



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

NAAR VERNIEUWD TOEZICHT

RAPPORTAGE PILOTS EN RAADPLEGINGEN PRIMAIR
ONDERWIJS

juni 2016

1 Inleiding

Het onderwijs presteert steeds beter en er zijn nog maar weinig (zeer) zwakke scholen. Niet alleen deze scholen moeten verbeteren, ook bij scholen die voldoende presteren liggen kansen om verder te verbeteren. De inspectie wil een bijdrage leveren aan een kwaliteitscultuur in het onderwijs: een cultuur waarin het voor alle partijen vanzelfsprekend is om te blijven streven naar verbetering, ook als het basisniveau al is bereikt. Zo'n verbetercultuur komt ten goede aan alle leerlingen.

Op basis van het Regeerakkoord Rutte II en de brief Toezicht in transitie, die de minister en de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) op 28 maart 2014 aan de Tweede Kamer zonden, heeft de inspectie gedurende twee schooljaren gewerkt aan het ontwerpen, testen en verder aanscherpen van vernieuwd toezicht.

De inspectie heeft naar aanleiding van de pilots en raadplegingen over het stimulerend en gedifferentieerd toezicht een afsluitend rapport geschreven met daarin de belangrijkste bevindingen. In dit rapport 'Naar vernieuwd toezicht' beschrijft de inspectie dat het veld de vernieuwingen in het toezicht sterk waardeert en het als een verbetering ziet. Men deelt de uitgangspunten van het onderzoekskader inclusief het waarderingskader in hoge mate. Besturen en scholen vinden het een verbetering ten opzichte van het huidige (gedetailleerdere) waarderingskader en men waardeert de aandacht voor stimulerende kenmerken. De ontwikkeling naar het direct aanspreken van het bestuur (po, so, vo) ziet men als een logische ontwikkeling en het sluit aan bij de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft voor de onderwijskwaliteit.

Op basis van de pilots en de raadplegingen hebben we inmiddels aanpassingen gedaan. De rol van het schoolplan in po, so en vo is beter verwerkt, het onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen die uit de wet voortkomen (en waar we over kunnen oordelen) en eigen aspecten van kwaliteit waar we het veld in kunnen stimuleren is scherper gemaakt en verduidelijkt. Ook hebben we het onderzoek op verzoek waar we bijvoorbeeld een thema onderzoeken, vervangen door een onderzoek op verzoek naar goede scholen. Deze scholen kunnen dan in aanmerking komen voor de waardering 'goed' op het niveau van de school.

Het is duidelijk dat het onderwijsveld en de inspectieorganisatie nog moeten wennen aan het vernieuwde toezicht. We hanteren daarom een ingroeimodel en geven de besturen in po, so en vo de eerste vier jaar nog geen oordeel of waardering over het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie'. We zullen eerst alleen de standaarden beoordelen en waarderen. Voor de inspectie zullen in schooljaar 2016-2017 de verdere scholing van de inspectiemedewerkers en uitvoerige communicatie over de vernieuwing met besturen en scholen de belangrijkste elementen zijn in de voorbereiding van de invoering.

In deze bijlage bespreken we de bevindingen van de pilots en raadplegingen in het primair onderwijs. We bespreken allereerst de bevindingen uit de eerste ronde pilots in 2014/2015 en vervolgens uitgebreid de bevindingen van de pilots en raadplegingen in 2015/2016. We sluiten af met het slotbeeld en de leerpunten.

1.1. Pilot gedifferentieerd toezicht (2015)

In de eerste ronde pilotonderzoeken is tussen februari en oktober 2015 gewerkt met een nieuw waarderingskader. Dit wordt het waarderingskader 2015 genoemd. Ook

zijn verschillende werkwijzen uitgetoetst om na te gaan hoe de inspectie onderwijskwaliteit kan verbeteren. Deze pilot is uitgevoerd bij zo'n 800 (voor)scholen in het primair onderwijs.¹

De overgrote meerderheid van de schoolleiders, intern begeleiders, leraren en de inspectie medewerkers vond dat het waarderingskader 2015 een goede omschrijving geeft van de onderwijspraktijk op een goede school. In het algemeen herkenden de scholen zich in de oordelen en onderbouwing in de rapportage. In de pilot is aan de oordelen voldoende (basiskwaliteit), zwak en zeer zwak de waardering 'goed' toegevoegd. Op grond van voorlopige beslisregels heeft elke school een mondeling eindoordeel gekregen. Bijna 9 procent van de scholen (die allemaal het basisarrangement hebben en houden op grond van het huidige nog geldende kader) is als 'goed' beoordeeld; bijna 4 procent van de scholen als zwak. Dit betekent dat het met het waarderingskader 2015 mogelijk was om onderscheid te maken tussen deze oordeelsniveaus. De meeste scholen vonden het prettig dat de inspectie gedifferentieerd gaat oordelen en waarderen en daarmee een onderscheid maakt tussen 'voldoende' en 'goed'. Inspecteurs zelf konden grotendeels overweg met het nieuwe waarderingskader, maar ongeveer een kwart van de inspecteurs vindt dat de bruikbaarheid van het waarderingskader kan worden verbeterd. Inspecteurs moesten met name wennen aan de brede insteek van enkele standaarden, die volgens inspecteurs minder concrete handvatten bieden voor het oordelen of waarderen.

Bij de pilotonderzoeken zijn nieuwe werkwijzen gebruikt met als doel om op verschillende manieren de kwaliteitsontwikkeling van de scholen te stimuleren. Het ging om het vooraf invullen van een zelfbeoordeling, het gezamenlijk bezoeken van lessen, de dialoog met betrokkenen (directie, team, ouders en leerlingen) tijdens het onderzoek en achteraf bij het feedbackgesprek. De veronderstelling achter deze werkwijze is dat scholen meer betrokken zijn bij het onderzoek van de inspectie. Op basis daarvan kunnen scholen zelf (beter) verantwoordelijkheid nemen voor het werken aan kwaliteitsverbetering. De overgrote meerderheid van de medewerkers van (voor)scholen was positief over de werkwijzen. Veel waardering kreeg het feedbackgesprek waarbij ook leraren aanwezig zijn. Hoe de eigen schoolevaluaties het beste kunnen worden ingezet, is nog een aandachtspunt.

Onderdeel van deze pilot was het (tegelijkertijd) toekennen van een openbaar eindoordeel aan scholen in eenzelfde regio en de mogelijkheid om de waardering 'goed' te krijgen. De inspectie wilde in de regio Culemborg weten welke effecten dat had. Op de website van de inspectie is het rapport 'Regiopilot Culemborg' te vinden, dat hier uitgebreid op in gaat.

Op basis van de pilots is het concept onderzoekskader waarin de inspectie de werkwijze en de oordeelsvorming (waarderingskader) heeft vastgelegd, verder aangepast. Het samen met iemand van de school uitvoeren van lesobservaties en het betrekken van leraren bij het eindgesprek zijn nu standaard onderdeel van de werkwijze voor het onderzoek op de scholen en opgenomen in het concept onderzoekskader 2017. De standaarden in het waarderingskader zijn aangescherpt, op basis van interne en externe reflecties die op de evaluaties volgden. Tegelijkertijd is het concept onderzoekskader ook bijgesteld naar aanleiding van de wet Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Gezamenlijk heeft dit geleid tot het concept onderzoekskader 2017. Dit concept onderzoekskader beschrijft zowel de

¹ Zie het rapport 'Evaluatie pilots stimulerend en gedifferentieerd toezicht primair onderwijs' (januari 2016) voor een meer gedetailleerde evaluatie van deze pilot.

werkwijze (hoe doet de inspectie onderzoek?) als het waarderingskader (wat onderzoekt de inspectie?).

1.2. Pilot toezicht op besturen en scholen (2015-2016)

Eind 2015 is een tweede ronde pilots gestart. Kern van deze pilot is een bestuursgerichte aanpak. Uitgangspunt daarbij is dat alle besturen en een steekproef van de scholen van elk bestuur worden bezocht. Daarbij wordt op bestuursniveau een uitspraak gedaan over de kwaliteitszorg en de financieel beheer van het bestuur. Hiermee wordt aangesloten op de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft voor het waarborgen van de kwaliteit op haar scholen.

Met een tweede ronde pilots en raadplegingen wil de inspectie in kaart brengen hoe verschillende partijen deze vernieuwingen in het toezicht ervaren, wat zij duiden als sterke punten en waarover zij kritisch zijn. Deze rapportage richt zich op deze onderzoeksvragen voor het primair onderwijs

Naast dit doel heeft de inspectie nog twee andere doelen. We willen weten of het concept waarderingskader 2017 voldoende onderscheidend en rechtvaardig is en of het vernieuwde toezicht het beoogde effect heeft. Het rapport 'Naar vernieuwd toezicht' wordt ingegaan op deze laatste twee doelen.

De pilot is in de periode december 2015 – maart 2016 uitgevoerd bij 18 besturen voor primair onderwijs waarvan een deel van de scholen bezocht is. De inspectie heeft voor de pilot een selectie van besturen gemaakt, die een zo goed mogelijke doorsnee vormt van de besturen binnen het primair onderwijs. Alleen besturen waarbij geen financiële risico's gesignaleerd waren, konden worden geselecteerd. Besturen konden vrijwillig meedoen aan de pilot en zijn geïnformeerd tijdens regiobijeenkomsten.

De bevindingen van deze pilot zijn te vinden in hoofdstuk 2. Deze zijn gebaseerd op een enquête onder de deelnemende besturen (72 procent respons), schoolleiders van scholen waar tijdens de pilot onderzoek is uitgevoerd (68 procent respons) en medewerkers van de inspectie die hebben deelgenomen aan de pilot (87 procent respons).² Daarnaast is gebruikgemaakt van bijeenkomsten waarin medewerkers van de inspectie ervaringen hebben uitgewisseld en bijeenkomsten en gesprekken waar deelnemende besturen en schoolleiders hebben gereflecteerd op de uitkomsten van de enquêtes.

1.3. Raadplegingen concept onderzoekskader

Tegelijkertijd zijn er raadplegingen georganiseerd over het concept onderzoekskader 2017. Doel van deze raadplegingen was om het draagvlak voor dit onderzoekskader te verkennen en waar nodig bijstellingen te doen. Er zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd met ouders, leraren, schoolleiders en besturen en met belangenorganisaties. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle gesprekken. Daarnaast was er twee keer de mogelijkheid om via een internetconsultatie een bijdrage te leveren: één keer over het waarderingskader (december 2015 – januari 2016) en één keer over het concept onderzoekskader (februari 2016). In totaal zijn 146 reacties ontvangen, waarvan ongeveer een derde afkomstig was uit het primair onderwijs. Ook medewerkers van de inspectie konden aangeven welke onderdelen volgens hen nog bijstelling nodig hadden. De uitkomsten van deze raadplegingen zijn verwerkt in hoofdstuk 2 en in een nieuwe versie van het concept onderzoekskader 2017.

² In de pilot 'toezicht op besturen en scholen' (2015-2016) zijn besturen ook direct gevraagd naar hun ervaringen, omdat zij object van onderzoek waren. In de pilot van 2015 'gedifferentieerd toezicht' is dit voor een deel van de betrokken besturen gedaan.

2 Bevindingen vernieuwd toezicht

In dit hoofdstuk staan de uitkomsten van de pilots en de raadplegingen centraal. Allereerst wordt beschreven hoe de uitgangspunten van het vernieuwd toezicht gewaardeerd worden. Daarna wordt achtereenvolgens ingegaan op het waarderingskader en de nieuwe werkwijze.

2.1. Uitgangspunten vernieuwd toezicht

De uitkomsten van de raadplegingen, gesprekken en de enquêtes laten zien dat de uitgangspunten van het nieuwe concept onderzoekskader grotendeels worden onderschreven. In de raadplegingen en gesprekken geven scholen en besturen aan dat de bestuursgerichte werkwijze beter aansluit bij de verantwoordelijkheden die besturen hebben voor onderwijskwaliteit in vergelijking met de eerdere werkwijze. Deelnemende besturen en scholen waarderen de ruimte voor dialoog tijdens de onderzoeken. Ook zeggen besturen en scholen die deelgenomen hebben aan de pilot dat de nieuwe manier van werken besturen concrete feedback geeft op hun sturing op de onderwijskwaliteit, en aangrijpingspunten geeft om die te verbeteren. Inspecteurs die deelnamen aan de pilot blijken goed in staat om op basis van verschillende soorten onderzoek en bronnen een herkenbaar oordeel op te maken over in hoeverre besturen zicht hebben en sturen op de kwaliteit van de scholen.

Over het algemeen zijn schoolleiders en bestuurders tevreden over de pilot. Zij geven voor het gehele onderzoek gemiddeld als rapportcijfer een 7,6. Ook vinden vrijwel alle schoolleiders en bestuurders dat het onderzoek aangrijpingspunten biedt voor de verdere verbetering van de onderwijskwaliteit van de scholen. Van de inspecteurs die deelnamen aan de pilot is 81 procent tevreden tot zeer tevreden over de uitvoering van de pilot.

2.2. Bevindingen waarderingskader

Het onderwijsveld vindt dat het waarderingskader in hoge mate aansluit bij wat men als relevant ziet voor onderwijskwaliteit. Ook vinden deelnemers aan de pilot het desgevraagd een goed idee dat de inspectie in haar waarderingskader gaat aansluiten bij het schoolplan. Verder vinden respondenten in de raadplegingen het positief dat door de verandering van de beslisregels de resultaten van de school een minder prominente plek krijgt in het eindoordeel over de school.

Bij het geven van oordelen en waarderungen zijn er drie belangrijke punten naar voren gekomen: (1) het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit kan duidelijker, (2) de voorspelbaarheid van de onderbouwing van de oordelen en bevindingen en (3) de waardering 'goed' is onderwerp van discussie. Figuur 2.2a geeft weer hoe de deelnemers aan de pilots denken over deze aspecten.

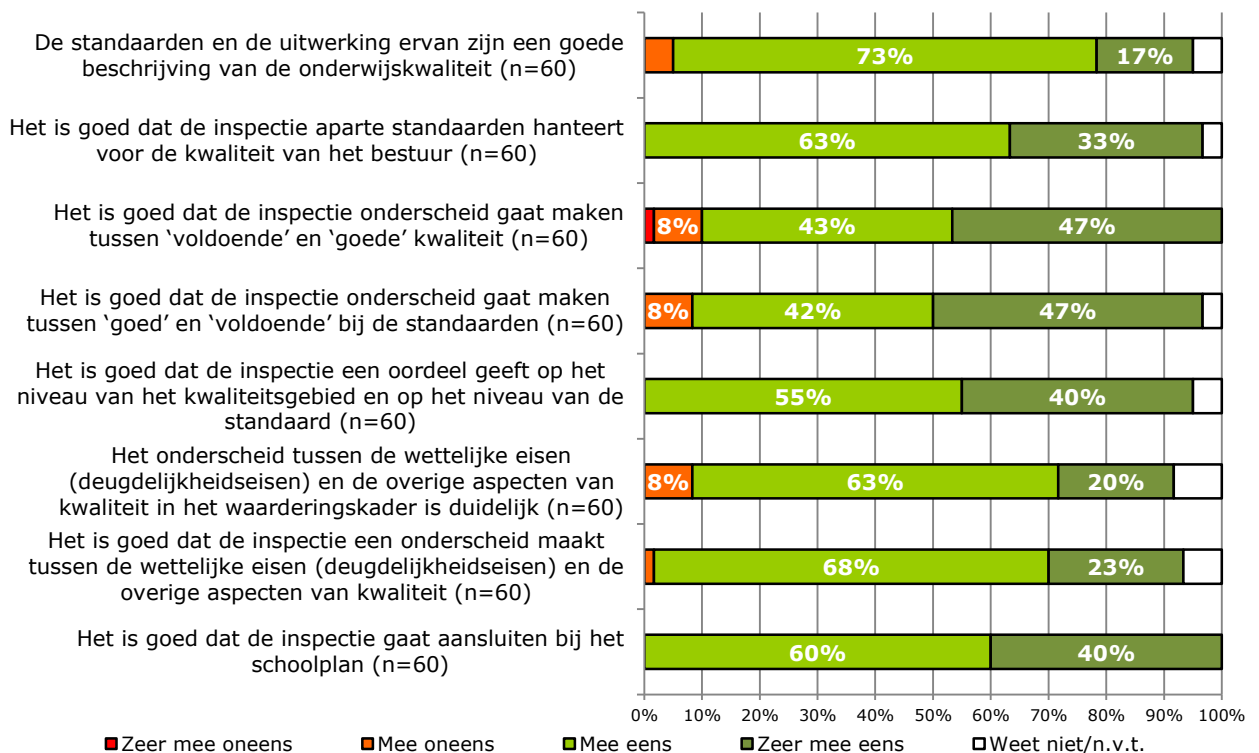
Bij het eerste punt is de wens om het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit duidelijker te maken. In de versie van het concept onderzoekskader dat gebruikt is voor de pilots en de internetconsultatie werd gewerkt met rechtopstaande teksten voor het wettelijke deel en scheefgedrukte tekst voor het wettelijke deel. Daardoor was het voor losse standaarden niet direct duidelijk wat deze vormgeving betekende. Ook inhoudelijk waren er vragen over waarom sommige onderdelen wél gebaseerd waren op de wet, en anderen niet. Naast de vormgeving is daarom waar dit mogelijk was ook inhoudelijk een strakker onderscheid gemaakt in deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit en zijn de verantwoordingen in het waarderingskader aangescherpt.

Als tweede noemen respondenten in de internetconsultatie en de raadplegingen dat niet volledig duidelijk is hoe de inspectie tot oordelen of bevindingen komt. Er is bijvoorbeeld gevraagd wat de indicatoren zijn die onder de standaarden liggen. In het concept waarderingskader 2017 is bewust gekozen voor bredere standaarden die ruimte geven voor expertoordeel waarbij de verschillende elementen gewogen kunnen worden,. Uiteraard is de ondergrens wel duidelijk beschreven (zie hoofdstuk 4 van het concept onderzoekskader po 2017).

Inspecteurs vinden het waarderingskader over het algemeen goed te hanteren. Op enkele onderdelen willen zij graag nog wat meer duidelijkheid, zo bleek uit de vragenlijst en gesprekken.

De discussie over het geven van de waardering 'goed' hangt samen met de hiervoor genoemde punten. In de raadplegingen kwam naar voren dat er voorstanders en tegenstanders zijn van het feit dat de inspectie 'goed' geeft. Daarbij zijn er groepen die principieel niet willen dat de inspectie deze waardering uitspreekt, en anderen die alleen niet willen dat de inspectie dit doet als een waardering op het niveau van de school of het bestuur. 90 Procent van de schoolleiders en bestuurders die deelnamen aan de pilot vindt het een goede zaak dat de inspectie onderscheid gaat maken tussen 'goed' en 'voldoende', zowel op het niveau van de school als op de standaarden. Zij geven aan dat dit 'echt een pluim' is voor de school en dat andere scholen graag van de scholen die 'goed' hebben gescoord op onderdelen of op het geheel willen leren. In de internetconsultatie en in de raadplegingen is verder verschillende keren gevraagd of de bevinding 'goed' verder uitgewerkt kan worden. Wanneer is een bepaald onderdeel van het waarderingskader of een school of bestuur nu precies goed? In de nieuwe versie van het concept onderzoekskader is dit verhelderd.

Figuur 2.2a Bestuurders en schoolleiders over het waarderingskader



2.3. Bevindingen werkwijze

Een uitgebreide beschrijving van de werkwijze is te vinden in het concept onderzoekskader 2017. Het merendeel (80 procent) van de deelnemers aan de pilot vindt de nieuwe werkwijze een verbetering. Besturen geven aan dat de inspectiebezoeken hen op weg helpen om de onderwijskwaliteit op de scholen verder te verbeteren. Ook laten ze in de bijeenkomsten weten dat ze de dialoog tijdens de onderzoeken waarderen. De helft van de respondenten van de inspectie vindt de nieuwe werkwijze een verbetering en ongeveer 40 procent vindt het geen verbetering en geen verslechtering. Het laatste gedeelte van de respondenten vindt het veelal nog te vroeg om een uitspraak te doen over deze nieuwe manier van werken.

Ten aanzien van de werkwijze komen enkele algemene aandachtspunten naar voren. Specifieke aandachtspunten bij onderdelen van de werkwijze zijn in de paragrafen hierna verwerkt. Daarbij is de indeling van het onderzoek gebruikt: we bespreken achtereenvolgens de bevindingen over de voorbereiding, de uitvoering van het onderzoek en de afronding.

- Hoe voorkomen we een nieuwe 'papierwinkel'? Met name respondenten vanuit scholen wijzen hier in de raadplegingen op: hun indruk is dat de inspectie meer gegevens van de besturen zal vragen, en dat besturen deze informatie in toenemende mate zullen opvragen bij de scholen. Dit levert een kans op meer administratieve lasten op, terwijl dit niet de bedoeling is. Een groot deel van de schoolbestuurders, schoolleiders en inspecteurs die deelgenomen hebben aan de pilot herkenden deze verwachting niet, zeggen ze in gesprekken. Zij vonden dat het in de pilot goed mogelijk was om in onderling overleg de relevante documenten van het bestuur en de scholen aan te leveren bij de inspectie. Het was niet nodig om nieuwe documenten op te stellen en administratieve lasten zijn niet toegenomen. De inspectie blijft dit onderwerp samen met organisaties in het onderwijsveld nauwlettend volgen komende jaren, omdat het de intentie is om extra administratieve lasten juist te voorkomen.
- Maatwerk voor besturen, zowel bij grote als bij kleine besturen. Elk onderzoek in de pilot beoogde maatwerk te zijn en in vergelijking met eerder onderzoek van de inspectie vraagt dit veel flexibiliteit van alle betrokkenen. Dit komt omdat er nu niet alleen naar het niveau van de school gekeken wordt, maar ook het niveau van het bestuur betrokken wordt. Voor kleine besturen speelt het verder een rol dat het bestuur en de school dicht(er) bij elkaar zitten. Dat vraagt om een andere aanpak dan bij een groot bestuur. Het komende schooljaar wordt dit verder uitgewerkt, zodat de aanpak van het onderzoek goed kan aansluiten bij de situatie van het bestuur.

2.4. Voorbereiding onderzoek

De voorbereiding van het onderzoek bestaat uit de expertanalyse, het startgesprek met het bestuur, het opstellen van het onderzoeksplan en eventueel een presentatie door de scholen. Schoolleiders vinden dat de inspectie zich goed had voorbereid en dat er goed gebruik is gemaakt van de informatie die door hen beschikbaar is gesteld. Bestuurders sluiten zich hierbij aan: ook zij waren tevreden over deze eerste fase van het onderzoek. Het startgesprek gaf voldoende ruimte voor eigen inbreng en bood ruimte om een beeld te geven van de eigen kwaliteitszorg. Ook het onderzoeksplan is volgens bestuurders voldoende met hen afgestemd en bevatte de juiste elementen.

Scholen en besturen vinden het prettig dat het onderzoek op scholen begint met een presentatie van hun eigen beeld van de onderwijskwaliteit. Een verbeterpunt in de

voorbereiding van het onderzoek is volgens 19 procent van de schoolleiders en de bestuurders de duidelijkheid en tijdigheid van de communicatie. 18 procent van de respondenten vond het ook nog niet duidelijk met welk waarderingskader de inspectie tijdens het onderzoek zou oordelen.

2.5. Uitvoering onderzoek

Onderzoek bij besturen en scholen was steeds maatwerk. De keuze voor typen onderzoek was afhankelijk van de informatie die het bestuur zelf aanleverde en wat al bekend was bij de inspectie. Bij de uitvoering van het onderzoek zijn drie typen onderzoek op scholen uitgevoerd: verificatieonderzoek, onderzoek op verzoek van het bestuur en onderzoek naar aanleiding van risico's. Daarnaast is op het niveau van het bestuur onderzoek uitgevoerd.

90 procent van de bestuurders vindt dat de inspectie door de verificatieonderzoeken een beter beeld heeft kunnen krijgen van de manier waarop het bestuur functioneert. Over de uitvoering van het verificatieonderzoek zijn de respondenten van de inspectie over het algemeen tevreden. 10 procent is ontevreden, en 85 procent is tevreden tot zeer tevreden.³ Het grootste probleem was dat er niet altijd bruikbare informatie was vanuit het bestuur om te verifiëren. Er ontbraken bijvoorbeeld zelfevaluaties of andere typen informatie. Soms kwam deze informatie tijdens het startgesprek alsnog boven tafel; andere keren had het bestuur onvoldoende informatie over de kwaliteit van de scholen.

De ervaringen met het onderzoek op verzoek lopen uiteen. Er zijn veel verschillende thema's aan bod gekomen, waaronder bijvoorbeeld ouderbetrokkenheid, veiligheid of aanbod voor hoog- of meerbegaafden. Besturen geven aan dat zij het onderzoek op verzoek nuttig vinden: het stelt hen in staat om een extern oordeel te krijgen over hoe hun eigen beleidsthema's in de praktijk worden uitgevoerd. Het is voor inspecteurs een forse klus om deze – vaak zeer specifieke – thema's goed te onderzoeken. In de raadplegingen vroegen aanwezigen zich ook af in hoeverre een dergelijk type onderzoek een taak van de inspectie zou moeten zijn.

Binnen de pilot zijn slechts enkele risico onderzoeken uitgevoerd. Bestuurders en schoolleiders vonden dat de inspectie hiervoor de juiste scholen had geselecteerd en dat de inspectie door deze onderzoeken een beter beeld heeft kunnen krijgen van de manier waarop het bestuur functioneert. Voor een enkele school was het vooraf niet duidelijk dat zij werden bezocht in het kader van een risico onderzoek. Inspecteurs zijn tevreden over deze onderzoeken.

Ook het onderzoek bij het bestuur is op verschillende manieren uitgevoerd. Er is een documentenanalyse uitgevoerd en vaak is er meerdere malen gesproken met het bestuur en/of medewerkers van het bestuur. In sommige gevallen is gesproken met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Ook is soms gesproken met Raad van Toezicht. De meeste bestuurders vinden dat het meerwaarde heeft dat hun GMR en Raad van Toezicht worden betrokken bij het onderzoek. Respondenten van de inspectie sluiten zich hierbij aan en zijn tevreden over het verloop. Wel zijn er enkele bestuurders die vinden dat de inspectie niet zou moeten spreken met de interne toezichthouders, omdat dit geen taak is van de inspectie. Andere bestuurders vinden dat de interne toezichthouders juist een belangrijke bron van informatie voor de inspectie kunnen zijn.

³ De overige 5 procent heeft 'niet van toepassing' ingevuld.

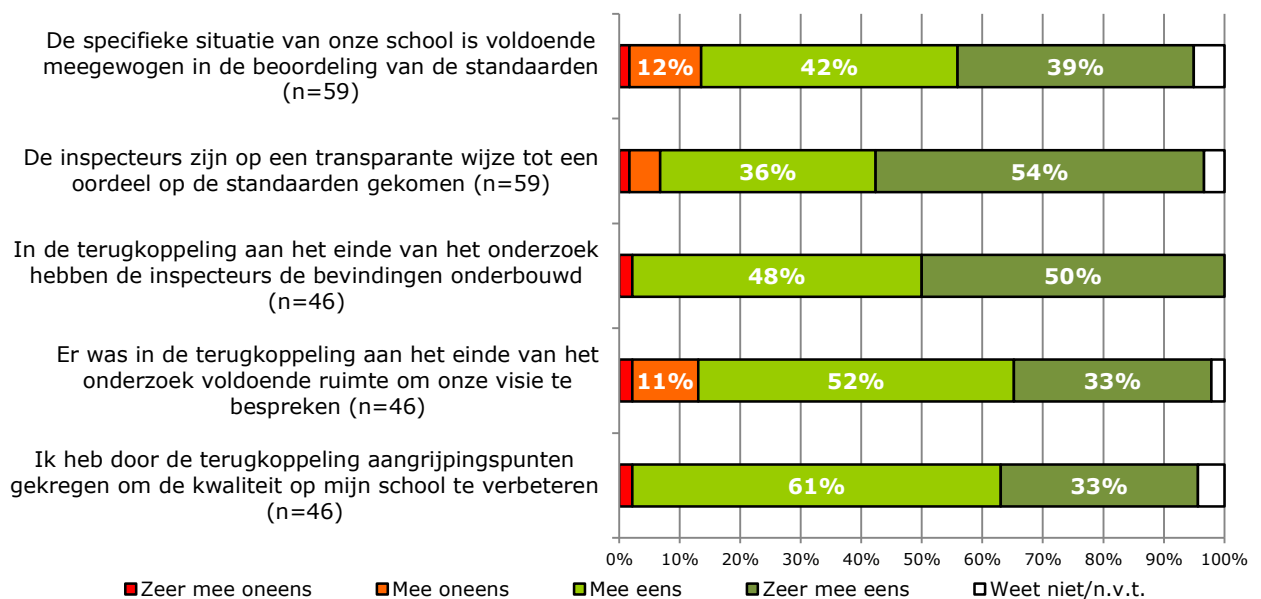
2.6. Afronding

De afrondende fase van het onderzoek bestaat uit een eindgesprek en de rapportage. De rapportage wordt geschreven op het niveau van het bestuur en de scholen.⁴

Schoolleiders en bestuurders vinden over het algemeen dat de specifieke situatie van de school voldoende is meegewogen en zij vinden de bevindingen transparant en voldoende onderbouwd. In figuur 2.6a is te zien dat niet alle bestuurders en schoolleiders dit vonden. Zij geven bijvoorbeeld aan dat het bezoek op de school positiever verliep dan in de oordelen terug te zien was. Bestuurders en schoolleiders geven aan dat zij door de terugkoppeling aangrijpingspunten hebben gekregen om de kwaliteit op hun school of binnen hun bestuur te verbeteren.

Schoolleiders en bestuurders beoordelen de schriftelijke rapportage aan het einde van het onderzoek goed. Zij vinden dat het rapport helder en toegankelijk is en stimuleert om aan de eigen kwaliteit te gaan werken. In de rapporten kan het onderscheid tussen wettelijke eisen en overige aspecten van kwaliteit nog wel duidelijker gemaakt worden.

Figuur 2.6a Bestuurders en schoolleiders over de terugkoppeling/eindgesprek en de oordelen



Op bestuursniveau zijn alleen oordelen op het niveau van de standaarden gegeven. De beoordelingen voor de standaarden uit het kwaliteitsgebied financieel beheer zijn voor deze pilot allemaal voldoende. Een beeld van de waarderingen over kwaliteitszorg en ambitie is weergegeven in figuur 2.6b. Deze figuur laat zien dat het mogelijk is om onderscheid te maken tussen de besturen. Er zijn twee besturen die op alle drie de standaarden voor kwaliteitszorg en ambitie de waardering 'goed' hebben gekregen en één bestuur dat daarop enkel onvoldoendes kreeg. De waardering 'goed' komt het meest voor bij standaard Verantwoording en dialoog, terwijl de meeste onvoldoendes werden gescoord op standaard Doelen, evaluatie en verbetering.

⁴ Er zijn geen separate rapporten voor scholen gemaakt, tenzij er sprake was van een risico-onderzoek.

Figuur 2.6b Overzicht waarderingen kwaliteitszorg en ambitie besturen

Bestuur	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Totaal
Doelen, evaluatie en verbetering	V	V	V	G	V	O	O	V	G	V	O	V	G	O	O	V	V	O	Onvol.: 5 Vold: 9 Goed: 3
Structuur en cultuur	V	V	G	V	V	O	V	V	G	V	V	V	G	V	V	V	G	O	Onvol.: 2 Vold: 12 Goed: 4
Verantwoording en dialoog	V	V	V	V	G	V	V	G	G	V	V	V	G	O	V	V	G	O	Onvol.: 2 Vold: 11 Goed: 5

3 Slotbeeld en leerpunten

Zoals in het rapport 'Naar vernieuwd toezicht' is aangegeven, werken we verder aan de vernieuwing van het toezicht. Na een eerste ronde pilots in 2015 is eind 2015 een tweede ronde pilots gestart met een nieuw concept onderzoekskader bij 18 besturen. Kern van dit concept onderzoekskader is een bestuursgerichte aanpak, waarin op bestuursniveau een oordeel wordt uitgesproken over de kwaliteit en de financiën en een deel van de scholen van het bestuur wordt bezocht. In de pilots is ervaring opgedaan met deze nieuwe werkwijze. Tegelijkertijd is de inspectie in gesprek gegaan met het onderwijsveld om het draagvlak voor dit concept onderzoekskader te verkennen en waar nodig nog bijstellingen te doen. In dit hoofdstuk geven we de conclusies voor primair onderwijs weer.

3.1. Leerpunten

Over het algemeen zijn de reacties op en ervaringen met het nieuwe concept onderzoekskader positief. Schoolleiders en besturen waarderen de bestuursgerichte aanpak, de dialoog met de inspectie en ervaren dat de inspectie de specifieke situatie van het bestuur en de scholen binnen het bestuur beter dan voorheen meeneemt in haar oordelen. De inspectie geeft het bestuur en de scholen goede en meer concrete aangrijpingspunten om verder te werken aan de onderwijskwaliteit. Ook waarderen scholen het dat de opbrengsten minder centraal komen te staan in het eindoordeel over de school.

Tegelijkertijd zijn er zaken die de inspectie verder kan uitwerken en inmiddels ook grotendeels heeft uitgewerkt:

- Het waarderingskader is nog niet op alle punten duidelijk over het onderscheid tussen waarborgen (deugdelijkheidseisen) en stimuleren (overige aspecten van kwaliteit). Inmiddels heeft de inspectie dit aangepast.
- Ook zijn er veel vragen gesteld over de waardering 'goed'. Op het niveau van de standaarden in het waarderingskader vindt het onderwijsveld het prettig dat er onderscheid wordt gemaakt tussen onvoldoende, voldoende en goed, maar over het op deze manier oordelen op het niveau van de school of bestuur lopen de meningen uiteen. De inspectie heeft, het onderzoek op verzoek (naar bijvoorbeeld een thema) omgezet naar een onderzoek op verzoek naar goede scholen. Indien gewenst kan een bestuur vragen of de inspectie een bepaalde school gaat onderzoeken om mogelijk de waardering 'goed' toe te kennen.
- Er is ook nader gekeken naar de oordeelsvorming op standaardniveau. Het is niet altijd duidelijk wanneer de inspectie op bepaalde onderdelen 'goed' geeft. Dit heeft geleid tot een aanpassing in het waarderingskader: voldoen aan de deugdelijkheidseisen leidt tot het oordeel voldoende. Om als goed beoordeeld te worden, moet de school voldoen aan alle deugdelijkheidseisen bij de standaard en realiseert de school op overtuigende wijze eigen aspecten van kwaliteit.
- In de raadplegingen is gewezen op het risico op meer bureaucratie bij scholen die de bestuursgerichte werkwijze met zich mee zou kunnen brengen. In de pilot is tot nu toe niet gebleken dat deze werkwijze nieuwe administratieve lasten oplevert. Het uitgangspunt blijft dat deze werkwijze geen nieuwe administratieve lasten moet opleveren en de inspectie zal hier bij het verder uitrollen van deze werkwijze steeds aandacht aan besteden.
- Een laatste punt van aandacht is dat de grote diversiteit in besturen in het primair onderwijs (van eenpitters tot besturen met meer dan vijftig scholen) en in kwaliteit van besturen waar het gaat om sturing op de kwaliteit van het onderwijs. De gekozen werkwijze biedt de ruimte om verschil te kunnen maken

tussen besturen en scholen, en dat zal ook in de praktijk uitgevoerd moeten worden.

3.2. Afsluiting

In de afgelopen periode is in het primair onderwijs ervaring opgedaan met het nieuwe concept onderzoekskader. Het doel was om in kaart te brengen hoe verschillende partijen deze vernieuwingen in het toezicht ervaren, wat zij duiden als sterke punten en waarover zij kritisch zijn. Al met al kan gesteld worden dat de vernieuwingen een breed draagvlak hebben en dat er goede ervaringen zijn opgedaan. In de verdere uitwerking worden bovenstaande leerpunten meegenomen en op basis daarvan is ook het concept onderzoekskader 2017 bijgesteld. Daarmee is aan dit doel van de pilot voldaan.

Met vervolgtoezicht is nog geen ervaring op gedaan. Afhankelijk van de aangetroffen kwaliteit maakt de inspectie afspraken met het bestuur over de periode van vier jaar die volgt op het onderzoek. Die periode kan bestaan uit intensive contacten en/of onderzoeken of minder toezichtactiviteiten.

Besturen geven aan dat ze in ieder geval graag tussen de vierjaarlijkse onderzoeken contact met de inspectie willen houden om informatie uit te wisselen. De inspectie werkt momenteel uit hoe dit vervolg voor besturen uit deze pilot eruit zou moeten zien. In het schooljaar 2016-2017 wordt hier ervaring mee opgedaan en wordt gekeken in hoeverre dit werkt.

Bijlage I Raadplegingen

Tabel 1 Overzicht raadplegingen

PO
PO-Raad + bestuurlijk netwerk
Lowan
Sbo werkverband
Bijeenkomst VVE met belangenorganisaties
Klankbordgroep schoolleiders
Klankborgroep ouders
Klankbordgroep leraren
Regiobijeenkomsten met besturen i.s.m. de Po-Raad
GGD GHOR
Evaluatiegesprekken met pilotbesturen
Samenwerkingsverbanden

