



# Herziene onderzoekskaders per 1 augustus 2021

Versie 1 juli 2021

Vanaf 1 augustus gaat de Inspectie van het Onderwijs werken met herziene onderzoekskaders in het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

## ***Alida Oppers over het herziene onderzoekskader***

Alida Oppers is sinds september 2020 inspecteur-generaal van het Onderwijs. De corona-crisis kenmerkte haar eerste jaar. Maar achter de schermen werd er onder haar sturing hard gewerkt aan een herzien onderzoekskader. We vroegen haar waarom de herziening nodig was, en wat de inspectie ermee wil bereiken. "Het kan niet meer zo zijn dat besturen aan de inspecteur vragen hoe hun scholen of opleidingen ervoor staan. Dan stellen we echt de tegenvraag: wat vindt u er zelf van?"

Lees het hele interview in bijlage 1.

## ***Evaluatie en herziening van de onderzoekskaders***

De Inspectie van het Onderwijs voert haar toezicht uit aan de hand van onderzoekskaders. Hierin staat beschreven waar we toezicht op houden en hoe we dat doen.

Ieder jaar worden de kaders bijgesteld om nieuwe wetgeving te verwerken.

Daarnaast herzien we de kaders periodiek. In 2017 hebben we met het Onderzoekskader 2017 de uitgangspunten van het toezicht aangepast. Het toezicht werd bestuursgericht. We spraken toen af de werking van het onderzoekskader te [evalueren en brachten periodiek voortgangsrapportages uit](#).

We hebben het toezicht geëvalueerd in het onderwijsveld, de samenleving en intern. Ook hebben we de Radboud Universiteit gevraagd een [evaluatieonderzoek](#) uit te voeren.

Op basis van deze evaluaties hebben we het kader herzien. Vanaf 1 augustus 2021 gaan we werken met dit herziene kader.

Er zijn aparte kaders voor:

- [de voorschoolse educatie en het primair onderwijs](#)
- [het \(voortgezet\) speciaal onderwijs](#)
- [het voortgezet onderwijs](#)
- [het middelbaar beroepsonderwijs](#)

In elk kader zijn als bijlagen de specifieke toepassingen opgenomen, zoals bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden passend onderwijs (funderend) of doorlopende leerroutes vmbo-mbo.

## ***Ongewijzigde uitgangspunten: bestuursgericht en proportioneel***

Het Onderzoekskader 2017 was bestuurs- en stelstelgericht en ging uit van proportionaliteit en maatwerk. Het Onderzoekskader 2021 bouwt daarop voort.

Besturen en het intern toezicht (samen het bevoegd gezag) dragen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom richten we het toezicht op hun werk. We doen dat proportioneel. Het toezicht is intensiever waar het moet, en daarnaast gericht op de ambities van het bestuur.

Scholen en opleidingen houden onverminderd onze aandacht. We willen weten hoe het onderwijs ervoor staat en daarom bezoeken we scholen en opleidingen om daarvan een beeld te krijgen. Jaarlijks voeren we van iedere school een risicoanalyse uit om na te gaan of er risico's zijn, die we nader moeten bespreken met het bestuur. Ook signalen kunnen hiervoor een aanleiding zijn. Naar aanleiding van het gesprek met het bestuur bepalen we of en hoe we de situatie moeten onderzoeken.

Ook duiden en waarderen we jaarlijks in 'De Staat van het Onderwijs' hoe het met de kernfuncties en voorwaarden van het onderwijsstelsel is gesteld. Daarnaast maken we vaak aparte themarapporten.

## ***Toezicht op bestuur, school/opleiding en stelsel duidelijk onderscheiden***

U vindt dit terug in:

- het waarderingskader voor besturen
- het waarderingskader voor scholen en opleidingen
- het raamwerk voor stelselkwaliteit

### *Waarderingskader voor besturen*

In het waarderingskader voor besturen vindt u specifieke bestuursstandaarden: het kwaliteitsgebied Besturing, Kwaliteitszorg en ambities (BKA). (Er is een apart waarderingskader voor de samenwerkingsverbanden, dat bestaat uit zes standaarden). De eisen die we daaraan stellen komen voort uit de wetgeving, net als bij het Onderzoekskader 2017. Alleen als de wetgeving is veranderd treft u andere wettelijke eisen aan.

We hebben de standaarden over financieel beheer en over de kwaliteitszorg van het bestuur, geïntegreerd in drie bestuursstandaarden. Ook hebben we de opbouw afgestemd op het cyclische karakter van de sturing door het bestuur. We komen

hiermee tegemoet aan de aanbevelingen vanuit de evaluaties en raadpleging om tot meer eenheid te komen tussen het financiële toezicht en het kwaliteitstoezicht.

#### *Waarderingskader voor scholen en opleidingen*

In het waarderingskader voor scholen en opleidingen vindt u de standaarden voor scholen en opleidingen. In deze standaarden is onder meer de nieuwe wet Burgerschap geïntegreerd (zie hieronder) en komt passend onderwijs explicieter terug. Ook waar sectoren met nieuwe wet- en regelgeving te maken kregen is dit in de standaarden verwerkt.

#### *Raamwerk voor stelselkwaliteit*

Bij het raamwerk voor stelselkwaliteit kijken we naar de realisatie van de kernfuncties van het Nederlandse onderwijsstelsel en de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Besturen en scholen verrichten, vaak gekleurd door de specifieke (regionale) context, veel inspanningen om voor hun leerlingen en studenten het verschil te maken en deze maatschappelijke opdracht in te vullen. In het Onderzoekskader 2021, hebben we daarom deze kernfuncties in een raamwerk uitgewerkt. Dit biedt aangrijpingspunten om het open gesprek over deze bijdrage te voeren en om de stand van zaken in het onderwijs nader in beeld te brengen.

In het onderzoekskader hebben we nader uitgewerkt hoe we het stelseltoezicht in de praktijk uitvoeren: de themaonderzoeken, open gesprekken met besturen over relevante kernfuncties en hun ambities en het agenderen van onderwerpen op stelselniveau. Zo verbinden we de niveaus van scholen/opleidingen en besturen via de kernfuncties meer aan elkaar rondom de ambities die er in het onderwijs zijn.

## **Waarborgen en stimuleren**

In het toezicht maken we sinds 2017 een duidelijk verschil tussen waarborgen en stimuleren.

- Bij waarborgen beoordelen we of besturen en scholen/opleidingen aan de wettelijke (deugdelijkheids)eisen voldoen.
- Bij stimuleren richten we ons op de ambities die besturen en scholen hebben voor het onderwijs aan de leerlingen en studenten.

Omdat uit de evaluaties naar voren kwam dat het verschil duidelijker kon, hebben we in het Onderzoekskader 2021 bij elke standaard de wettelijke eisen helder in beeld gebracht. Ook gebruiken we geen voorbeelden voor mogelijke ambities meer. Zo willen we de open invulling van de verantwoordelijkheid voor ambities door besturen en scholen/opleidingen benadrukken.

## **Extra aandacht voor burgerschap**

Vanaf 1 augustus 2021 zijn er nieuwe wettelijke eisen voor bevordering van burgerschap in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Deze eisen hebben we verwerkt in het Onderzoekskader 2021.

De wet schrijft voor dat scholen op een doelgerichte, samenhangende en herkenbare manier werken aan de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de bijbehorende sociale - maatschappelijke competenties. Ook een schoolklimaat dat past bij de bevordering van basiswaarden is van belang. Scholen hebben de vrijheid om hun burgerschapsonderwijs in te richten op een manier die past bij de levensbeschouwelijke visie, ideeën over leren en de leerlingenpopulatie van de school.

De inspectie beoordeelt of scholen en opleidingen aan de wettelijke eisen voldoen en of het bestuur inzicht heeft in de kwaliteit van het onderwijs en die zo nodig verbetert. Daarbij hanteert de inspectie geen 'eigen' eisen; de wet is uitgangspunt. Bij de uitoefening van het toezicht houdt de inspectie rekening met de tijd die nodig is om aan de herziene wettelijke eisen te voldoen. Wel zal de inspectie altijd handhavend optreden als scholen in het geheel geen invulling geven aan bevordering van burgerschap of het onderwijs in strijd is met basiswaarden.

[Lees meer over het toezicht op burgerschapsonderwijs](#)

## **Hoe komt het toezicht eruit te zien?**

### *Vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen*

We voeren vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen uit. We richten die onderzoeken proportioneel in, in aansluiting op het bestuur.

### *Verificatie-activiteiten*

Om de sturing van het bestuur te onderzoeken, voeren we verificatie-activiteiten uit. Deze verificatie-activiteiten kunnen plaatsvinden op scholen en opleidingen en door gesprekken met diverse geledingen die een belangrijke rol spelen in de realisatie van kwaliteit. Een belangrijk verschil met het Onderzoekskader 2017, is dat verificatie-activiteiten op scholen en opleidingen niet leiden tot oordelen over school- en opleidingsstandaarden.

### *Signalen en risicoanalyses*

Bij proportionaliteit in het toezicht hoort dat we meer informatie verzamelen over mogelijke risico's. Signalen over het onderwijs die bij ons binnenkomen, krijgen dan ook een prominentere plaats in onze werkwijze en in de risicoanalyses die we jaarlijks van scholen en opleidingen maken. In de praktijk zullen we tijdens bestuursgesprekken onder andere vragen hoe u omgaat met signalen en klachten die bij u binnenkomen over het onderwijs aan uw scholen en opleidingen.

Als er knelpunten of risico's zijn in de kwaliteit sluiten we aan bij wat het bestuur doet of al heeft gedaan om deze te verhelpen. We vragen het bestuur te onderbouwen welke maatregelen genomen zijn en bij risico's die ontstaan kunnen we besturen vragen (deels) zelf de risico's te onderzoeken en zich daarover te verantwoorden. Afhankelijk van de aard van de risico's en signalen kunnen we ook besluiten zelf onderzoek te doen bij een school of een opleiding.

#### *Rapporten*

De rapporten die we van de vierjaarlijkse onderzoeken maken zijn aangepast. Zo zijn de rapporten gericht op de geïntegreerde bestuursstandaarden en besteden we aandacht aan de ambities van besturen in relatie tot de vertaling van de maatschappelijke opdracht voor hun specifieke context. De rapporten bevatten geen deelrapportages meer van verificatie-activiteiten op scholen en opleidingen.

### **Overstap op 1 augustus 2021**

Vanaf 1 augustus 2021 geldt het Onderzoekskader 2021. Lopende toezichtinterventies blijven geldig. Denk bijvoorbeeld aan lopende herstelonderzoeken of gegeven herstelopdrachten. We voeren na 1 augustus 2021 onderzoeken uit volgens het Onderzoekskader 2021. Deze overstap maken we zo omdat eerder als Onvoldoende beoordeelde wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen), ook in het Onderzoekskader 2021 zijn opgenomen. De contactinspecteur informeert u, zoals gebruikelijk, over een afgesproken of aanstaand onderzoek.

### **Verdere informatie**

De onderzoekskaders vindt u op onze website:

- [Onderzoekskader voorschoolse educatie en het primair onderwijs](#)
- [Onderzoekskader \(voortgezet\) speciaal onderwijs](#)
- [Onderzoekskader voortgezet onderwijs](#)
- [Onderzoekskader middelbaar beroepsonderwijs](#)

Ruim voordat uw bestuur aan de beurt is voor een vierjaarlijks onderzoek informeren we u hierover.

Verder houden we u op de hoogte via brieven, onze website, de nieuwsbrieven en social media.

Een animatie over het herziene toezicht kunt u zien op [YouTube](#).

## ***Alida Oppers: een bestuur moet niet aan ons vragen hoe het met zijn scholen gaat***

Alida Oppers werd in september 2020 inspecteur-generaal van het Onderwijs, midden in de coronacrisis. Achter de schermen werd er onder haar sturing hard gewerkt aan een herzien onderzoekskader. We legden haar een aantal vragen voor over de redenen en de doelstellingen van deze herziening.



### **Waarom wilde de inspectie het onderzoekskader herzien?**

We verwachten van scholen, opleidingen en besturen dat ze een lerende organisatie zijn. Die lerende organisatie willen we zelf ook graag zijn. Daarom hebben we, na de laatste grote herziening in 2017, uitgebreid gekeken of we met het onderzoekskader bereiken wat we willen bereiken. Daarvoor hebben we met veel mensen uit het onderzoek gesproken, evalueerden we zelf de effecten, en hebben we ook de Radboud Universiteit gevraagd om onderzoek te doen. Over het algemeen kwam daar een positief beeld uit. Maar bepaalde uitgangspunten konden we nog beter vastleggen in het onderzoekskader.

### **Aan welke uitgangspunten denk je dan?**

Besturen zijn al lange tijd verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. In het onderzoekskader van 2017 zijn we begonnen om die verantwoordelijkheid aan te spreken. Dat hebben we nu verder uitgewerkt in het herziene onderzoekskader

van 2021. Het kan niet meer zo zijn dat besturen aan de inspecteur vragen hoe hun scholen ervoor staan. Dan stellen we echt de tegenvraag: wat vindt u er zelf van?

Ook hebben we een duidelijker onderscheid gemaakt tussen onze opdracht om enerzijds de onderwijskwaliteit te waarborgen en aan de andere kant besturen te stimuleren om de kwaliteit verder uit te bouwen. Dat eerste doen we op basis van wettelijke eisen, bij het tweede gaan we uit van de eigen ambities van het bestuur. Dat verschil moet voor iedereen echt duidelijk zijn.

*"Als een bestuur het goed doet, gaan we niet alles doorlichten"*

Een derde belangrijke punt is dat we zorgen voor nog meer proportionaliteit en maatwerk. Als een bestuur het goed doet, is het echt niet nodig dat de inspectie alles nog een keer komt doorlichten.

Tenslotte valt de invoering van het nieuwe onderzoekskader samen met de net aangenomen wet Burgerschap. Die hebben we natuurlijk ook verwerkt.

## **In het onderzoekskader zijn waarborg en stimulans dus duidelijk gescheiden. Hoe doet een inspecteur dat bij zijn onderzoeken? Die komt toch niet met twee petten op onderzoek doen?**

Natuurlijk gaan inspecteurs bij het gesprek met een bestuur niet krampachtig bij iedere zin uitleggen of ze het hebben over de wettelijke voorwaarden of over de eigen ambities van het bestuur. Maar in het rapport moet het uiteindelijk wel duidelijk onderscheiden zijn. Daarin moet helder zijn op basis van welke wettelijke eisen we onze oordelen uitspreken.

## **Ik begrijp dat het toezicht, nog meer dan voorheen, uitgaat van het bestuur. Hoe zorgen jullie er dan voor dat je een duidelijk beeld krijgt van de onderwijskwaliteit op de scholen en opleidingen?**

Het is belangrijk dat we doorprikken tot de werkelijkheid. Daarvoor voeren de inspecteurs verificatieactiviteiten uit, bijvoorbeeld op de scholen en opleidingen. Komen ze wat het bestuur in zijn systeem beschreven heeft, ook in de werkelijkheid tegen?

De financiën zijn ook een belangrijk aandachtspunt. Besturen worden bekostigd om onderwijsdoelen te bereiken. Geld en onderwijskwaliteit zijn geen twee

gescheiden werelden voor een bestuur, en dus ook niet voor ons. Dus stellen we vragen als: staat geldtekort kwaliteitsverbetering in de weg? Of houdt een bestuur juist te veel reserves aan? En is het bestuur goed voorbereid op ontwikkelingen zoals krimp? Dat moet je weten om een goed beeld van het onderwijs te krijgen.

*"We moeten scherp blijven op signalen en risico's"*

Tegelijkertijd kan de inspectie niet voortdurend van alles wat er op scholen gebeurt op de hoogte zijn. Het is echt de verantwoordelijkheid van het bestuur om dat in de gaten te houden. We moeten wel scherp blijven op signalen die we ontvangen en risico's die we zien. Die worden belangrijker in ons toezicht.

## **In het onderzoekskader heeft ook het stelsel een belangrijkere plaats gekregen. Waarom?**

De laatste jaren zien we in ons onderzoek voor de Staat van het Onderwijs dat het niet goed gaat met de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen, terwijl we wel bijna alle scholen als voldoende beoordelen. Onze oordelen over scholen moeten we baseren op een beperkt aantal deugdelijkheidseisen. De optelsom van deze eisen lijkt niet te waarborgen dat alle leerlingen over voldoende taal- en rekenvaardigheden en sociale competenties kunnen beschikken. Om weer de goede richting in te slaan hebben we de besturen en de scholen en opleidingen hard nodig. Zij spelen een belangrijke rol bij de verbetering.

Daarom komen in de gesprekken met de besturen de kernfuncties van het onderwijs, zoals de basisvaardigheden, aan de orde. Wat doet het bestuur om die functies goed in te vullen? Want als we met zijn allen maar net boven de wettelijke normen blijven zitten, komen we niet verder. Kortom, we geven signalen uit het stelsel een plek in ons toezicht op besturen.

## **Tijd dus voor een herzien onderzoekskader waarin school/opleiding, bestuur en stelsel met elkaar verbonden zijn.**

Zeker. Want uiteindelijk heeft onderwijstoezicht twee doelen: waarborgen dat alle leerlingen en studenten in Nederland onderwijs van voldoende niveau krijgen, en stimuleren dat het onderwijs beter wordt waar dat nodig is. Om dat te bereiken moet je én naar de scholen en opleidingen kijken, én naar de besturen én naar het onderwijsstelsel. Het nieuwe onderzoekskader biedt alle kans om het onderwijs op al die verschillende niveaus te helpen verbeteren.