderwijs stellen we bij een school waar we een risico voor de kwaliteit zien direct onderzoek naar de kwaliteit in. In het mbo is dit afhankelijk van de stand van de kwaliteitszorg van de instelling: als deze van voldoende niveau is, dan vragen we de instelling zelf een onderzoek bij de desbetreffende opleiding in te stellen en ons over de uitkomsten en het vervolg te informeren.

Bij scholen die geen risico vertonen, gaan we na in hoeverre de school zich nog verder kan verbeteren, dan wel of de school wellicht reeds een goede school is.

We doen dit aan de hand van onze eigen gegevens en de informatie van het bestuur en de school zelf. Hiertoe bespreken we met het bestuur de stand van al haar scholen. Onze prioriteit ligt dan bij de scholen vlak boven de basisnorm, waarbij we de kwaliteit onderzoeken en samen met school en bestuur nagaan hoe we de verdere verbetering kunnen ondersteunen. Na afloop maken we afspraken met de school over het verbetertraject en komen we na een of twee jaar terug om de vorderingen te bespreken.

Bij scholen aan de bovenkant van het spectrum onderzoeken we in hoeverre er sprake is van een goede school. Bij het waarderingskader gingen we daar op in. Een goede school bezoeken we daarna pas weer over zes jaar, tenzij er eerder aanleiding is om te veronderstellen dat de school niet langer goed zou zijn. Deze scholen onderzoeken we om hun kwaliteit te erkennen en te waarderen. We verwachten dat hiervan een stimulerende werking uitgaat naar deze en ook andere scholen.

Hoewel we in beginsel alle scholen zouden willen bezoeken om de kwaliteit vast te stellen, zal dit praktisch niet uitvoerbaar zijn. We onderzoeken in de pilots hoe we tot een zinvolle selectie komen van scholen waar we geen onderzoek in stellen. We kijken daarbij ook naar onze ervaringen in het mbo, waar wij ook niet alle opleidingen kunnen onderzoeken. We doen dit steeds in overleg met het bestuur en aan de hand van onze gegevens en die van de school en het bestuur. Daarbij bezien we ook op welke wijze we hier invulling kunnen geven aan het informeren van het publiek over de stand van de school, bijvoorbeeld met reeds beschikbare gegevens dan wel informatie van de school of bestuur zelf. Zeker is hierbij dat naarmate de kwaliteitszorg van het bestuur beter op peil is en er meer toereikende informatie beschikbaar is, we minder scholen van dat bestuur hoeven te onderzoeken. We verkennen of we op dit gebied verder kunnen aansluiten bij initiatieven van de sectoren zelf, zoals Vensters en Kwaliteitsnetwerk MBO.

In mbo ander ritme

In het mbo lopen het gesprek en onderzoek op instellingsniveau samen met de onderzoeken bij de opleidingen in het vierjaarlijkse onderzoek waarbij de staat van de instelling op maken. Gezien het grote aantal opleidingen beperken we ons daar tot een steekproef, bij grote instellingen zijn dat zes opleidingen. We gaan hier ook experimenteren met onderzoek van grotere eenheden van docententeams die meerdere opleidingen onder hun hoede hebben. We hopen daarmee de dekking van ons onderzoek te vergroten.

We zoeken ook in het funderend onderwijs zoveel mogelijk naar een gelijktijdige uitvoering van het onderzoek naar kwaliteitszorg bij het bestuur en naar de kwaliteit op de scholen van dit bestuur.

Onderzoek op de school

Het programma van het bezoek hangt sterk af van het doel. Als in de prestatie-analyse naar voren komt dat de resultaten onder de maat zijn, of dreigen te komen, of als er vraagtekens opkomen over het financieel beheer, dan is het programma sterk door ons bepaald en er vooral op gericht om na te gaan of de school of het bestuur nog wel aan de basisnorm voldoet. Bij financieel toezicht gaat het altijd alleen maar om deze vraag. Bij de andere scholen en besturen kan het onderzoek een ander karakter krijgen.

Verder hangt het ook af van de stand van de kwaliteitszorg van de school en het bestuur. Als we dit onderzocht hebben en het blijkt in orde te zijn, dan kunnen we meer volstaan met een verificatie van de zelfevaluatie. Als de kwaliteitszorg nog niet in orde is, zullen we meer zelf moeten onderzoeken.

Centraal in elk onderzoek staan gesprekken met lerarenteams, schoolleiding en bestuur over de kwaliteit, de ambities en de kwaliteitscultuur. We komen geen vragenlijsten afnemen of checklists invullen, maar goed kijken, luisteren en een grondige dialoog voeren. Het nieuwe waarderingskader nodigt daar ook toe uit. Vaak beginnen we het onderzoek met een presentatie door de school en een uitleg van ons aan de schoolleiding en de leraren waarom we komen en hoe we te werk gaan. We werken minder met een vast programma, en kunnen naast de lesbezoeken bijvoorbeeld ook spreken met leerlingen en ouders, zorgbesprekingen of stage (BPV-)gesprekken bijwonen, casussen bespreken, een klas een hele dag volgen, etc. In de pilots gaan we samen met de pilotscholen kijken wat goed werkt en wat praktisch mogelijk is.

Verder experimenteren we met deelname aan het onderzoek door externe auditoren, zoals leraren, schoolleiders of deskundigen vanuit een beroepenveld.

Terugkoppeling

Om de stimulerende werking van ons onderzoek te verhogen, gaan we meer aandacht besteden aan de terugkoppeling. We doen dit mondeling na het onderzoek, in een rapport en op onze nieuwe website. In alle terugkoppelingen willen we waarderen wat goed gaat en ook laten zien waar verbetering mogelijk is. We willen dit genuanceerd en actueel doen zodat de school zich in de uitkomsten herkent en er een goed draagvlak ontstaat voor verder ontwikkeling.

Mondelinge terugkoppeling

Het moment en de inhoud van de terugkoppeling zijn afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek. We gaan de volgende varianten uitproberen.

- Bij goede scholen laten we direct aan het eind van het bezoek weten wat we in de school waarderen en bespreken we de verdere ontwikkeling van de school.
- Bij scholen die wel aan de basisnorm voldoen, maar waar verbetering mogelijk is, komen we binnen twee weken terug. Dit heeft het voordeel dat we zelf nog kunnen reflecteren op de uitkomsten en collega's kunnen consulteren. Dit verhoogt de consistentie en er is geen verschil meer tussen de terugkoppeling en wat er in het rapport komt te staan. We voeren dan gesprekken met bestuur, schoolleiding en leraren. Bij deze groep scholen gaan we binnen een maand met de school hun verbetervoornemens bespreken, niet om dit goed of af te keuren, maar om te zien of de school dezelfde verbetermogelijkheden ziet.
- Als de kwaliteit niet in orde is, komen we eveneens binnen twee weken na het onderzoek terug om de uitkomsten toe te lichten, te laten zien waar het volgens ons aan schort en afspraken te maken over het vervolg.

Na afloop van onderzoeken op een of meer scholen van een bestuur, koppelen we de uitkomsten ook terug aan het bestuur. Indien de kwaliteitszorg van het bestuur is beoordeeld, dan bespreken we de uitkomsten daarvan.

Toegankelijke rapporten

We gaan onze rapporten anders inrichten, directer en meer aansprekend. We richten ons in de opzet en het taalgebruik mede op de leraren. We willen dat het rapport niet alleen door de school herkend en begrepen wordt, maar ook dat hiermee onze publieke taak beter tot zijn recht komt. Ook de betrokkenen in de omgeving van de school moeten kunnen begrijpen wat wij er van vinden.

Inspectie online

Momenteel zijn we bezig ons website drastisch te vernieuwen: aantrekkelijker, actueler, meer interactie. Daar zetten we niet alleen de rapporten op, maar daar is ook in één oogopslag te zien hoe de school er voorstaat. Met behulp van een eenvoudige infographic tonen we de uitkomsten voor kwaliteitsgebieden dan wel het eindoordeel en daarbij ook hoe de school die wij bezocht hebben op elke standaard scoort. Dit geeft in een openbaar profiel direct een genuanceerd beeld. Deze kwaliteitsprofielen bouwen we de komende jaren geleidelijk op. Verder is er een link naar een bestuurspagina waar de uitkomsten van het financieel toezicht staan. Ook kan de school haar reactie op onze site kwijt. Hier hoort ook bij dat we open zijn in alle informatie waar we over beschikken. Alle vastgestelde data en bestanden zijn via de site beschikbaar.

Effectief handhaven

Tegelijk blijven we bewaken dat scholen zich aan de spelregels van de wet houden. In elk kwaliteitsonderzoek is onderzoek naar de naleving van wettelijke voorschriften, de deugdelijkheidseisen, geïncorporeerd. Daarnaast kunnen we apart onderzoek instellen naar de naleving van specifieke bepalingen. Dit kan ten eerste bij een enkele school of bestuur naar aanleiding van signalen. Maar het kan ook in een schooloverstijgend themaonderzoek. Hiervoor stellen we periodiek een programma op van specifieke wettelijke voorschriften waarvan we de naleving in het bijzonder zullen handhaven. Dit kunnen bijvoorbeeld zijn nieuwe regels zijn of regels waarvan de naleving extra aandacht verdiend.

Waar de regels onvoldoende worden nageleefd, hebben we verschillende interventies tot onze beschikking, zoals bijvoorbeeld escalatiegesprekken, publiceren van bevindingen en als uiterste middel zijn er sancties, zowel financiële sancties waaronder het opschorten of intrekken van bekostiging als andere sancties zoals het intrekken van rechten op examinering of diplomering en het geven van aanwijzingen. Deze uiterste sancties zijn voorbehouden aan de minister na een advies van de inspectie.

Wat vraagt het nieuwe toezicht van de inspecteur?

In het nieuwe toezicht ondersteunen we de scholen en docenten allereerst in hun intrinsieke motivatie om goed en waar dat nodig is beter onderwijs te leveren. We kijken daarbij uit naar ambitie, zelfinzicht en ontwikkeling. We gaan actief besturen, scholen en docenten bewegen en ondersteunen om zich voortdurend te verbeteren. Hiervoor gebruiken we tal van instrumenten zoals analyses, onderzoeken en uitvoerige mondelinge terugkoppeling van de uitkomsten. Dat speelt zich allemaal af in de directe relatie tussen bestuur/school en inspecteur. We zijn ons er van bewust dat dit hoge eisen stelt aan onze inspecteurs.

Hoewel we meer gemeenschappelijk gaan werken, blijven we het toezicht sectoraal uitvoeren. De inspecteurs blijven inhoudelijk deskundigen, die de sector goed kennen, precies weten waar ze het over hebben en met wie een diepgaand gesprek over de ontwikkeling van de school gevoerd kan worden.

We gaan in werving, scholing en training veel aandacht besteden aan de competenties van onze inspecteurs en medewerkers. Onze mensen zullen niet alleen het waarborgen van de basiskwaliteit en het handhaven van de naleving van de wet moeten beheersen, maar ook het stimuleren van kwaliteit en kwaliteitszorg boven de basiskwaliteit. We hebben hier alle vertrouwen in: voor vele inspecteurs behoort het optreden afhankelijk van de context immers ook nu al tot het standaardrepertoire.

Vraagstukken waar we voor staan

Ontwikkelvraagstukken

Het is duidelijk dat we nog veel vragen hebben te beantwoorden. De richting is duidelijk, de voorlopige lijnen zijn uitgezet. We gaan nu in de pilots samen met scholen, lerarenteams, schoolleiders en besturen aan de slag om uit te zoeken wat het beste werkt. We gaan uitzoeken wat haalbaar is gezien onze capaciteit. We zoeken uit op welke wijze we de kwaliteitszorg van het bestuur kunnen beoordelen en hoe we op basis daarvan samen met de besturen tot een zinvolle selectie komen van scholen die we niet of beperkter hoeven te bezoeken. Zo geven we samen vorm aan verdiend vertrouwen. We onderzoeken of het waarderingskader met de brede standaarden voldoende garantie biedt voor aan de ene kant een zinvol inhoudelijk gesprek over de kwaliteit en aan de andere kant voldoende valide en consistente beoordelingen. We gaan uitproberen op welke wijze we de ontwikkeling van een school het meest effectief kunnen ondersteunen. Ook gaan we na hoe we het beste de uitkomsten terug kunnen koppelen, in de directe contacten met alle betrokkenen, èn in de openbaarheid van onze site.

Combinatie sectoraal en bovensectoraal

Wij willen graag in elke sector vanaf de start met alle betrokkenen samen werken om het nieuwe toezicht en waarderingskader vorm te geven. Het is immers van belang dat de scholen en de inspectie gemeenschappelijke opvattingen hebben over de normen voor onderwijskwaliteit. We zijn ons er goed van bewust dat het mede-eigenaar zijn van de inrichting van het toezicht belangrijk is voor de effectiviteit.

Complicerend is dat we het toezicht minder verkokerd in willen richten. Dit maakt het samen met het veld ontwikkelen van het toezicht er niet eenvoudiger op. Vandaar dat we voor de ontwikkeling van de waarderingskaders voor een proces kiezen waarbij we een goede verbinding tot stand brengen tussen het interne, bovensectorale ontwikkelwerk en de sectorale afstemming. Dat vraagt van onze sectorale gesprekspartners dat zij oog hebben voor dit gemeenschappelijke perspectief.

Gezamenlijk verder ontwerpen

We doen dit samen met alle betrokkenen in een reeks pilots per sector. Parallel hieraan spreken we uitvoerig met alle betrokkenen: leerlingen en ouders, studenten, leraren, schoolleiders, bestuurders, koepelorganisaties, et cetera. Op

deze wijze willen we de gezamenlijke ontwikkeling tot stand brengen van nieuw en effectief toezicht voor beter onderwijs.

Bijlage - Overzicht kwaliteitsgebieden en standaarden

Kwaliteitsgebied 1: Onderwijsresultaten

- 1.1 Resultaten in kernvakken (po) / resultaten examenvakken en doorstroom (vo) / schoolsucces (so) / studiesucces (mbo)
- 1.2 Sociale leerresultaten (po, vo en so)
- 1.3 Vervolgsucces

Kwaliteitsgebied 2: Onderwijsproces

- 2.1 Aanbod (mbo: programma)
- 2.2 Zicht op ontwikkeling
- 2.3 Didactisch handelen
- 2.4 Ondersteuning
- 2.5 Samenwerking
- 2.6 Praktijkvorming (voor mbo: beroepspraktijkvorming)
- 2.7 Toetsing en afsluiting (po, so) / examinering en diplomering (vo)

Kwaliteitsgebied 3: Schoolklimaat en veiligheid

- 3.1 Schoolklimaat
- 3.2 Veiligheid
- 3.3 Leeromgeving

Kwaliteitsgebied 4: Kwaliteitszorg en ambitie

- 4.1 Evaluatie en verbetering
- 4.2 Kwaliteitscultuur
- 4.3 Verantwoording en dialoog

Kwaliteitsgebied 5: Financieel beheer

- 5.1 Continuïteit
- 5.2 Doelmatigheid
- 5.3 Rechtmatigheid

Voor mbo:

Kwaliteitsgebied 6: Examinering

- 6.1 Kwaliteitsborging examinering en diplomering (mbo)
- 6.2 Exameninstrumenten (mbo)
- 6.3 Afname en beoordeling (mbo)

Overige wettelijke vereisten

- 7.1 Overige wettelijke vereisten