



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

NAAR VERNIEUWD TOEZICHT

Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht

Mei 2016

Voorwoord

Wat gaat er goed? Wat kan er beter? En wat móet er beter?

Misschien is dat wel de kortste samenvatting van de manier waarop de inspectie vanaf augustus 2017 toezicht op het onderwijs gaat houden.

Wat gaat er goed - we weten dat het Nederlandse onderwijs gemiddeld van hoog niveau is. Verreweg de meeste scholen en instellingen bieden onderwijs van ten minste basiskwaliteit. Waar we dat zien, vertellen we dat voortaan graag expliciet: Wat gaat er goed, welke kwaliteiten herkennen we bij deze school, op deze instelling, bij dit bestuur?

En wat kan er beter? We willen schoolbestuurders, schoolleiders en docenten stimuleren om te werken aan voortdurende verdere verbetering, onder meer door te onderzoeken wat er nog beter kan. Waarbij we steeds uitgaan van de eigen ambities en de eigen kwaliteit van besturen en scholen. Want er liggen in het onderwijs ook nog veel kansen. Die kansen benutten, daar kunnen we gezamenlijk aan werken, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid.

Maar soms móet het echt beter bij een school of instelling. Als we tekortkomingen of risico's zien in het onderwijsproces of -resultaten, als niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen, als we financiële risico's zien, dan blijven we als inspectie de basiskwaliteit waarborgen. Dan blijven we streng oordelen, en we vertellen onomwonden wat er beter moet. In het belang van ouders, studenten en leerlingen.

We hebben twee jaar intensief met het veld samengewerkt om tot deze vernieuwde vorm van toezicht te komen. Tot mijn plezier ligt er nu een breed gedragen resultaat dat zo ver is dat we kunnen gaan invoeren. Tijdens de evaluatie van de laatste rondes van pilots, waarover we in dit rapport verslag doen, kregen we veel positieve reacties. Een overweldigende meerderheid blijkt het desgevraagd eens met de uitgangspunten van het vernieuwde toezicht, met het gehanteerde nieuwe concept-waarderingskader, en met de manier waarop de inspecteurs de onderzoeken uitvoeren.

De basis is gelegd. Toch zal het vernieuwde toezicht nog wennen zijn, zowel voor onszelf als voor het veld. Daarom zullen we komend schooljaar nog hard nodig hebben en gebruiken voor extra scholing van onze inspecteurs. En voor verdere gesprekken met besturen en scholen over wat iedereen mag verwachten. We gaan in het komend jaar nog meer praktijkervaring opdoen met het vernieuwde toezicht. Om samen met schoolbestuurders, schoolleiders en docenten te kunnen leren, zodat we gezamenlijk klaar zijn voor de start van het vernieuwde toezicht in augustus 2017.

Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 6

1	Inleiding 11
1.1	Aanleiding, doelstelling en uitgangspunten vernieuwd toezicht 11
1.2	Pilots vernieuwd toezicht en raadpleging van het veld 12
1.3	Leeswijzer 13
2	Vormgeving vernieuwd toezicht 14
3	Pilots en veldconsultaties 18
3.1	Monitoring en voortgang 19
3.1.1	Doel en onderzoeksvragen 19
3.1.2	Opzet monitoring 20
3.2	Bevindingen pilotjaar 2014/2015 20
3.3	Bevindingen pilotjaar 2015/2016 21
3.3.1	Uitgangspunten vernieuwd toezicht 22
3.3.2	Waarderingskader 24
3.3.3	Werkwijze 28
3.3.4	Afronding 35
3.3.5	Na het onderzoek: meerwaarde inspectieonderzoek 38
4	Leerpunten en toekomstperspectief 40
4.1	Het beeld van het vernieuwde toezicht 40
4.2	Conclusie en leerpunten 41
4.3	Toekomstperspectief: 42
Bijlage I Raadplegingen 44	

Samenvatting

Het onderwijs presteert steeds beter en er zijn nog maar weinig (zeer) zwakke scholen. Niet alleen deze scholen moeten verbeteren, ook bij scholen en opleidingen 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 en studenten.

Naar vernieuwd toezicht

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. Dit vernieuwde toezicht geldt voor de sectoren primair onderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo.

Tijdens de voorbereidingen voor het tweede pilotjaar is het wetsvoorstel tot een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht aangenomen in het parlement. Met ingang van juli 2017 wijzigt de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Vanwege deze wetswijziging gaat de inspectie duidelijker onderscheid maken tussen wettelijke vereisten en eigen ambities van scholen. De waarborgfunctie (bepalen waar het beter moet) heeft nadrukkelijk betrekking op het voldoen aan de wettelijke eisen. Dit onderscheid is meegenomen in pilots die in 2015/2016 zijn uitgevoerd.

Met het vernieuwde toezicht heeft de inspectie twee doelen. In de eerste plaats is het vernieuwde toezicht erop gericht om te bewaken dat de basiskwaliteit van het onderwijs op scholen/instellingen en het financieel beheer van besturen op orde is (de waarborgfunctie). Ten tweede wil de inspectie besturen en scholen stimuleren om het verbeterpotentieel dat aanwezig is ten volle te benutten in het streven naar goed onderwijs (de stimulerende functie). Het vernieuwde toezicht heeft de volgende uitgangspunten:

1. Eigen verantwoordelijkheid, ambities en kwaliteitszorg van besturen en scholen zijn leidend: de inspectie sluit hier op aan en hanteert maatwerk. Waar de kwaliteitszorg goed is kan de inspectie meer op afstand staan.
2. De waarborgfunctie van de inspectie blijft in tact: de inspectie blijft zicht houden op risico's en scholen/opleidingen die onder basisniveau dreigen te zakken en rapporteert daarover.
3. Transparantie en beschikbaarheid van kwaliteitsinformatie voor leerlingen, studenten en ouders: besturen en scholen/opleidingen zijn zelf verantwoordelijk voor kwaliteitsinformatie aan deze groepen. Informatie van de inspectie sluit hier op aan.
4. De inspectie stimuleert en waardeert: we maken zichtbaar waar het beter moet, maar ook waar het goed gaat en waar het beter zou kunnen, zodat besturen, scholen en opleidingen zichzelf verder kunnen verbeteren. Door meer differentiatie in oordelen en waarderingen, ontstaat er een rijker beeld van de kwaliteit van onderzochte besturen en scholen/opleidingen. Ook is het toezicht in de verschillende sectoren onderling beter vergelijkbaar gemaakt.
5. Het vernieuwde toezicht is uitvoerbaar en heeft draagvlak: het toezicht kan met de huidige capaciteit worden uitgevoerd. Besturen en scholen/instellingen herkennen de nieuwe werkwijze en het instrumentarium vanuit de onderwijspraktijk, die leiden tot 'faire' beoordelingen en waarderingen.

Pilots en raadplegingen

De inspectie heeft twee pilotrondes uitgevoerd. In het schooljaar 2014/2015 zijn we gestart met pilots en hebben we gewerkt met een nieuw waarderingskader. Daarnaast zijn er, variërend per sector, de volgende onderdelen uitgeprobeerd: differentiatie in onze oordelen, meer stimulerende elementen in onze werkwijze, en starten vanuit de eigen kwaliteitszorg en ambities van besturen en scholen. Ook hebben we diverse raadplegingsbijeenkomsten georganiseerd met leerlingen/studenten, ouders, schoolleiders, bestuurders en bestuurlijke partijen om te spreken over wenselijke vernieuwingen in het toezicht.

Op basis van de resultaten van deze eerste ronde pilots en de informatie uit de raadplegingsbijeenkomsten hebben we aanpassingen gedaan in ons onderzoekskader. De focus op de kwaliteitszorg hebben we verder versterkt door in het funderend onderwijs besturen en scholen/opleidingen als startpunt te nemen voor de vierjaarlijkse onderzoeken. Een werkwijze waarmee in het mbo reeds wordt gewerkt. In de werkwijze hebben we de stimulerende elementen behouden, zoals de mogelijkheid om leraren te laten meelopen met de lesbezoeken en voor de school/opleiding om een eigen presentatie te geven. We hebben ook gezorgd voor een nieuwe rapportagevorm. Ook de differentiatie in onze oordelen en waarderingskader, onder andere het toekennen van de waardering 'goed', hebben we in de pilots opnieuw opgenomen. Ook hebben we onderscheid aangebracht tussen wettelijke en niet-wettelijke elementen om op deze manier al invulling te geven aan het wetsvoorstel tot een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht.

In het tweede pilotjaar (schooljaar 2015/2016) hebben we wederom een groot aantal raadplegingen gedaan in het veld over de vernieuwing van het toezicht. We hebben voorts twee internetconsultaties over het conceptonderzoeks- en waarderingskader gehouden waar in totaal meer dan honderd reacties op kwamen. Ook hebben we besturen en scholen/opleidingen bezocht aan de hand van de nieuwe aanpak.

Bevindingen

Zowel dit schooljaar als het vorige schooljaar waren de reacties op de vernieuwingen grotendeels positief. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De verder aangescherpte koers van de inspectie om een bestuur en de scholen die eronder vallen als vertrekpunt te nemen bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit wordt gewaardeerd. De respondenten zijn vrijwel unaniem van oordeel dat de inspectie meer dan ooit aansluit op de eigen kwaliteitsinformatie. Sommigen maken zich zorgen om eventuele verzwaring van administratieve lasten.
- De introductie van de stimulerende elementen wordt over het algemeen positief ontvangen. Wel onderschrijven respondenten dat het nodig is om zichtbaar onderscheid te maken tussen 'waarborgen' en 'stimuleren'.
- Besturen en scholen waarderen de dialoog tijdens de onderzoeken, het toegenomen maatwerk in het toezicht, de ruimte die zij krijgen het eigen verhaal te vertellen en de de eigen visie op kwaliteit weer te geven. Ook waarderen zij dat leraren of intern begeleiders mogen meelopen tijdens het onderzoek.
- De meeste kritiek hadden besturen en scholen in de pilots op de communicatie vooraf. Het was niet altijd (of te laat) duidelijk wat de inspectie zou gaan onderzoeken en op welke wijze.
- Hoewel de inspectie dit schooljaar nog beperkt gebruik heeft gemaakt van het schoolplan onderschrijven de pilotdeelnemers in primair onderwijs (po),

(voortgezet) speciaal onderwijs (so), en voortgezet onderwijs (vo) dat het schoolplan een grotere rol gaat krijgen in het toezicht.

- De respondenten zijn positief over de inhoud van het conceptwaarderingskader, waarin we hebben beschreven waar we ons een oordeel over vormen. Zij waarderen de heldere opbouw en de inhoud van het waarderingskader en zien dat het kader meer ruimte biedt dan het huidige kader.
- In een afzonderlijk (meer technisch) onderzoek is gekeken of het nieuwe waarderingskader ook rechtvaardig is en een onderscheidend vermogen heeft. De eerste indruk laat zien dat er aandachtspunten zijn. De komende periode besteden we veel aandacht aan het scholen van alle medewerkers van de inspectie in het werken met het nieuwe kader.
- Een principiële discussie vindt plaats over de waardering 'goed' op school- of opleidingsniveau. Sommige bestuurders vinden het onderscheid tussen 'voldoende' en de waardering 'goed' op het niveau van de school of opleiding ongewenst, terwijl schoolleiders het vaak zien als een waardering voor jarenlange inzet. Daarnaast valt op dat de waardering 'goed' op het niveau van de afzonderlijke standaarden breder wordt gedragen dan een waardering 'goed' op school- of opleidingsniveau. De resultaten van de pilotonderzoeken zijn overigens niet openbaar gemaakt.¹ Scholen in het po waarderen het dat we andere beslisregels hanteren waardoor opbrengsten een minder prominente rol spelen.
- Bestuurders en schoolleiders zijn positief over de verschillende soorten onderzoek die we toepassen: verificatieonderzoek, onderzoek naar risicoscholen en -opleidingen en onderzoek op verzoek van het bestuur. Hoewel veel bestuurders het onderzoek op verzoek (waarbij de inspectie bijvoorbeeld naar een specifiek thema kijkt) waarderen, lopen de meningen van schoolleiders hierover uiteen. Sommigen vragen zich af of het wel een taak is voor de inspectie. Inspecteurs vonden het onderzoek op verzoek soms moeilijk uitvoerbaar.
- Besturen en scholen zijn positief over de vernieuwing in de wijze waarop we rapporteren en feedback geven. De rapporten zijn uitnodigend, helder van opbouw en geven handvatten voor verbetering.

Leerpunten

Uit de pilots en raadplegingen kwam een aantal leerpunten naar voren. Met de meeste punten zijn we al aan de slag gegaan (zie conclusies en vervolg). Op een aantal punten moesten we het waarderingskader aanpassen: het onderscheid tussen de wettelijke en niet-wettelijke onderdelen van het waarderingskader moest verder worden verduidelijkt. Verder was de rol van het schoolplan (po, so, vo) nog niet voldoende meegenomen.

- Het vernieuwde toezicht is nog wennen voor het onderwijsveld. Tijdige en zorgvuldige communicatie is daarom cruciaal. Het is van belang dat besturen, scholen en instellingen nauwkeurig weten en begrijpen wat de inspectie precies gaat onderzoeken en hoe dat gebeurt. Ook gaan we helder communiceren dat het niet de bedoeling is dat besturen, scholen en opleidingen veel documenten gaan aanleveren.
- Voor de inspectie is het vernieuwde toezicht ook nog wennen. De inspecteurs moeten meer ervaring opdoen met de nieuwe werkwijze en het waarderingskader, met name als het gaat om het onderscheid in de waarderingskaders tussen 'waarborgen' en 'stimuleren' en het beoordelen van het kwaliteitszorg van bestuur zélf. De introductie van het nieuwe waarderingskader maakt het nog meer noodzakelijk om continue aandacht te

¹ Met uitzondering van de pilot Culemborg in 2014-2015.

blijven houden voor de onderlinge vergelijkbaarheid van oordelen en waarderingen.

- Op onderdelen is het vernieuwde toezicht minder goed uit te voeren dan verwacht. Dit geldt voor het 'onderzoek op verzoek' dat we daarom op een andere wijze invulling gaan geven.
- Hoewel twee derde van de respondenten aangeeft dat de toezichtbelasting in verhouding staat tot de opbrengst van het onderzoek, blijft het een aandachtspunt.

Conclusies en vervolg

Het overgrote deel van het veld waardeert de vernieuwingen in het toezicht en ziet het vernieuwde toezicht als een verbetering. Het veld deelt de uitgangspunten van het onderzoekskader inclusief het waarderingskader in hoge mate. De meeste besturen en scholen vinden het kader een verbetering ten opzichte van het huidige (gedetailleerde) kader. Zij waarderen de aandacht voor stimulerende kenmerken. De ontwikkeling naar het direct aanspreken van het bestuur (po, so, vo) ziet het veld als een logische ontwikkeling die aansluit bij de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft voor de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. Bestuurders, schoolleiders en directeuren waarderen het nieuwe rapport en de oordelen en waarderingen worden beter (h)erkend. Wat precies de gevolgen zullen zijn voor de oordelen die we gaan geven kunnen we nog niet vaststellen. We verwachten niet dat het vernieuwde toezicht gaat leiden tot meer zeer zwakke scholen, maar we kunnen het niet uitsluiten.

Inmiddels hebben de rol van het schoolplan in het waarderingskader po, so en vo verwerkt. Daarnaast hebben we een duidelijker en scherper onderscheid gemaakt tussen de deugdelijkheidseisen die uit de wet voortkomen (en waar we over kunnen oordelen) en aspecten waar we het veld in kunnen stimuleren.

De waardering 'goed' op school-/opleidingsniveau levert vooral principiële discussies op met uitgesproken voor- en tegenstanders. Ten aanzien van de waardering 'goed' op school/opleidingsniveau willen we het onderzoek op verzoek naar bijvoorbeeld een thema vervangen door een onderzoek op verzoek naar 'goede' scholen/opleidingen. Deze scholen/opleidingen kunnen dan in aanmerking komen voor de waardering 'goed' op school- of opleidingsniveau.

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 zal in schooljaar 2016/2017 de verdere scholing van inspecteurs en communicatie over de vernieuwing met besturen en scholen de belangrijkste elementen zijn in de voorbereiding van de invoering. Ook laten we een onderzoek uitvoeren naar de effecten van het vernieuwde toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding, doelstelling en uitgangspunten vernieuwd toezicht

Het onderwijs presteert steeds beter. Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is de afgelopen jaren sterk afgenomen. Deze scholen slagen er steeds beter in om de kwaliteit van het onderwijs op een voldoende niveau te brengen en te houden. Dat is goed voor alle leerlingen en goed voor onze samenleving. Tegelijkertijd kunnen ook scholen en opleidingen die voldoende presteren blijven werken aan betere onderwijskwaliteit en hun kansen benutten om nog beter te worden.

Om deze reden is in het regeerakkoord opgenomen dat we van goed naar excellent onderwijs moeten: goed onderwijs moet de ambitie zijn. Daarvoor is nodig dat het onderwijs zo georganiseerd is dat het beste uit leerlingen en studenten wordt gehaald. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat besturen en scholen die hun kwaliteit op orde hebben zich minder hoeven verantwoorden dan scholen die slechter scoren. Besturen en scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten. En de inspectie gaat differentiatie in de oordelen en waarderingen aanbrengen en waar mogelijk de waardering 'goed' toekennen.²In de Kamerbrief Toezicht in transitie zijn deze beleidsveranderingen uitgebreid toegelicht en is een wetswijziging aangekondigd.³

Met het vernieuwde toezicht heeft de inspectie twee doelen. In de eerste plaats is het vernieuwde toezicht erop gericht om te bewaken dat de basiskwaliteit van het onderwijs op scholen/instellingen en het financieel beheer van besturen op orde is (de waarborgfunctie). Ten tweede wil de inspectie besturen en scholen stimuleren om het verbeterpotentieel dat aanwezig is ten volle te benutten in het streven naar goed onderwijs (de stimulerende functie). Het vernieuwde toezicht heeft de volgende uitgangspunten:

1. Eigen verantwoordelijkheid, ambities en kwaliteitszorg van besturen en scholen zijn leidend: de inspectie sluit hier op aan en hanteert maatwerk. Waar de kwaliteitszorg goed is kan de inspectie meer op afstand staan.
2. De waarborgfunctie van de inspectie blijft in tact: de inspectie blijft zicht houden op risico's en scholen/opleidingen die onder basisniveau dreigen te zakken en rapporteert daarover.
3. Transparantie en beschikbaarheid van kwaliteitsinformatie voor leerlingen, studenten en ouders: besturen en scholen/opleidingen zijn zelf verantwoordelijk voor kwaliteitsinformatie aan deze groepen. Informatie van de inspectie sluit hier op aan.
4. De inspectie stimuleert en waardeert: we maken zichtbaar waar het beter moet, maar ook waar het goed gaat en waar het beter zou kunnen, zodat besturen, scholen en opleidingen zichzelf verder kunnen verbeteren. Door meer differentiatie in oordelen en waarderingen, ontstaat er een rijker beeld van de kwaliteit van onderzochte besturen en scholen/opleidingen. Ook is het toezicht in de verschillende sectoren onderling beter vergelijkbaar gemaakt.
5. Het vernieuwde toezicht is uitvoerbaar en heeft draagvlak: het toezicht kan met de huidige capaciteit worden uitgevoerd. Besturen en scholen/instellingen

² Daarnaast kan een school excellent worden. Excellent is echter niet een oordeel dat inspecteurs geven. Een, door de inspectie ingestelde, jury draagt scholen voor voor het predicaat excellent, en de inspecteur-generaal kent dat predicaat vervolgens toe. Het excellentietraject hangt wel samen met gedifferentieerd toezicht, maar is een afzonderlijk traject.
In het mbo wordt in het huidige kader al de waardering 'goed' toegekend.

³ "Toezicht in transitie". *Brief aan de Tweede Kamer, 33905, nr.1, 2013-2014.*

herkennen de nieuwe werkwijze en het instrumentarium vanuit de onderwijspraktijk, die leiden tot 'faire' beoordelingen en waarderingen.

1.2 Pilots vernieuwd toezicht en raadpleging van het veld

Om de nieuwe werkwijze te toetsen aan de praktijk, en om het veld in de gelegenheid te stellen om input te leveren vanuit hun ervaringen, startte de inspectie in het najaar van 2014 in alle sectoren met een uitgebreide pilotfase en met raadplegingen van betrokkenen uit het veld. In de eerste ronde pilots in 2014/2015 hebben we ons vooral gericht op een nieuwe manier van het gedifferentieerde uitspraken over de kwaliteit van scholen of instellingen met het nieuwe waarderingskader, en op nieuwe elementen in de werkwijze. In juni 2015 heeft de inspectie een voortgangsrapportage opgesteld en hierin verslag gelegd van deze eerste ervaringen met het vernieuwde toezicht.⁴

Tegelijkertijd heeft een politieke en maatschappelijke discussie plaatsgevonden over de rol van de inspectie, vooral over de waarborgfunctie versus de stimuleringsfunctie. Recentelijk is het wetsvoorstel tot een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht aangenomen waardoor de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) met ingang van juli 2017 wordt gewijzigd.⁵ Deze wetswijziging heeft tot gevolg dat de inspectie duidelijker onderscheid gaat maken tussen (oordelen op) wettelijke vereisten en eigen aspecten van kwaliteit. De waarborgfunctie wordt daardoor nadrukkelijker gekoppeld aan de het toezicht op wettelijke eisen.

Op basis van de ervaringen die duidelijk werden uit de raadplegingen en de eerste ronde pilots, en voorbereidend op de wijzigingen in de WOT hebben we het vernieuwde toezicht verder bijgesteld. Allereerst staan het bestuur en de scholen die daaronder vallen centraler in het toezicht: in het mbo is met deze werkwijze de laatste jaren al ervaring opgedaan. We leggen hiermee de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit in het toezicht nog meer daar waar zij hoort. Bij het toezicht op scholen en instellingen richten we ons daarom eerst tot de besturen: wat weten zij over de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en opleidingen? Hoe borgen zij de kwaliteit? Is het financieel beheer op orde? Daarnaast hebben we de werkwijze en het waarderingskader aangepast op basis van de inbreng uit het veld en de veranderingen uit het wetsvoorstel 'Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht' en deze wijzigingen beproefd in de tweede ronde pilots.

In deze afsluitende rapportage doen we verslag van hoe het veld aankijkt tegen de vernieuwingen in het toezicht en of het voor de inspectie uitvoerbaar is. We hebben de besturen en scholen/opleidingen die deelnamen aan de pilots gevraagd terug te kijken, zodat we weten wat er goed gaat en wat er beter kan. Ook hebben we de werkwijze geëvalueerd met de inspecteurs die de pilots uitvoerden. Voordat we daarop ingaan beschrijven we eerst de essentie van de nieuwe werkwijze.

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2015). Stimulerend en gedifferentieerd toezicht. Pilots 2014/2015. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁵ Initiatiefvoorstel Bisschop, Van Meenen en Rog. Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Ingediend op 6 februari 2014.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we hoe we ons toezicht gaan vernieuwen en wat er in vergelijking met het huidige toezicht anders is. We beschrijven ook hoe we dit toezicht gaan uitvoeren en lichten daarvoor het nieuwe concept onderzoekskader toe.

In hoofdstuk 3 presenteren we hoe we ons vernieuwde toezicht voorgelegd hebben aan het veld. De belangrijkste twee elementen waren consultaties en een groot aantal pilotonderzoeken. We bespreken de bevindingen van de consultaties en hoe de pilotonderzoeken zijn ervaren.

Ten slotte bespreken we in hoofdstuk 4 de leerpunten die uit deze pilots en raadplegingen naar voren zijn gekomen en tot welke aanpassingen deze leerpunten hebben geleid.

De bevindingen per sector bespreken we maar beperkt in deze rapportage. We hebben ervoor gekozen om de bevindingen per sector als afzonderlijke rapportages te presenteren. Deze rapportages zijn via onze website te downloaden.⁶

⁶ Zie www.onderwijsinspectie.nl

2 **Vormgeving vernieuwd toezicht**

In het vernieuwde toezicht willen we de minimale onderwijskwaliteit bewaken door risicogericht toezicht én bevorderen dat alle scholen en besturen steeds streven naar betere onderwijskwaliteit. We hebben daarom een nieuwe werkwijze ontwikkeld waarmee we besturen en hun scholen/opleidingen willen stimuleren te werken aan kwaliteitsverbetering (stimulerende functie). In deze paragraaf beschrijven we hoe we dit vernieuwde toezicht hebben vormgegeven.

Vierjaarlijks onderzoek bij het bestuur

Eens in de vier jaar voeren we een onderzoek uit bij besturen en scholen. Zo'n onderzoek geeft ons antwoord op de vraag of een bestuur en de directie van de scholen/opleidingen voldoende zorgdraagt voor de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. In dit onderzoek onderzoeken we scholen en doen we onderzoek naar mogelijke risico's op het gebied van kwaliteit en financiën.

Waarborgfunctie

De waarborgfunctie bestaat in feite uit het risicogerichte toezicht dat de inspectie sinds 2007 hanteert. Dit houdt in dat we continu de prestaties van besturen en scholen/opleidingen monitoren en hiermee tijdig eventuele risico's op het spoor komen. We doen dit niet alleen bij het vierjaarlijks onderzoek, maar jaarlijks. We kijken daarvoor naar onderwijsresultaten, financiële kengetallen, personele en materiële kosten en de ontwikkeling van de leerlingpopulatie/studentaantallen. Ten minste eenmaal per jaar analyseren we deze gegevens. Als we vermoeden dat een school/opleiding of bestuur bepaalde risico's loopt dan kan dit, afhankelijk van hoe de inspectie de kwaliteitszorg van het bestuur beoordeeld heeft, leiden tot een bestuursgesprek en eventueel tot een kwaliteitsonderzoek bij een school of opleiding. Dit toezicht is er dus op gericht te waarborgen dat het onderwijs aan minimumvereisten voldoet.

Stimulerende functie

De inspectie wil stimuleren dat besturen en scholen hun eigen ambities formuleren en hier doelgericht aan werken. Als er bij besturen en hun scholen/opleidingen een verbetercultuur is, ontstaat er ruimte om de onderwijskwaliteit als geheel op een hoger plan te brengen. Binnen onze stimulerende rol willen we daar actief bij aansluiten en dit ook doen tijdens het vierjaarlijkse onderzoek bij het bestuur en hun scholen.

In onze werkwijze komt deze stimulerende rol op verschillende manieren tot uiting. Zo hanteren we naast het oordeel 'voldoende' de waardering 'goed'. Ook zijn onze gesprekken met scholen/opleidingen en besturen stimulerend van toon. We geven ruimte aan scholen en opleidingen om hun visie en ambities te presenteren en te laten zien hoe zij deze vertalen in hun onderwijspraktijk. We voeren een dialoog en na afronding van het onderzoek organiseren we zogenoemde feedbackgesprekken, waardoor scholen/opleidingen en besturen ook meer zicht krijgen op onze oordeelsvorming. Hierdoor krijgen zij meer concrete aanknopingspunten voor verbeteracties. Tot slot komt onze stimuleringsfunctie tot uiting in onze rapporten waarin we niet alleen aangeven op welke punten (eventueel) niet voldaan wordt aan wettelijke vereisen, maar we ook vermelden welke goede praktijken we aantreffen.

Vershil huidig toezicht en vernieuwd toezicht

Een belangrijk verschil met het huidige toezicht in het primair onderwijs (po), (voortgezet) speciaal onderwijs (so) en voortgezet onderwijs (vo) is dat de inspectie elke vier jaar een onderzoek doet bij een bestuur en de scholen die onder dat bestuur vallen. We leggen daarmee de verantwoordelijkheid waar ze hoort: bij het bestuur en hun schoolleiders. Tegelijkertijd doen we gericht onderzoek: we doen onderzoek op maat en we stimuleren besturen en scholen/opleidingen waar dat mogelijk is.

De keuze om elke vier jaar alle besturen te onderzoeken is mede ingegeven door een combinatie van effectiviteit en capaciteit. Het huidige vierjaarlijks onderzoek bij scholen leverde maar een beperkte meerwaarde op voor scholen, terwijl de tijdsinvestering fors is. Als inspectie streven we naar effectief toezicht en gezien de ervaringen in het mbo verwachten we dat een onderzoek bij besturen en scholen meer impact zal hebben.

Kortom, net zoals nu gaan we risicogericht toezicht uitvoeren en we blijven de onderwijskwaliteit waarborgen. We blijven analyseren of er scholen/opleidingen of besturen zijn met risico's en zo nodig doen wij onderzoek. Het voornaamste verschil zit in de rol van het bestuur in het onderzoek en de (deels) nieuwe soorten onderzoek. Bij het mbo is het belangrijkste verschil dat we niet alleen naar het bestuur en opleidingsniveau kijken maar, voor zover aan de orde ook op mbo-college- en teamniveau.

Onderzoekskader: de nieuwe werkwijze en het waarderingskader

We hebben een nieuwe werkwijze ontworpen voor ons vernieuwd toezicht en eveneens een nieuw waarderingskader gemaakt op grond waarvan we besturen en scholen/opleidingen beoordelen en waarderen.

Een belangrijk verschil met de huidige (oude) werkwijze is dat we nu een werk- en beoordelingswijze hebben ontwikkeld die voor alle sectoren (po, vo, so en mbo) grotendeels gelijk is, maar waarbij wel elementen uit specifieke sectorwetten zijn opgenomen. Hiermee versterken we het eenduidige beeld van het onderwijstoezicht, wat vooral van belang is voor besturen die onderwijs verzorgen binnen verschillende sectorwetten. Tegelijkertijd zorgen we voor de herkenbaarheid van het kader voor de eigen sector door waar nodig specifieke uitwerkingen te benoemen. In de toelichting op het kader leggen we deze werkwijze uit.

Waarderingskader

In het waarderingskader beschrijven we waar we een oordeel of waardering over vormen. Het waarderingskader bevat een aantal kwaliteitsgebieden: Onderwijsproces, Schoolklimaat, Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer. Bij mbo is Examinering en diplomering als apart kwaliteitsgebied opgenomen.

De kwaliteitsgebieden bevatten een aantal standaarden. Deze zijn breder dan de huidige indicatoren, maar beschrijven wel de onderdelen die onderliggend zijn aan de kwaliteitsgebieden. Alle standaarden zijn van een uitwerking die beschrijft wat eronder valt. Het aantal standaarden varieert per sector enigszins en de uitwerking ervan verschilt waar relevant per sector. In het waarderingskader hebben we een onderscheid gemaakt tussen de elementen die direct voortvloeien uit de wet en elementen waarmee we vooral willen stimuleren. Op het niveau van de kwaliteitsgebieden en standaarden geven we het oordeel 'onvoldoende' of 'voldoende'. Daarnaast is het mogelijk om de waardering 'goed' te krijgen, een waardering die het mbo nu al hanteert in het huidige kader.

Onderzoekskader

Het onderzoekskader bevat de werkwijze van de inspectie en dus de manier waarop we toezicht houden. Het waarderingskader zoals dat hierboven is omschreven maakt er onderdeel van uit. De beoogde inrichting van het toezicht is voor alle sectoren hetzelfde. Uitgangspunt is dat ieder bestuur en hun scholen of opleidingen eens in de vier jaar een inspectieonderzoek krijgt. De centrale vraag voor het bestuur daarbij is of (en hoe) het bestuur zorg draagt voor onderwijs van voldoende kwaliteit en voor deugdelijk financieel beheer.

Een ander opvallend nieuw specifiek element in de werkwijze is: het bestuur in plaats van de school als startpunt van het onderzoek. Vervolgens gaan we scholen onderzoeken om daarmee in kaart te brengen in hoeverre het bestuur en hun schoolleiders zelf de kwaliteit en continuïteit bewaakt en monitort en krijgen we zicht op de ambities van het bestuur en hun scholen en de wijze waarop zij continue streeft naar verbetering. Ook dat is een volledig nieuw element. Voor mbo is het nieuw dat naast het bestuursniveau en opleidingsniveau, ook het niveau van mbo-college en teamniveau kan worden betrokken.

Om de kwaliteitszorg van het bestuur in kaart te brengen voeren we, bij het vierjaarlijks onderzoek bij het bestuur en de scholen/opleidingen, verschillende soorten onderzoek uit. Het financieel onderzoek maakt daar deel van uit. Hieronder leggen we de verschillende typen onderzoek uit.

Jaarlijkse prestatieanalyse en vierjaarlijks onderzoek

We monitoren de prestaties van besturen en scholen/opleidingen. Als daarbij risico's wordenesignaleerd dan leidt dit tot een onderzoek. Deze continue monitoring van risico's ondersteunt ons in de uitvoering van onze waarborgfunctie.

Onderzoekstypen

Binnen het vierjaarlijks onderzoek onderscheiden we vier typen onderzoek:

1 Onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur

Het doel van het onderzoek naar kwaliteitszorg en financieel beheer is dat we vaststellen of het bestuur een doeltreffend systeem van kwaliteitszorg hanteert waarmee het bestuur de kwaliteit en de continuïteit van het aangeboden onderwijs garandeert en of het tot verdere kwaliteitsverbetering stimuleert. Ook het financieel beheer wordt hier in meegenomen.

2. Verificatieonderzoek

Verificatieonderzoek voeren we in de eerste plaats uit om tot een oordeel te komen over het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie' op bestuursniveau. Het geeft ons in de tweede plaats informatie over de feitelijke onderwijskwaliteit van de school/opleiding.

We voeren dit onderzoek uit als een onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer op bestuursniveau.

Het gaat ons bij het verificatieonderzoek niet alleen om de vraag of de informatie van het bestuur juist is, maar ook om de vraag of de sturing op kwaliteit werkt. Om vast te stellen of het systeem werkt, gaan we bijvoorbeeld na of het beleid van het bestuur effect heeft op het niveau van de docenten en de leerlingen/studenten. We nemen de informatie van het bestuur als startpunt van het onderzoek. Daarbij gaat het onder meer om de jaarverantwoording, maar ook om evaluatierapporten en zelfevaluaties. We verifiëren onder andere de juistheid van de informatie over de onderwijskwaliteit.

3. Kwaliteitsonderzoek gericht op risico's

We voeren een kwaliteitsonderzoek uit bij instellingen, scholen of opleidingen waarvan het vermoeden bestaat dat zij onvoldoende kwaliteit bieden of risico's vertonen ten aanzien van het financieel beheer. Het kwaliteitsonderzoek moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van wettelijke tekortkomingen. De omvang van het onderzoek is onder andere afhankelijk van de informatie die het bestuur over de onderwijskwaliteit en/of de continuïteit kan geven en afhankelijk van de geconstateerde risico's. De selectie van te onderzoeken standaarden wordt daar op afgestemd.

4. Onderzoek op verzoek/Goed op verzoek

In de pilot hebben besturen de inspectie kunnen verzoeken om een onderzoek te laten uitvoeren naar bijvoorbeeld een bepaald thema. Bij een onderzoek op verzoek krijgt het bestuur antwoord op de onderzoeksvraag die zij zelf hebben geformuleerd.

Inmiddels hebben we dit type onderzoek, vanwege capaciteitsoverwegingen en het aanbrengen van meer focus heroverwogen en kan het bestuur de inspectie vragen om een school of opleiding te laten onderzoeken voor het mogelijke waardering 'goed'. (zie hoofdstuk 4).

Elk onderzoek sluiten we af met een rapport per bestuur waarin we ook de beoordeling en waarderingen van de onderzochte scholen en opleiding opnemen. Voorheen waren deze rapporten vooral beschrijvend. Ook werden de rapportages als weinig stimulerend ervaren. We hebben daarom een rapportagevorm ontworpen dat direct inzichtelijk maakt hoe we het kwaliteitszorgsysteem van het bestuur en de onderzochte scholen/opleidingen hebben beoordeeld en gewaardeerd.

3 Pilots en veldconsultaties

De inspectie vindt het belangrijk dat het vernieuwde toezicht draagvlak heeft in het veld. Tegelijkertijd is het van belang om te kijken of het vernieuwde toezicht in de praktijk werkt, zodat we aan de hand van de ervaringen het kader kunnen verfijnen.

Raadplegingen/klankbordgroepen/internetconsultaties

In 2014/2015 en in 2015/2016 hebben we uitgebreid gesproken met het veld over de vernieuwingen. In bijeenkomsten met belangengroepen, bestuurders, directeuren, schoolleiders en leraren van alle sectoren hebben we ons vernieuwde toezicht uitgelegd en gevraagd om feedback. Daarnaast hebben we in december 2015 en februari 2016 tweemaal een internetconsultatie gehouden. De eerste consultatie ging over het waarderingskader en de vraag of dit kader waarmee we scholen/opleidingen beoordelen alle elementen bevat die de onderwijskwaliteit beschrijven. De tweede consultatie ging over het onderzoekskader dat de werkwijze van ons vernieuwde toezicht beschrijft, en de vraag of het duidelijk is wat een inspectieonderzoek in het nieuwe toezicht inhoudt.

Op de eerste internetconsultatie zijn in totaal 104 reacties gekomen. Driekwart van de reacties is afkomstig van scholen en besturen (44 uit het po, 18 uit het vo, 17 uit het mbo en 4 uit het (v)so). De rest van de reacties is afkomstig van belangenorganisaties en diverse andere partijen. Op de tweede consultatie zijn 42 reacties gekomen. Van die reacties zijn er 31 van scholen/besturen (13 mbo, 7 vo, 9 po, 2 (v)so). Daarnaast zijn er opnieuw reacties van diverse belangenverenigingen en andere partijen.

In bijlage 1 hebben we een overzicht opgenomen van alle raadplegingen die er zijn geweest per sector en met welke groep we deze raadplegingen hebben gehouden.

Pilots

De pilots zijn gefaseerd aangepakt. De focus lag in 2014/2015 op het niveau van de school of onderwijsteam (al dan niet in combinatie met het bestuur). Ook hebben we het waarderingskader⁷ en de mogelijke waardering 'goed'⁸ getest om de nieuwe manier van beoordelen te ervaren. Daarnaast hebben we nieuwe elementen in de werkwijze uitgeprobeerd.

In 2015/2016 was de pilot vooral gericht op het nieuwe vierjaarlijks onderzoek dat we uitvoeren bij besturen en een selectie van scholen/opleidingen. We testten het vierjaarlijks onderzoek naar besturen en het aangepaste waarderingskader met het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en waarderingskader. Ook deden we ervaring op met meer maatwerk in de onderzoeken.

Tabel 3a laat zien dat een groot aantal scholen, instellingen en opleidingen bij de pilots betrokken waren.

⁷ We hebben het hier over het kader waarin we nog geen onderscheid hebben gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitselementen die niet voortkomen uit de wet.

⁸ In het mbo werd er al gebruikgemaakt van de waardering 'goed'.

Tabel 3a Overzicht pilots per sector

Sector	Aantal Pilots
<i>Pilots 2014/2015</i>	
Primair onderwijs	772 scholen
Speciaal onderwijs	27 scholen
Voortgezet onderwijs	42 scholen
Middelbaar beroepsonderwijs	6 instellingen (20 opleidingen)
VAVO (sector mbo)	3 instellingen
Educatie (sector mbo)	3 instellingen
<i>Pilots 2015/2016</i>	
Primair onderwijs	18 besturen
Speciaal onderwijs	3 besturen
Voortgezet onderwijs	8 besturen
Middelbaar beroepsonderwijs*	2 besturen (instellingen) (21 opleidingen)
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs	2 samenwerkingsverbanden

* Het accent in het mbo lag in dit schooljaar op raadplegingen en in mindere mate op de pilotonderzoeken zelf.

3.1 Monitoring en voortgang

Om in kaart te brengen hoe verschillende partijen het vernieuwde toezicht ervaren, monitort en evalueert de inspectie de pilots in alle sectoren. Dit hoofdstuk beschrijft het doel van de monitoring en evaluatie, en de onderzoeksvragen.

3.1.1 Doel en onderzoeksvragen

Met de pilots en de raadplegingen wil de inspectie in kaart brengen hoe verschillende partijen vernieuwingen in het toezicht ervaren, wat zij duiden als sterke punten en waarover zij kritisch zijn. In de tweede plaats wil de inspectie weten of het waarderingskader voldoende onderscheidend en rechtvaardig is en of het vernieuwde toezicht het beoogde effect heeft.

Korte termijn en nieuwe werkwijze

Net als vorig pilotjaar hebben we in onze vraagstelling onderscheid gemaakt tussen ervaringen op korte termijn (intern en extern) en de effecten op de langere termijn. In deze rapportage kunnen we nog geen verslag doen van de langetermijneffecten van onze vernieuwingen. Voor het meten van langetermijneffecten is het immers te vroeg.

De onderzoeksvragen van vorig jaar hebben we bijgesteld volgens de wijzigingen die we aangebracht hebben in ons nieuwe toezicht. Daarnaast onderzoeken we in hoeverre het waarderingskader onderscheidend en rechtvaardig is. Hierover rapporteren we in een bijlage die we publiceren op onze website.

Extern

- 1. Hoe ervaren stakeholders zoals bestuurders, directeuren en schoolleiders de veranderingen in het toezicht? In welke opzicht verschillen de ervaringen? Is er draagvlak voor deze veranderingen?*
- 2. Hoe ervaren stakeholders de oordelen en waarderingen? Zijn de beoordelingen op school-, opleidings- en bestuursniveau herkenbaar voor schoolleiders, directeuren en besturen? Wordt de context van de school/opleiding en het bestuur in voldoende mate bij het oordeel betrokken? Is het voor schoolleiders duidelijk waar ze zich moeten/kunnen verbeteren?*
- 3. Wat moet er verbeterd worden in het gedifferentieerd toezicht per bestuur?*

Intern

1. Hoe maken inspecteurs gebruik van het nieuwe waarderingskader op bestuurs-, instellings- en schoolniveau? Kunnen ze uit de voeten met de werkwijze op bestuursniveau en op instellings- of schoolniveau? Hoe komen ze tot hun oordeel per standaard? Biedt het waarderingskader (meer) ruimte om op basis van hun expertise tot een oordeel te komen? Geeft het waarderingskader voldoende houvast voor inspecteurs? Lukt het om een onderscheid te maken tussen het wettelijke deel en het niet-wettelijk deel van het kader? Wat gaat er goed en wat kan beter?
2. Hoe kan de inspectie gebruik maken van informatie die besturen en scholen/opleidingen zelf leveren?

3.1.2 Opzet monitoring

Via vragenlijsten en gesprekken zijn de eerste ervaringen verzameld. Daarnaast heeft de inspectie een groot aantal raadplegingen gehouden. De onderstaande tabel laat zien welke onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd. Voor zover nodig zijn de onderzoeksinstrumenten aangepast aan de sector.

Tabel 3.1a Instrumenten monitoring pilots

Instrumenten
<ul style="list-style-type: none">• Raadplegingen/klankbordgroepen met het veld (waaronder besturen, schoolleiders/managers/raden/bonden/studenten)
<ul style="list-style-type: none">• <i>Delen van visie op stimulerend en gedifferentieerd toezicht met het veld en het ophalen van meningen uit het veld</i>
<ul style="list-style-type: none">• Evaluatie pilots met besturen en scholen/opleidingen
<ul style="list-style-type: none">• Vragenlijst (aangepast) tevredenheidsonderzoek <i>Metten van ervaringen van besturen/scholen/instellingen/opleidingen over het onderzoek (direct na het conceptrapport)</i>• Evaluatiegesprekken <i>Verdieping ervaringen besturen/scholen/instellingen/opleidingen met het onderzoek</i>
<ul style="list-style-type: none">• Evaluatie pilots met inspecteurs
<ul style="list-style-type: none">• Evaluatieve vragenlijst na afloop pilot <i>Algemene ervaringen inspecteurs met uitvoering pilotbezoek</i>• Evaluatiegesprekken inspecteurs <i>Verdieping ervaringen inspecteurs met uitvoering pilots</i>

3.2

Bevindingen pilotjaar 2014/2015

In het pilotjaar 2014/2015 hebben we het niveau van de school of onderwijsteam centraal gesteld (al dan niet in combinatie met het bestuursniveau) en tevens het nieuwe waarderingskader⁹ getest en het gedifferentieerd beoordelen. Daarnaast zijn nieuwe elementen in de werkwijze uitgetest. Die elementen verschilden soms per sector. De inspectie heeft hiervan vorig jaar verslag gelegd in de voortgangsrapportage.¹⁰ Het geheel heeft geleid tot input voor het onderzoekskader waarin het waarderingskader en de werkwijze is opgenomen.

Een eerste vernieuwing was het werken met een *nieuw gezamenlijk waarderingskader* dat voor alle sectoren zoveel mogelijk gelijk is. Volgens het veld beschrijft het waarderingskader de belangrijkste zaken om de onderwijskwaliteit

⁹ We hebben het hier over het kader waarin we nog geen onderscheid hebben gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitselementen die niet voortkomen uit de wet.

¹⁰ Inspectie van het Onderwijs (2015). Stimulerend en gedifferentieerd toezicht. Pilots 2014/2015. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

vast te stellen en biedt het voldoende ruimte voor een professionele dialoog. Wel biedt het waarderingskader volgens een deel van het veld nog te weinig ruimte terwijl anderen juist behoefte hadden aan meer houvast. De inspectie gaat daarom nog extra aandacht besteden aan de borging van de betrouwbaarheid van het inspectieoordeel.

Een tweede vernieuwing was het *stimuleren boven basiskwaliteit*. Door in het funderend onderwijs ook leraren, ouders en leerlingen te betrekken in het onderzoek ontstaat er meer draagvlak en meer inzicht. Hetzelfde is bereikt door op een andere manier feedback te geven, een afsluitend gesprek te houden met leraren/docenten. De openheid in dit feedbackgesprek werd zeer gewaardeerd.

Een derde vernieuwing in met name po, so en vo is de focus op de kwaliteitszorg. In een aantal pilots is gebruikgemaakt van de kwaliteitsverantwoording die door het bestuur of school is aangeleverd. Deze informatie bleek niet altijd bruikbaar en de kwaliteit ervan varieerde. Dit was aanleiding om de aanpak en in de tweede ronde pilots aan te passen.

Over het *gedifferentieerd beoordelen en waarden*, de vierde vernieuwing in po, so en vo, werd weliswaar wisselend, maar grotendeels positief geoordeeld. Het merendeel van de scholen vindt het goed dat de inspectie onderscheid maakt tussen 'voldoende' en 'goede' scholen. Verder hebben sommigen principiële bezwaren, omdat ze zich afvragen of de inspectie een dergelijk onderscheid moet maken.

De resultaten van deze eerste ronde pilots hebben we meegenomen in het nieuwe onderzoekskader. Elementen zoals scholen stimuleren door een feedbackgesprek of andere groepen betrekken in de bezoeken, hebben we overgenomen in het nieuwe kader en verder versterkt. Ook hebben we de focus op de kwaliteitszorg vergroot door besturen als uitgangspunt te nemen voor het toezicht. De mogelijke waardering 'goed' hebben we in de nieuwe ronde pilots opnieuw opgenomen.

In de volgende paragraaf doen we verslag van de bevindingen die we hebben opgedaan aan de hand van de pilots en de raadplegingen die we in het schooljaar 2015/2016 hebben opgedaan.

3.3 Bevindingen pilotjaar 2015/2016

In deze paragraaf doen we verslag van de monitoring en evaluatie van het tweede pilotjaar. Daarbij betrekken we ook de bevindingen die voortkomen uit de diverse raadplegingen. Op onze website zijn aparte rapportages per sector te downloaden^{1 1}. In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgend de volgende onderdelen:

1. Uitgangspunten vernieuwd toezicht
2. Waarderingskader en mate waarin de oordelen en waarderingen rechtvaardig en onderscheidend zijn
3. Werkwijze: voorbereiding en uitvoering onderzoek
4. Afronding: het (concept)rapport en het feedbackgesprek/eindgesprek

Deelname aan de pilots was vrijwillig, maar besturen zijn wel specifiek gevraagd. Na deelname hebben alle bestuurders, schoolleiders en leidinggevend^{1 2} een

^{1 1} Zie www.onderwijsinspectie.nl

^{1 2} In dit hoofdstuk hebben we het over het algemeen over bestuurders en schoolleiders. Hieronder vallen ook leidinggevend^{1 2} uit de sector mbo (dus niet alleen bestuurders) en directeurs van samenwerkingsverbanden.

uitnodiging ontvangen voor het invullen van een enquête. Hiervan heeft 60 procent de vragenlijst ingevuld. De enquête voor inspecteurs en andere interne betrokkenen is door 75 procent ingevuld.

In de onderstaande tabellen verschilt het aantal respondenten per vraag, omdat we verschillende vragenlijsten hadden voor verschillende doelgroepen. Sommige vragen zijn bijvoorbeeld alleen aan bestuurders voorgelegd, andere vragen alleen aan respondenten van een bepaalde sector.

In het mbo lag het accent dit pilotjaar vooral op raadplegingen en in mindere mate op de pilots zelf. Hoewel ook vertegenwoordigers van mbo-instellingen en – opleidingen vragenlijsten hebben ingevuld, bespreken we de resultaten van de pilots uit mbo minder uitgebreid, omdat we het totaalbeeld van raadplegingen van pilots en raadplegingen willen geven.

3.3.1 Uitgangspunten vernieuwd toezicht

Beter onderwijs, goed bestuur en passend toezicht is de essentie van het vernieuwde toezicht zoals in het vorige hoofdstuk uiteengezet.

Bestuurders, directeuren en schoolleiders kunnen zich over het algemeen vinden in de uitgangspunten van het nieuwe toezicht. Ze steunen vrijwel unaniem de stelling dat het goed is dat de inspectie het bestuur beoordeelt op de onderwijskwaliteit van de scholen/opleidingen die eronder vallen (figuur 3.3a). Ook is iedereen het erover eens dat de inspectie er goed aan doet om aan te sluiten op de kwaliteitsinformatie die scholen/opleidingen en besturen zelf aandragen.

De verschillen tussen de meningen van bestuurders, directeuren en schoolleiders zijn klein, maar ook tussen sectoren lopen de meningen nauwelijks uiteen. Gelet op het feit dat in het funderend onderwijs voor het eerst het bestuur een grotere rol heeft in het toezicht, had dit meer verschil kunnen opleveren.

Figuur 3.3a Bestuurders/schoolleiders/directeuren over de uitgangspunten



In de internetconsultatie hebben we aan het veld en andere betrokkenen gevraagd hoe zij aankijken tegen de wijze waarop we toezicht willen gaan houden. Een ruime meerderheid is positief en heeft waardering voor de sterkere rol van het eigen verhaal van de school/het bestuur en het aangaan van de dialoog. Ook de twee taken 'waarborgen' en 'stimuleren', en het onderscheid daartussen, benoemen zij als een positief punt. Op bepaalde punten zijn zij wat kritisch, zoals over de gedetailleerdheid van de uitwerking van (met name) de niet wettelijke aspecten, en in het verlengde daarvan over het gebruik van de waardering 'goed', onderdelen waar de inspectie inmiddels aanpassing op heeft gedaan (zie hoofdstuk 4). Enkel maken zich zorgen over de administratieve lasten als gevolg van het vernieuwde toezicht, gelet op de grotere nadruk op de kwaliteitszorgcyclus bij besturen en hun scholen/opleidingen.

In de enquête is niet expliciet gevraagd hoe besturen, scholen en opleidingen aankijken tegen het uitgangspunt om vierjaarlijks een onderzoek te doen bij

besturen. In het mbo vindt het onderzoek al op die wijze plaats (overigens wel elke drie jaar), maar in het funderend onderwijs is dit nieuw. In de evaluatiegesprekken met het primair onderwijs is dit expliciet bevraagd. De aanwezige bestuurders merkten op dat ze een vierjaarlijks onderzoek bij het bestuur en de scholen te weinig vinden. Naast deze bezoeken zou de inspectie ook tussentijdse voortgangsgesprekken moeten voeren. Zo weten bestuurders of ze op de goede weg zijn en worden ze ook tussentijds van feedback voorzien. De bestuurders en schoolleiders die aanwezig waren hebben geen problemen met onderzoek bij een gedeelte van de scholen.

De inspectie hanteert in het vernieuwde toezicht als uitgangspunt dat bij de start van het onderzoek het bestuur het eerste aanspreekpunt is, iets dat in het mbo al het geval is. We spreken dan niet alleen scholen aan op hun rol in de eigen onderwijskwaliteit, maar ook het bestuur in po, so en vo wordt in veel sterkere mate betrokken dan voorheen. De grote diversiteit in (omvang en professionaliteit van) besturen blijkt daarbij een aandachtspunt, zo blijkt uit de pilots: er zijn zeker in het po en vo veel éénpitters waarbij bestuur en school samenvallen, maar zijn er ook besturen met meer dan vijftig scholen. De kwaliteitszorg van de besturen is bovendien nog zeer wisselend. Zo is voor de één sturing op kwaliteit vanzelfsprekend, terwijl andere besturen zich op dit punt nog (sterk) moeten ontwikkelen. De inspectie gaat haar werkwijze hierop aanpassen.

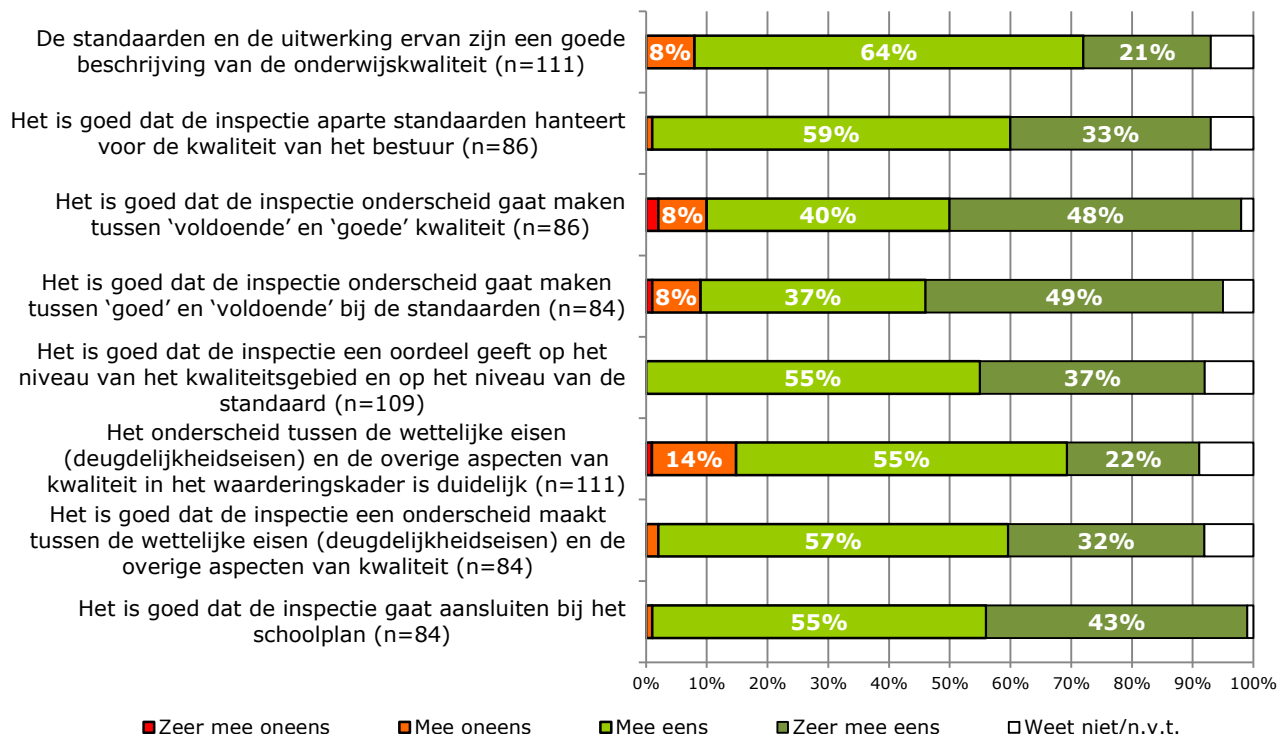
3.3.2 *Waarderingskader*

De huidige waarderingskaders op grond waarvan we scholen beoordelen, zijn gedetailleerd en bestaan uit een lijst met veel indicatoren. (Dat geldt overigens in mindere mate voor het mbo). Daarvoor in de plaats hebben we een globaler kader gemaakt dat bestaat uit kwaliteitsgebieden die uitgewerkt zijn in (brede) standaarden.

Uit de internetconsultatie komt naar voren dat de overgrote meerderheid de kaders en de uitwerking ervan herkenbaar vindt voor het onderwijs. De deelnemers vinden het positief dat de kaders van alle sectoren grotendeels hetzelfde zijn. Wel zijn er zorgen over bepaalde aspecten van de kaders, zoals de focus op opbrengsten of onderwijsresultaten, de mate waarop dit kader aansluit op vernieuwende onderwijsconcepten en op maatwerk voor individuele leerlingen/studenten en de het aantal eisen en/of de omvang van het kader.

Net als over het vorige conceptwaarderingkader zijn de respondenten positief over de inhoud ervan. De schoolleiders en bestuurders vinden de standaarden en de uitwerkingen een goede beschrijving geven van wat de onderwijskwaliteit omvat. Ook onderschrijven ze het uitgangspunt dat de kwaliteitszorg van het bestuur beoordeeld wordt. Ze vinden het goed dat de inspectie een oordeel geeft op het niveau van het kwaliteitsgebied en op het niveau van de standaard. Uit raadplegingen en evaluatiegesprekken bij alle sectoren komt eenzelfde beeld naar voren bij alle sectoren. Het veld waardeert de heldere opbouw en inhoud van het waarderingskader. Ook wordt opgemerkt men dat het kader meer ruimte biedt dan het huidige kader. Bestuurders, schoolleiders en directeurs vinden het een verbetering ten opzichte van de huidige kaders met gedetailleerde indicatoren.

Figuur 3.3b Bestuurders/schoolleiders/directeuren over het waarderingskader



Hoewel vrijwel iedereen zich kan vinden in het waarderingskader zijn er enkele bestuurders en schoolleiders die vinden dat het onderscheid tussen de wettelijke eisen en de overige aspecten van kwaliteit in het kader nog niet duidelijk is, een punt dat ook naar voren kwam bij de internetconsultatie en uit raadplegingen. Het veld vindt het gewenst dat dit onderscheid er komt, maar het is volgens sommigen nog niet duidelijk genoeg weergegeven in het kader. Inmiddels hebben we dit reeds aangepast (zie hoofdstuk 4).

Enkel bestuurders, directeuren en schoolleiders vragen zich af of het onderscheid tussen de wettelijke en niet wettelijke elementen überhaupt wel gemaakt kan worden. Uit raadplegingen komt naar voren dat enkelen minder positief zijn over het kader en geven aan dat het beeld 'globaler' wordt en de standaarden 'abstracter' en 'multi-interpretabel' zijn. De inspectie heeft het onderscheid inmiddels aangescherpt (zie hoofdstuk 4).

Bij deze pilot is er in po, so en vo beperkt gebruik gemaakt van het schoolplan, omdat scholen en besturen zich nog niet hebben kunnen voorbereiden op de rol die het schoolplan in het toezicht gaat krijgen naar aanleiding van het wetsvoorstel om tot een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht te komen. Vrijwel iedereen vindt het een goed voorstel dat de inspectie meer gaat aansluiten bij het schoolplan en gaat toetsen of het ook daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht.

De waardering 'goed'

Over de waardering 'goed' op het niveau van de school/opleiding zijn de meningen van schoolleiders en bestuurders het meest verdeeld. Schoolleiders vinden vaker dan bestuurders dat het goed is dat de inspectie onderscheid gaat maken tussen 'voldoende' en 'goede' kwaliteit. Uit gesprekken met bestuurders en schoolleiders kwam naar voren dat bestuurders dit onderscheid vaak niet gewenst vinden, terwijl schoolleiders het zien als een waardering voor jarenlange inzet. Besturen bekijken

het vanuit het perspectief van positionering ten opzichte van andere scholen, terwijl schoolleiders het vooral bekijken vanuit hun eigen inzet en de waardering hiervoor. Besturen vinden stimuleren boven basiskwaliteit daarnaast vooral hun eigen taak. Daarnaast valt op dat een waardering 'goed' op het niveau van de standaarden en kwaliteitsgebieden breder wordt gedragen dan op het niveau van de school/opleiding.

Dit gevarieerde beeld komt ook naar voren uit de eerste ronde pilots (2014/2015). Hoewel het grootste deel van de scholen geen enkel probleem had met gedifferentieerde oordelen of waarderingen, waren er ook (principiële) tegenstanders. Uit de specifieke regiopilot Culemborg^{1 3} die we vorig jaar uitvoerden, komt naar voren dat de scholen/afdelingen die het waardering 'goed' hebben gekregen daar zeer tevreden mee zijn, maar dat er ook tegenstanders zijn. De regiopilot heeft beperkt extern effect gehad: alleen de 'goede' basisschool heeft er enkele leerlingen bij gekregen. De directie van de school bevestigde dat de waardering 'goed' op schoolniveau de reden was voor enkele ouders om hun kinderen aan te melden.

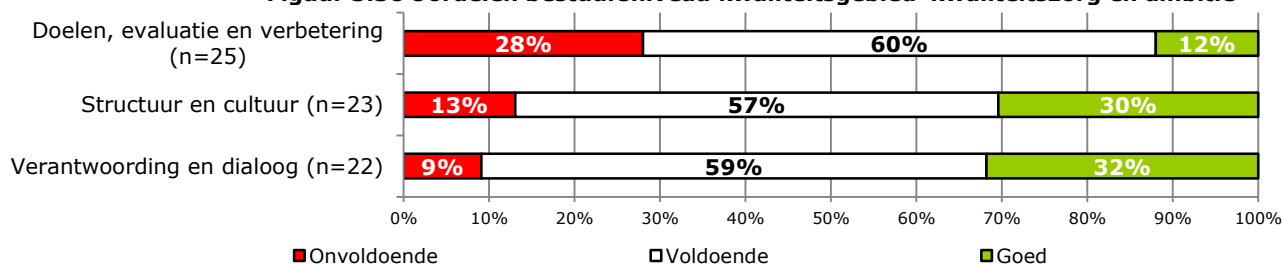
Sinds 2015 is de inspectie verantwoordelijk voor het traject Excellente Scholen waar het predicaat 'excellent' mee kan worden verworven. Hoewel het relatief los staat van het reguliere toezicht (het predicaat 'excellent' kan alleen verworven worden na het oordeel van een jury) kan het eveneens worden gezien als mogelijkheid om meer te differentiëren, en een breder kwaliteitsbeeld te geven. Uit de evaluatie blijkt dat het predicaat zorgt voor een lichte toename van leerlingen op scholen die het predicaat hebben verworven^{1 4}.

Rechtvaardig en onderscheidend waarderingskader

Het beoordelen van het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie' op het niveau van het bestuur én de werkwijze van de inspectie is, met uitzondering van het mbo, nieuw. In de onderstaande grafiek geven we daarom de resultaten weer voor het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie'.

De inspectie hecht veel waarde aan een waarderingskader dat rechtvaardig is en een onderscheidend vermogen heeft. Dit betekent dat de inspectie het belangrijk vindt als het kader doelmatig is en het kader geschikt is om een onderscheid te maken tussen 'onvoldoende', 'voldoende' en 'goed'. Bovendien moet het rechtvaardig zijn, omdat oordelen op dezelfde criteria gebaseerd moeten worden. Uit de eerste resultaten van een eigen onderzoek blijkt onder andere dat het kader een onderscheidend vermogen heeft op het niveau van de standaarden die onder het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie vallen, zoals te zien is in de grafiek hieronder.

Figuur 3.3c Oordelen bestuursniveau kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie'



^{1 3} Zie bijlage Regiopilot Culemborg op de website.

^{1 4} Zie bijlage Excellente Scholen op de website.

De grafiek laat tevens zien dat 75 tot 90 procent van de beoordeelde besturen die deelgenomen heeft aan de pilot, ten minste het oordeel 'voldoende' of de waardering 'goed' heeft ontvangen bij een of meer standaarden. De standaard 'Doelen, evaluatie en verbetering' is het vaakst als onvoldoende beoordeeld. Een kwart van de besturen heeft hier het oordeel onvoldoende gekregen.

Zoals hierboven al beschreven, is het beoordelen van het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie' op het niveau van het bestuur én de werkwijze van de inspectie, met uitzondering van het mbo, nieuw. Dit zien we terug in de manier waarop de inspecteurs het werken met het nieuwe waarderingskader beoordelen. Inspecteurs verschillen in de mate waarin ze moeite hebben om oordelen of waarderungen te geven. Circa een kwart vond het (zeer) moeilijk om tot oordelen te komen op bestuursniveau, daarentegen vond 35 tot 50 procent dat eenvoudig. Hiervoor zijn verschillende verklaringen mogelijk. Zo kwam het voor dat in het verificatieonderzoek waarbij maatwerk is toegepast soms niet de juiste keuzes zijn gemaakt. Daardoor zijn de oordelen moeilijk te onderbouwen. Ook hadden inspecteurs soms te maken met verschillende sectorwetten, bijvoorbeeld bij een mbo-instelling waar zowel vmbo als mbo wordt aangeboden. Doordat het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie in de sectorkaders voor vo en mbo op onderdelen wat verschillend waren uitgewerkt, was het in de pilot voor inspecteurs lastiger om op bestuursniveau tot een oordeel te komen bij het gecombineerde vo/mbo-bestuur dan bij een bestuur dat onderwijs verzorgt in één sector.

Ook op schoolniveau heeft het kader een onderscheidend vermogen en zien we dat op de meeste standaarden zowel het oordeel 'onvoldoende', 'voldoende' als de waardering 'goed' worden gegeven^{1 5}. Inspecteurs hebben over het algemeen minder moeite met het beoordelen van standaarden op school/opleidingsniveau dan op bestuursniveau, maar ook nu is men er verdeeld over. Inspecteurs po hebben er relatief weinig moeite mee om oordelen te geven. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij al meer ervaring hebben opgedaan met het conceptwaarderingkader, aangezien in deze sector ruim 700 onderzoeken zijn uitgevoerd met de vorige versie van dit conceptwaarderingkader. Ook kan het ermee te maken hebben dat basisscholen relatief minder complex zijn dan scholen en opleidingen uit andere sectoren. Door middel van verdere scholing en het opdoen van meer ervaring gaat de inspectie hieraan werken.

Het onderscheidend vermogen van het kader lijkt vooralsnog op orde: we komen bij de meeste standaarden tot verschillende oordelen of waarderungen. Enkele bestuurders en scholen hebben in de (internet-)raadplegingen wel opmerkingen gemaakt over het onderscheidend vermogen van het kader. Ze vinden een deel van de standaarden 'te breed' en 'multi-interpretabel'. Ook een klein aantal inspecteurs heeft daar een opmerking over gemaakt. Ze zien als risico dat er onder inspecteurs verschil van interpretatie kan ontstaan.

Naast het onderscheidend vermogen hebben we bij een aantal standaarden onderzocht wat voor onderbouwing inspecteurs geven. Dit hebben we gedaan door de afzonderlijke elementen in de toelichting per standaard te definiëren. We hebben inspecteurs gevraagd om deze ook te beoordelen. Hiermee willen we bekijken in hoeverre er een verband is tussen de oordelen op de onderliggende elementen en het oordeel op de standaard. Het onderzoek laat zien dat scholen die bij een bepaalde standaard de waardering 'goed' of het oordeel 'voldoende' hebben gekregen, soms niet voldoen op een enkel element binnen een standaard die op de

1 5 De rapportage van het zogenaamde 'fairness-onderzoek' zal nog verschijnen.

wet is gebaseerd. Soms is dit verklaarbaar: de inspectie kan ervoor kiezen om een zo'n onderliggend criterium dat bijvoorbeeld snel opgelost kan worden, niet te laten doorwegen in het oordeel. De inspectie zal hier onderling nadere afspraken over moeten maken. Zo benoemen we een dergelijke beperkte tekortkoming in het rapport wel, maar we nemen geen herstelopdracht op. Ook gaan we door middel van scholing mogelijke omissies voorkomen.

3.3.3 Werkwijze

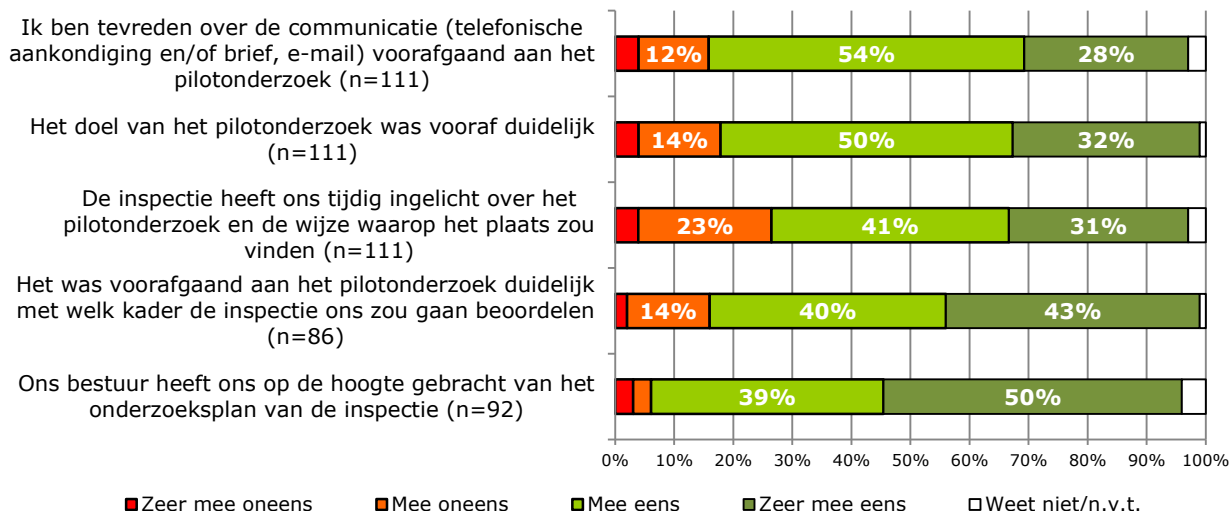
Communicatie pilotonderzoeken

Hoewel het overgrote deel van de bestuurders en directeuren tevreden is over de communicatie voorafgaand aan het pilotonderzoek, zijn sommige bestuurders en directeuren hier kritisch over. De korte voorbereidingstijd en de korte periode waarin de pilots moesten plaatsvinden, is bij sommige bestuurders en scholen terug te zien in de antwoorden over de informatievoorziening voorafgaand aan het onderzoek. Meer dan een kwart van de bestuurders en schoolleiders geeft aan dat ze niet tijdig ingelicht zijn over het pilotonderzoek. Ook over de inhoud van de communicatie was niet iedereen tevreden en was het sommigen niet duidelijk welk kader de inspectie zou gaan gebruiken. Relatief veel bestuurders, schoolleiders en directeuren hebben hun antwoord toegelicht.

Ook in veel evaluatiegesprekken in de verschillende sectoren kwam de beperkte communicatie van de inspectie aan de orde. Het onderzoeksplan kwam soms vrij laat, waardoor bestuurders en schoolleiders maar kort van tevoren op de hoogte waren van de inrichting van het onderzoek. Scholen en opleidingen wisten dus soms maar kort van tevoren dat ze onderzocht zouden gaan worden en wat ze daarvoor moesten plannen en organiseren. Ook bleek het voor te komen dat een bestuur het waarderingskader niet ontvangen had. Hoewel in vrijwel alle gesprekken de communicatie vooraf werd genoemd als het duidelijkste minpunt van het onderzoek, komt dat niet heel duidelijk naar voren uit het percentage ontevreden respondenten. Dat heeft misschien te maken met het pilotkarakter: scholen en bestuurders hebben er begrip voor dat niet alles optimaal verloopt en rekenen dat de inspectie niet heel zwaar aan. Deelname aan de pilot was bovendien vrijwillig (maar niet willekeurig) en ook de tevredenheid over het vervolg van het bezoek kan het oordeel milder hebben gemaakt. Het merendeel maakt een onderscheid tussen de communicatie vooraf en de wijze waarop het pilotonderzoek zelf is uitgevoerd. Bestuurders en directeuren van een van de twee mbo-instellingen hebben het oordeel over de ontoreikende communicatie wel laten meewegen bij de antwoorden op andere vragen.

Er bevinden zich ontevreden respondenten in alle sectoren. Alleen de twee samenwerkingsverbanden waren over alle elementen van de voorbereiding positief.

Figuur 3.3d Bestuurders/schoolleiders/directeuren over de voorbereiding van het onderzoek



Vorbereiding onderzoek

De voorbereiding van het onderzoek bestaat uit drie onderdelen: de expertanalyse, het startgesprek en het onderzoeksplan.

1. Expertanalyse

Elk onderzoek start met een expertanalyse van de informatie die de inspectie beschikbaar heeft, zoals signalen, toezichthistorie, resultaatgegevens. Daarnaast bekijken we het jaarverslag, schoolplannen en andere relevante documenten van het bestuur en hun scholen. De voorbereiding zorgt ervoor dat we het startgesprek goed voorbereid in kunnen gaan en de juiste vragen kunnen stellen.

2. Startgesprek

In het startgesprek vragen we het bestuur een analyse van de prestaties en ontwikkelingen van de scholen/opleidingen te presenteren. We toetsen dat aan onze expertanalyse. De opbrengst van het gesprek is tevens de start van de oordeelsvorming over de stand van de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Op basis van de expertanalyse en de aanvullende informatie die het bestuur geeft wordt in hoofdlijnen afgesproken op welke school/scholen of locaties of opleidingen een verificatieonderzoek wordt uitgevoerd, bij welke scholen eventueel sprake is van risico's en of er een onderzoek op verzoek wordt uitgevoerd.

3. Onderzoeksplan

Op basis van de expertanalyse en de uitkomst van het bestuursgesprek maakt we een onderzoeksplan. Het onderzoeksplan is een gestructureerd en helder overzicht van de activiteiten die in de verschillende onderzoeksfases plaatsvinden. Wij bepalen daarin wát wij willen verifiëren/onderzoeken en hoe we dat doen. Uit het plan blijkt welke scholen/opleidingen we onderzoeken voor de verificatie, en op welke standaarden. In de planning en organisatie van de onderzoeksactiviteiten zoeken wij zoveel mogelijk afstemming met de bestaande organieke en logistieke structuren.

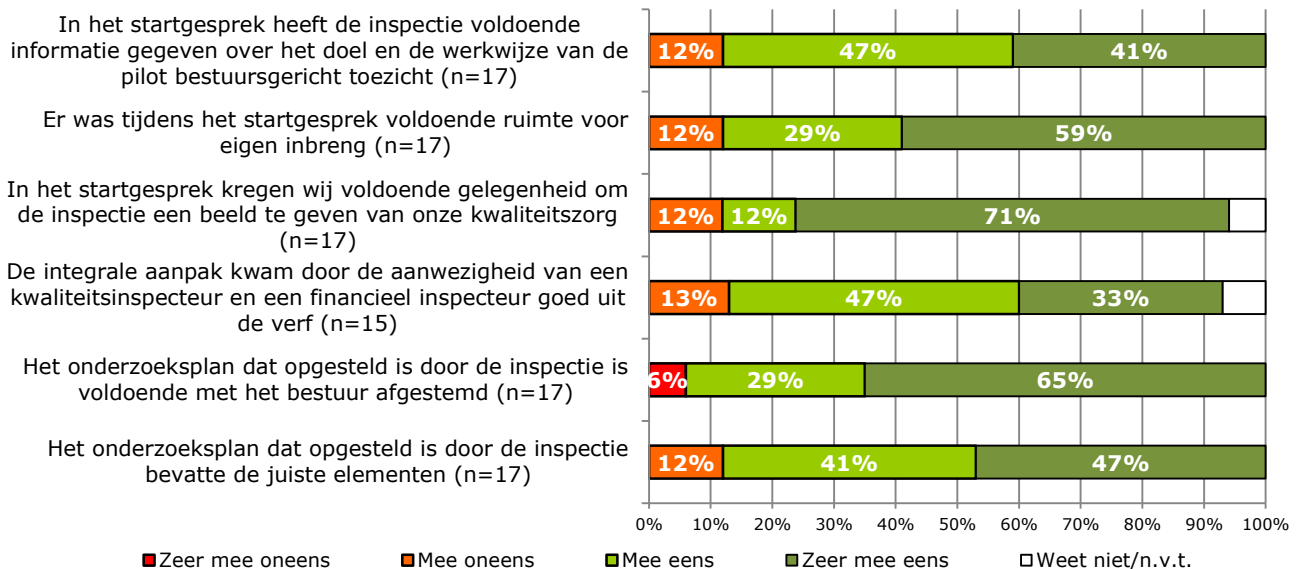
Na de **expertanalyse** volgt het **startgesprek** met het bestuur waarin we onze eigen analyses in combinatie met de analyse van het bestuur bespreken. Nieuw is dat financieel inspecteurs en kwaliteitsinspecteurs samen het gesprek voeren (so, po en vo) en dat het bij besturen met scholen/opleidingen uit meer sectoren er inspecteurs van meerdere sectoren gezamenlijk het startgesprek uitvoeren.

Eigenlijk is het startgesprek dus meer een startonderzoek dan alleen een gesprek, omdat we in deze fase de informatie willen verkrijgen die nodig is voor de inrichting van de vervolgonderzoeken. Daarvoor hebben we een goed beeld van het bestuur/de instelling nodig.

Het merendeel van de besturen is tevreden over het startgesprek. Er was voldoende ruimte voor eigen inbreng en bijna 85 procent is (zeer) tevreden over hoeveel gelegenheid ze kregen om een beeld te geven van de kwaliteitszorg. De bestuurders waarden dat de inspectie het onderzoek startte met het verhaal van de bestuurder, de context en het beleid van de school/instelling en het bestuur.

Het startgesprek leverde nog niet altijd voldoende of de juiste informatie op om het onderzoek goed en op maat in te richten. Daarom werd een extra gesprek ingepland of werd verzocht tot het aanleveren van aanvullende, bij het bestuur al beschikbare, informatie.

Figuur 3.3e Besturen over het startgesprek



Ook vrijwel alle inspecteurs zijn tevreden over de uitvoering van het startgesprek. Er was wel sprake van onwennigheid. Inspecteurs waren zoekende en er was niet altijd voldoende dialoog.

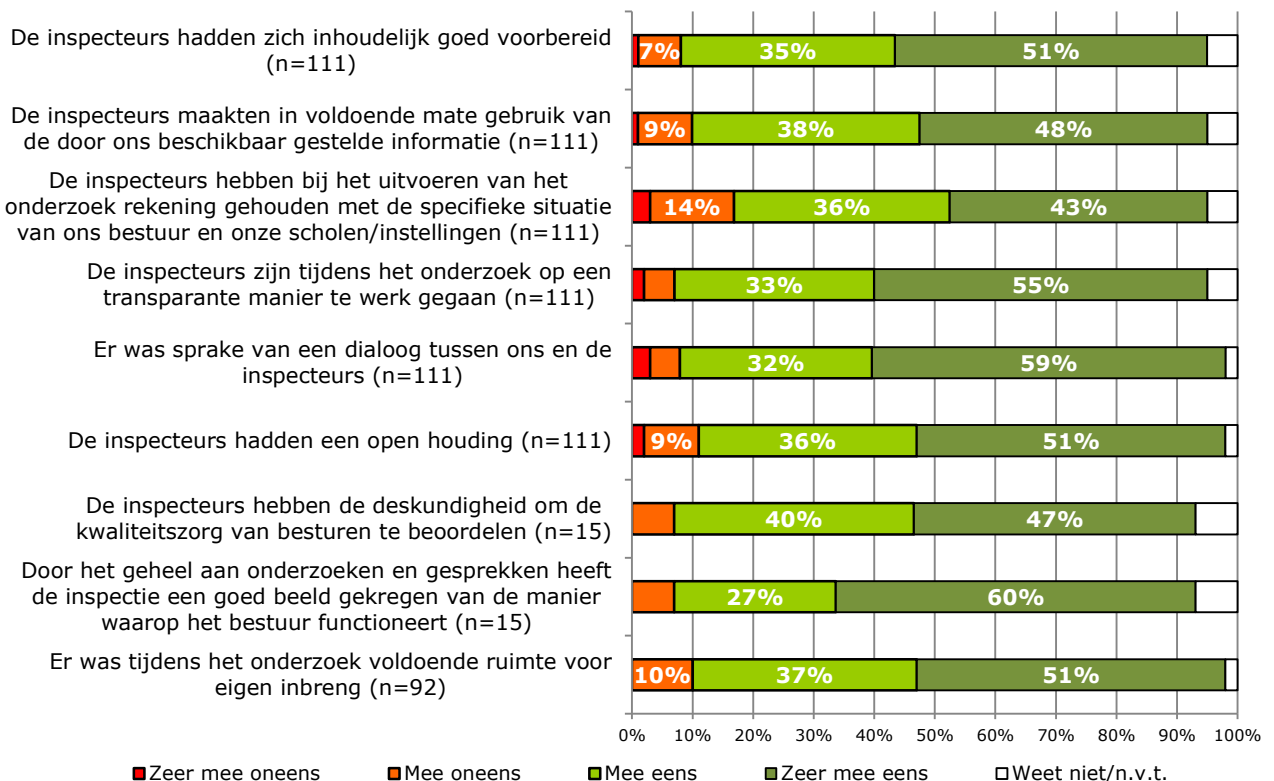
Het meest tevreden zijn bestuurders over de mate waarin het **onderzoeksplan** is afgestemd met het bestuur. In het onderzoeksplan nemen we alle geplande activiteiten op die in de verschillende onderzoekstypen plaatsvinden. Hierin beschrijven we wat we willen verifiëren en/of onderzoeken en welke scholen/opleidingen we gaan bezoeken en welke standaarden we gaan beoordelen. Uit de evaluatiegesprekken komt naar voren dat het document ook een belangrijk communicatiemiddel is. Het moet voor besturen en scholen volkomen duidelijk zijn wat er wordt onderzocht en waarom. De belangrijkste betrokkenen binnen het bestuur of de instelling moeten daarvan op de hoogte zijn. Eén inspecteur licht toe dat het van belang is meteen duidelijk te zijn over welke scholen de inspecteur wil bezoeken. In een later stadium daar nog een school of opleiding aan toevoegen, wordt niet gewaardeerd. Dat is alleen mogelijk als dat van tevoren expliciet is afgesproken. Bestuurders willen duidelijkheid.

Uitvoering onderzoek

Na de voorbereiding volgen de onderzoeken bij scholen of opleidingen. Met deze onderzoeken willen we de centrale vraag kunnen beantwoorden (wat weten besturen over de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en opleidingen? Hoe borgen zij de kwaliteit? Is het financieel beheer op orde?). Met die antwoorden kunnen we een voorlopig oordeel geven over de zicht die het bestuur heeft op de feitelijke onderwijskwaliteit.

Bestuurders, directeuren en schoolleiders zijn heel positief over manier waarop de inspecteurs de onderzoeken hebben uitgevoerd. De inspecteurs hebben zich goed voorbereid, zijn op een transparante manier te werk gegaan en de inspectie heeft door het geheel aan onderzoeken en gesprekken een goed beeld gekregen van de manier waarop het bestuur functioneert. Hoewel het voor inspecteurs van de meeste sectoren nieuw was om ook de kwaliteitszorg van een bestuur te onderzoeken, geven bestuurders aan dat inspecteurs deze deskundigheid in huis hebben. Slechts enkele schoolleiders, directeuren en bestuurders zijn kritisch over de uitvoering van het onderzoek, zoals over hoeveel rekening er is gehouden met de specifieke situatie van het bestuur en over de mate waarin er sprake was van dialoog.

Figuur 3.3f Bestuurders/schoolleiders/directeuren over de uitvoering van het onderzoek



Uit toelichtingen op de vragen komt soms kritiek naar voren, maar ook veel complimenten. De wijze waarop de inspecteurs zich hebben opgesteld werd zeer gewaardeerd.

De inspectie heeft drie soorten onderzoeken op scholen en opleidingen uitgevoerd: verificatieonderzoeken, onderzoek op verzoek en onderzoek naar risico's. Daarnaast is er een financieel onderzoek uitgevoerd.

Type 1: onderzoek ter verificatie

In het onderzoek ter verificatie verifieert de inspectie bij een school of opleiding of het beeld dat het bestuur heeft over de kwaliteit overeenkomt met het beeld van de inspectie. En bovendien of het bestuur voldoende stuurt op kwaliteit(verbetering). Bij dit onderzoek onderzoeken we de school/opleiding met een selectie van standaarden. Deze standaarden hebben we bepaald op basis van de expertanalyse, de verantwoordingsinformatie van het bestuur en het startgesprek. Kortom, het kan per school/opleiding verschillen wat er onderzocht is en hoe omvangrijk het onderzoek was. De meeste onderzoeken die zijn uitgevoerd op het niveau van scholen/opleidingen zijn verificatieonderzoeken^{1 6}.

Dit type onderzoek is nieuw, ook voor inspecteurs. Hoewel het merendeel van de inspecteurs weinig tot geen moeite had om de juiste standaarden te selecteren voor de verificatieonderzoeken, geeft een klein deel aan het wel lastig te vinden een onderzoek op maat in te richten dat past bij de situatie van het bestuur

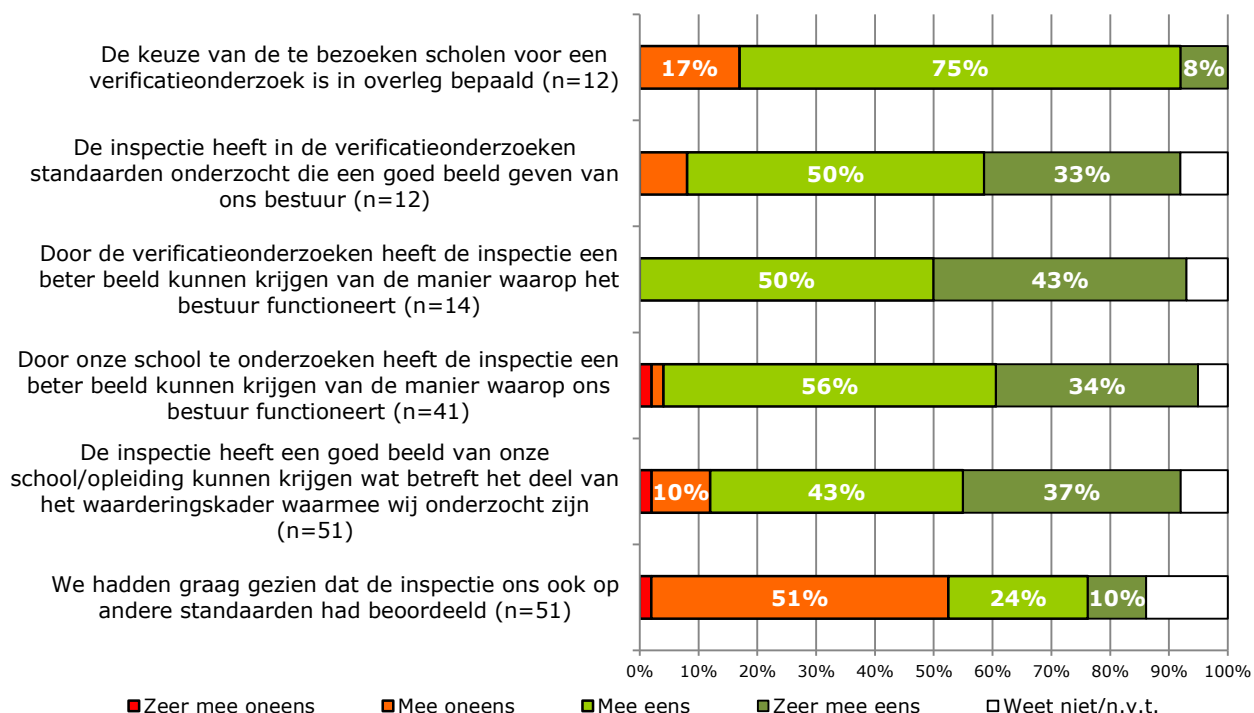
Aan de bestuurders, directeuren en schoolleiders hebben we gevraagd hoe zij terugkijken op dit type onderzoek (figuur 3.3g). We hebben ook gevraagd naar hun mening over de consequenties van dit type onderzoek, bijvoorbeeld dat een school/opleiding maar op basis van een beperkt deel van het waarderingskader wordt onderzocht en daarmee geen volledig beeld ontstaat van de school/opleiding.

De helft van de respondenten kan zich erin vinden dat de inspectie de school/opleiding maar met een beperkt deel van het waarderingskader heeft beoordeeld en geen breed onderzoek heeft uitgevoerd (53%). In vergelijking tot andere sectoren valt op dat vrijwel alleen po-scholen breder beoordeeld willen worden.

Over de andere stellingen zijn de meeste bestuurders, schoolleiders en directeuren het eens: de inspectie heeft standaarden onderzocht die een goed beeld geven van de kwaliteitszorg van het bestuur en de inspectie heeft door de verificatieonderzoeken een beter beeld kunnen krijgen van de manier waarop het bestuur functioneert.

^{1 6} Ook onderzoeken die vielen in de vierjaarsverplichting van schoolbezoeken zijn uitgevoerd als verificatieonderzoek.

Figuur 3.3g Bestuurders/schoolleiders/directeuren over het verificatieonderzoek



Al eerder benoemden we de communicatie voorafgaand aan het onderzoek die niet in alle gevallen optimaal was. Ook bij het verificatieonderzoek komt dit naar voren. De inspectie heeft een nieuw toezichtmodel ontworpen wat om uitleg vraagt, vooral wat betreft het onderdeel verificatie waarbij (de werking van) het kwaliteitszorgsysteem van het bestuur mede wordt beoordeeld op basis van onderzoeken bij scholen/opleidingen waarin een specifieke selectie van het waarderingskader onderzocht wordt. Dit toezichtmodel is niet direct voor bestuurders en directeuren inzichtelijk. Dit komt ook naar voren uit de evaluatiegesprekken bij meerdere sectoren. Een goede toelichting over de nieuwe werkwijze is essentieel voor een goede implementatie ervan. Scholen en opleidingen waren bijvoorbeeld in de veronderstelling dat alleen het bestuur onderwerp van onderzoek zou zijn en waren verrast dat er daartoe veel meer onderzocht werd.

Type 2: onderzoek naar risico's

Een onderzoek naar risico's is in de pilot op een beperkt aantal scholen en opleidingen uitgevoerd omdat er in de pilot weinig scholen en opleidingen met risico's beoordeeld konden worden. Omdat er vooraf op is geselecteerd, zijn er alleen scholen met risico's op het gebied van kwaliteit onderzocht. Het kan namelijk ook gaan om risico's ten aanzien van het financieel beheer. Een vermoeden van risico's kan voortkomen uit de jaarlijkse prestatieanalyse, uit de expertanalyse ter voorbereiding van het vierjaarlijks onderzoek. Het kan ook zijn dat risico's zichtbaar worden tijdens een verificatieonderzoek. Het kwaliteitsonderzoek naar risico's moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van wettelijke tekortkomingen. De omvang van het onderzoek is onder andere afhankelijk van de informatie die het bestuur over de onderwijskwaliteit en/of de continuïteit kan geven. De selectie van te onderzoeken standaarden wordt daarop en op het soort risico afgestemd. Voor scholen die een risico-onderzoek hebben gehad was het duidelijk dat ze om die reden onderzocht werden. Besturen waren van mening dat de inspectie de juiste scholen heeft geselecteerd voor een risico-onderzoek en ze geven eveneens aan dat

dat de inspectie door dit onderzoek een beter beeld heeft gekregen van de manier waarop het bestuur functioneert.

Type 3: onderzoek op verzoek

Een bestuur heeft bij de pilot de inspectie kunnen verzoeken om een onderzoek uit te voeren naar bijvoorbeeld een bepaald thema. Bij een onderzoek op verzoek heeft het bestuur antwoord gekregen op de onderzoeksvraag die zij zelf hebben geformuleerd. De bevindingen worden vastgelegd in het rapport.

Een onderzoek op verzoek is een vernieuwing die het veld waardeert. In veel evaluatiegesprekken bleken bestuurders er erg enthousiast over, omdat ze het onderzoek een richting kunnen geven waar zij zelf veel aan hebben. Een onderzoek op verzoek kan op verschillende manieren worden ingestoken. Zo kan het bestuur vragen om de werking van het kwaliteitszorgsysteem te verifiëren. Ook kan het verzoek gaan over het financieel beheer of over de vraag of het bestuur zijn ambities waarmaakt. Het onderzoek richt zich ook dan op een of meer kwaliteitsgebieden en/of standaarden uit het waarderingskader. Bij een onderzoek op verzoek krijgt het bestuur antwoord op de onderzoeksvraag die zij zelf hebben geformuleerd en de bevindingen worden vastgelegd in het rapport.

In de pilot zijn veel verschillende onderwerpen onderzocht, zoals het actief partnerschap met ouders, de beroepspraktijkvorming in het mbo, didactisch handelen, de professionele beroepshouding van het personeel en waarom de opbrengsten van een bepaalde school achterblijven bij de verwachtingen.

Bestuurders die aan de pilot hebben deelgenomen vonden het onderzoek op verzoek een toegevoegde waarde hebben voor het gehele onderzoek en ook voor de betreffende school of scholen. De scholen zelf denken wisselend over de meerwaarde. Hoewel deelnemers aan de pilot zeer enthousiast zijn over dergelijke onderzoek, komt uit raadplegingen van het veld in het mbo en in mindere mate in het po een ander beeld naar voren. Men vindt dergelijke onderzoeken geen taak voor de inspectie. Ook intern zijn er bezwaren en die hebben met name betrekking op de uitvoerbaarheid. Zo vinden inspecteurs het bezwaarlijk dat ze hiermee soms uitspraken moeten doen over onderwerpen waar zij minder of geen kennis van hebben. Ook werd het onderzoek soms erg ingewikkeld, omdat er veel verschillende onderwerpen werden aangedragen. Vanwege de bezwaren die aan dit onderzoekstype kleven, hebben we dit inmiddels aangepast (zie hoofdstuk vier).

Financieel onderzoek als onderdeel van het vierjaarlijks onderzoek

Het financieel continuïteitsonderzoek heeft, tezamen met een doelmatigheids- en rechtmatigheidsonderzoek eveneens deel uitgemaakt van de pilots. Voor elk financieel onderzoek is eerst bekeken of het bestuur een financieel continuïteitsrisico heeft. Daarnaast zijn besturen met bijzondere kenmerken nader bekeken, zoals de aanwezigheid van opmerkingen door de accountant in het jaarverslag of grote reserves. Bij de besturen met financiële risico's van enige importantie zijn nadere onderzoeken ter plaatse uitgevoerd.

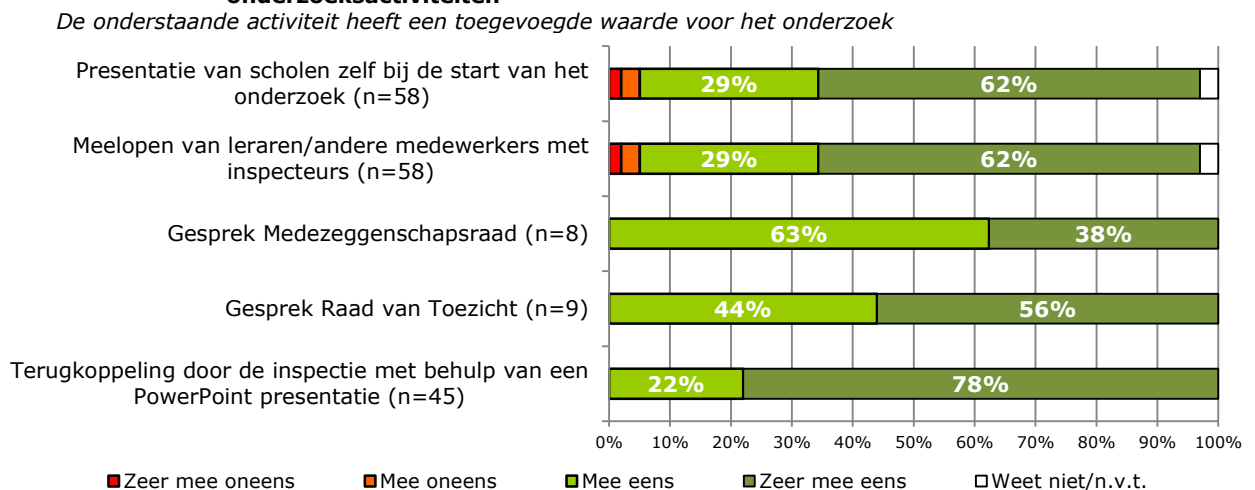
Voor de beoordeling van kwaliteitsgebied 'financieel beheer' is gekeken naar de continuïteitsparagraaf en de risicoparagraaf in het jaarverslag, de interne allocatie van middelen, gerelateerd aan het instellingsbeleid, het gebruik van het jaarverslag als communicatiemiddel en de inzet van relatief grotere reserves. Ook het anticiperen op krimp van het aantal leerlingen/studenten, de opzet en werking van de financiële planning en controlcyclus, het risicomanagement en de (interne) sturing bij de onderwijsinstelling (governance) waren onderwerpen die onderdeel uitmaakten van de uitgevoerde financiële onderzoeken.

Uitgevoerde onderzoeksactiviteiten

In de pilots die we vorig schooljaar hebben uitgevoerd, werden veel nieuwe elementen in de werkwijze zeer gewaardeerd, zoals het laten meelopen van schoolleiders, leraren of andere medewerkers in po, so en vo. Ook in de pilots van dit jaar komt deze waardering naar voren (figuur 3.3h).

Volledig nieuwe onderdelen, die overigens niet bij alle sectoren/onderzoeken hebben plaatsgevonden, zijn het gesprek met de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en de Raad van Toezicht. Met deze gesprekken wil de inspectie een zo juist mogelijk beeld krijgen van de kwaliteitszorg van het bestuur. Een ruime meerderheid van de inspecteurs vindt dat deze onderdelen een toegevoegde waarde hebben voor het onderzoek. Hoewel uit evaluatiegesprekken en uit toelichtingen in de enquête naar voren kwam dat enkele bestuurders het geen nut vonden hebben, onwenselijk vonden of het onduidelijk vonden wat de bedoeling was, hebben ook de respondenten in de enquête unaniem positief geoordeeld over de toegevoegde waarde. Tussen de sectoren zijn er geen verschillen.

Figuur 3.3h Bestuurders/schoolleiders/directeuren over de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten*



* Alleen aan bestuurders, schoolleiders en directeuren waar de betreffende activiteit heeft plaatsgevonden, is gevraagd naar de toegevoegde waarde.

3.3.4 Afronding

De afronding van het onderzoek bestaat uit drie verschillende onderdelen. We stellen een rapport op voor het vierjaarlijks onderzoek, voeren een feedbackgesprek op basis van het conceptrapport en een eindgesprek met het bestuur.

1. Opstellen rapport vierjaarlijks onderzoek

Het vastleggen en onderbouwen van de oordelen en bevindingen op zodanige wijze dat het bestuur (en de opleidingen) zich in de resultaten herkennen en gestimuleerd worden noodzakelijke en wenselijke verbeteringen door te voeren.

2. Feedbackgesprek (o.b.v. het conceptrapport)

We willen dat onze oordelen en waarderingen zodanig betekenis hebben voor de school/opleiding en het bestuur dat deze niet alleen worden (h)erkend, maar hen ook aanzetten tot verbetering. Op basis van het conceptrapport geven we de school/opleiding en het bestuur feedback over onze bevindingen, met als doel (meer) draagvlak te creëren voor oordelen en aanknopingspunten voor herstel en verbetering.

3. Eindgesprek met het bestuur

We informeren het bestuur over de conclusies op de onderzoeksvragen en maken (zo nodig) afspraken over herstel en verbetering. Op basis van dit gesprek stellen wij het definitieve rapport op en sturen dat naar het bestuur.

Met de drie onderdelen in de afrondingsfase is tijdens de pilot ervaring opgedaan. Ook hebben er vaak terugkoppelingen of feedbackgesprekken met de school of opleiding plaatsgevonden. We beschrijven hierna per onderdeel de bevindingen. Omdat in de pilot het onderscheid tussen het feedbackgesprek en het eindgesprek niet scherp gemaakt is en soms ook meer evaluatief van aard was, beschouwen we die gezamenlijk.

Het (concept)rapport

Passend bij de ontwikkeling van het nieuwe toezicht is een rapportageformat ontwikkeld waarmee in alle sectoren kan worden gewerkt. In plaats van één rapport per school (po, so, vo) hebben we nu één rapport per bestuur gemaakt waarin we de beoordeling van de kwaliteitszorg van het bestuur en de beoordeling van de bezochte scholen en opleidingen beschrijven. Het rapport start met een samenvatting die weergeeft wat goed gaat, wat beter moet of beter kan. De deugdelijkheidseisen en overige aspecten van kwaliteit worden onderscheiden.

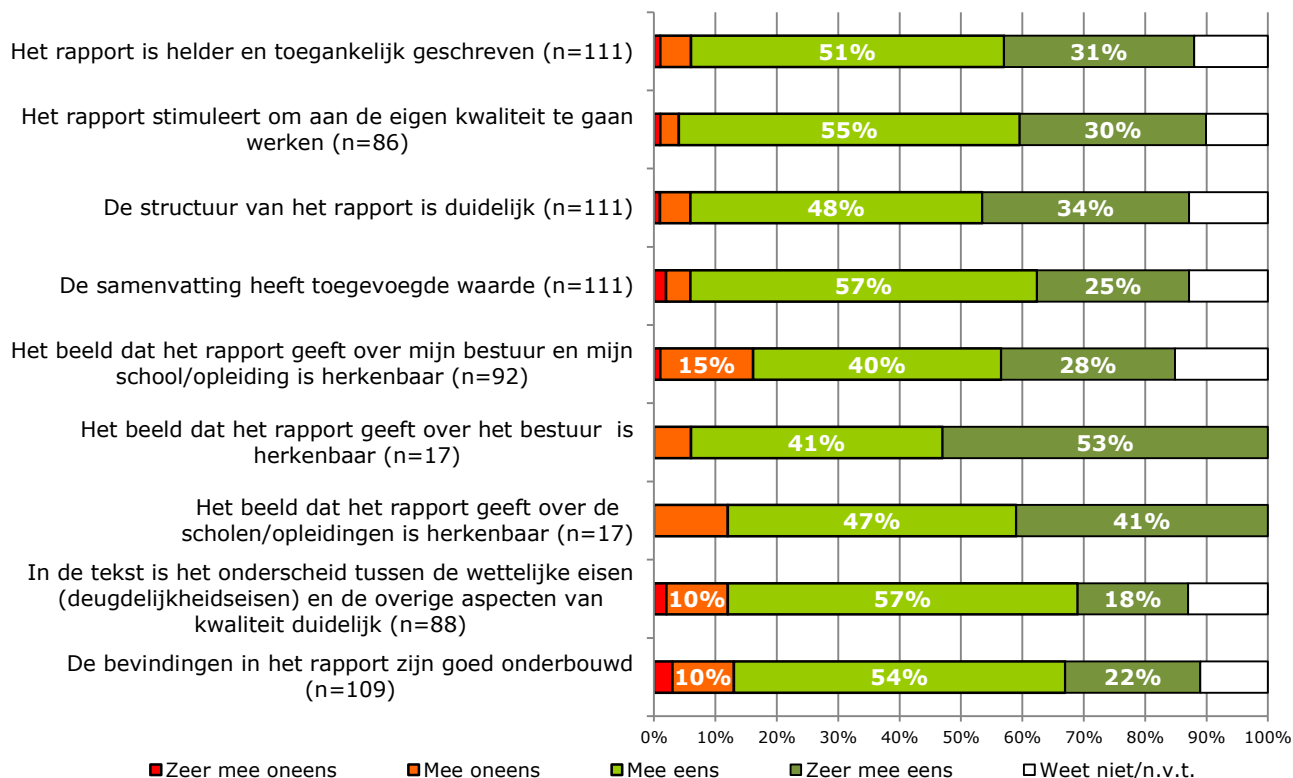
Het rapport geeft een beschrijving van de opzet van het (maatwerk)onderzoek. Daarna geven we de resultaten weer van het onderzoek op het niveau van het bestuur voor kwaliteitszorg en ambitie financieel beheer. Deze resultaten geven we nu ook grafisch weer en dat is nieuw. De resultaten van het verificatieonderzoek worden eveneens in dit hoofdstuk weergegeven en in verband gebracht met de resultaten op de twee kwaliteitsgebieden, specifiek die ten aanzien van de kwaliteitszorg. In het verificatieonderzoek wordt immers de werking van het kwaliteitszorgsysteem onderzocht en wordt nagegaan of het beeld van het bestuur over de onderwijskwaliteit overeenkomt met dat van de inspectie. Vervolgens worden de resultaten gegeven van de onderzochte (risico)scholen/opleidingen en de resultaten van het onderzoek op verzoek. Het rapport biedt het bestuur ook ruimte om een reactie op te laten nemen, waarin het bestuur reflecteert op het onderzoek en de resultaten.

De nieuwe opzet van de rapportage wordt goed beoordeeld door schoolleiders en bestuurders.¹⁷ Steeds geeft circa 80 procent of meer aan dat zij het rapport helder en toegankelijk geschreven vinden, dat het stimuleert om aan de eigen kwaliteit te werken en dat de oordelen en waarderingen helder zijn onderbouwd.

Ruimte voor verbetering is er wat betreft de herkenbaarheid van het beeld van het onderscheid tussen de wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen) en de overige aspecten van kwaliteit: 12 procent vindt het onderscheid niet helder genoeg, een onderdeel wat de inspectie inmiddels al opgepakt heeft (zie hoofdstuk 4). Ook vindt 16 procent dat het beeld dat het rapport geeft over het bestuur en de school niet herkenbaar (genoeg) is. Ook vinden een aantal bestuurders en directeurs dat de oordelen en waarderingen soms beter onderbouwd moeten worden en er meer rekening gehouden moet worden met de context waarin het bestuur opereert. Uit raadplegingen in het po kwam naar voren dat het veld het waardeert dat opbrengsten een minder grote rol spelen.

¹⁷ Op het moment dat de vragenlijst is uitgezet, was alleen het conceptrapport beschikbaar.

Figuur 3.3i Bestuurders/schoolleiders/directeuren over het conceptrapport



Het feedbackgesprek/eindgesprek

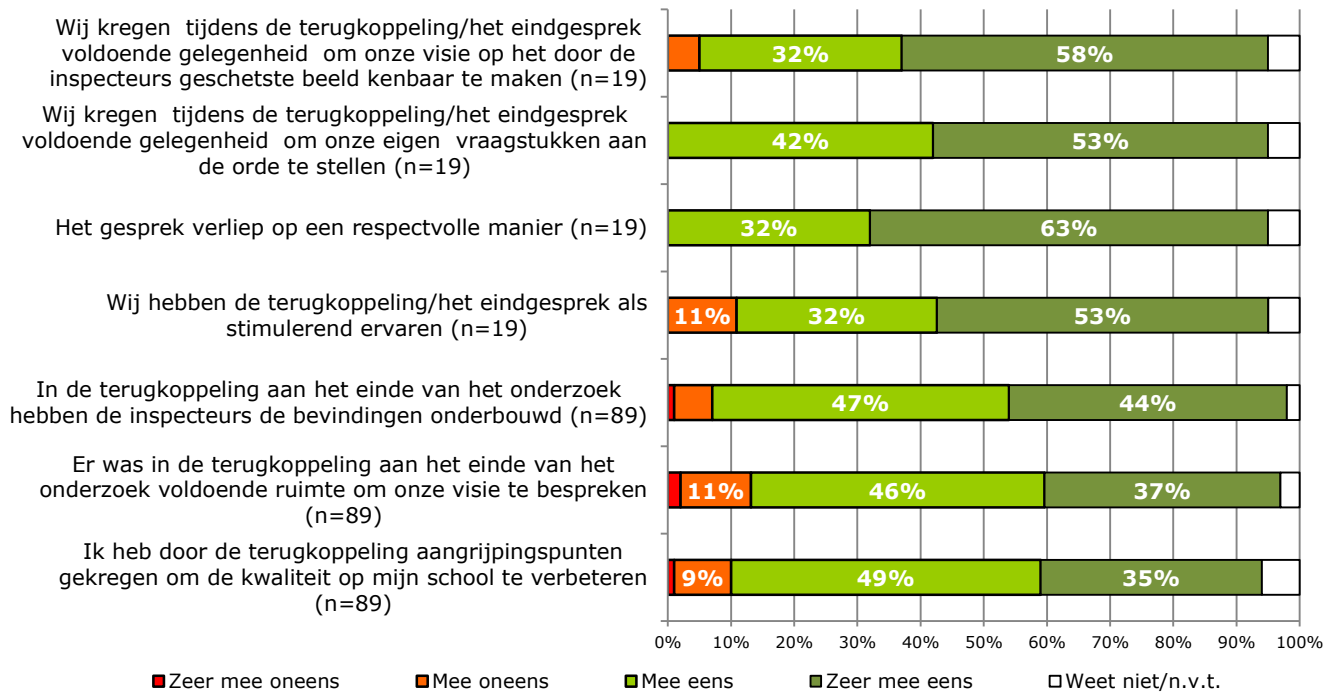
Het feedbackgesprek moet ertoe leiden dat we draagvlak krijgen voor de resultaten. Ook moet het aanknopingspunten bieden voor herstel en verbetering. Het kan worden gevoerd op het niveau van het bestuur en op het niveau van de school/opleiding. Het eindgesprek met het bestuur dient om hen te informeren over de conclusies op de onderzoeksvragen en om (zo nodig) afspraken maken over herstel en verbetering. Het eindgesprek is soms overbodig als in het feedbackgesprek al voldoende informatie is uitgewisseld over de bevindingen en conclusies.

In de uitvoering van de pilot blijkt dat ook. Het onderscheid tussen het feedback- en het eindgesprek is niet heel scherp gemaakt; daar waar een eindgesprek is gevoerd, was dit meer evaluatief van aard. Ook hebben er terugkoppelingen plaatsgevonden op schoolniveau die niet altijd specifiek benoemd zijn als feedbackgesprek. Daarom nemen we beide onderdelen hier samen.

Op een enkele bestuurder, directeur en schoolleider na wordt het feedbackgesprek positief gewaardeerd. Besturen en scholen herkennen over het algemeen het beeld dat door de inspecteurs wordt geschetst over hun school. Voor een ruime meerderheid (tenminste 80 procent) geldt dat de terugkoppeling of het eindgesprek als stimulerend is ervaren. Zij kregen de gelegenheid om de eigen visie op het geschetste beeld kenbaar te maken, en ook om eigen vraagstukken aan de orde te stellen. Tot slot gaf het ook duidelijk handvatten om de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren.

Na een verificatieonderzoek of een onderzoek op verzoek heeft er niet altijd een terugkoppeling plaatsgevonden. Een paar van deze scholen hebben in de toelichting op hun vragen opgemerkt dat zij ook graag een terugkoppeling willen ontvangen.

Figuur 3.3j Bestuurders/schoolleiders/directeuren over het feedbackgesprek



Ook inspecteurs (zo'n 80 procent) onderschrijven dat het feedbackgesprek met het bestuur en met de school/opleiding zinvol is.

Ons beeld is dat de effectiviteit van het toezicht wordt vergroot door een zorgvuldige, uitgebreidere afrondingsfase van de onderzoeken. Niet alleen, zoals tot nu toe, bevindingen en conclusies vastleggen in een rapport dat wordt toegestuurd aan het bestuur of de school, maar juist daarover in gesprek gaan maakt dat er ook wat met het resultaat wordt gedaan. In het mbo gebeurt dit al, maar nu doen we dit ook in de andere sectoren. Het feedbackgesprek nodigt betrokkenen uit om de rapporten daadwerkelijk te lezen, om na te denken over mogelijke verbeteringen en hierover de dialoog aan te gaan met de inspectie.

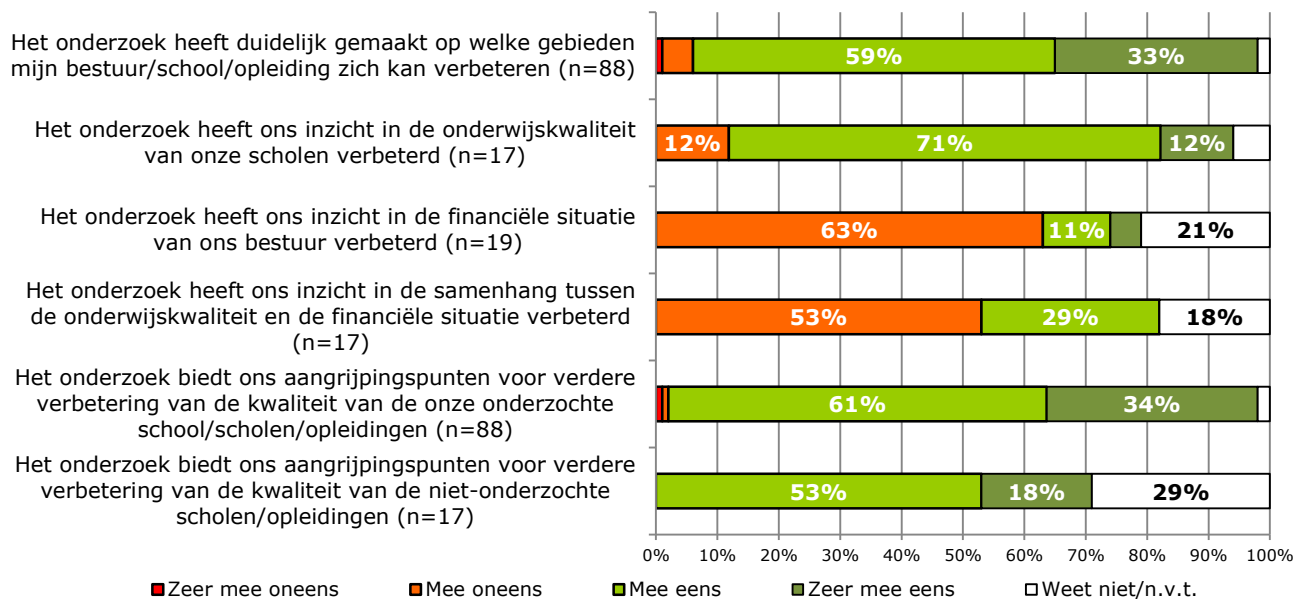
3.3.5 Na het onderzoek: meerwaarde inspectieonderzoek

Met onze onderzoeken willen we een bijdrage leveren aan een kwaliteitscultuur in het onderwijs, waarbij het vanzelfsprekend is om te blijven streven naar verbetering. Meer dan 90 procent van de bestuurders, schoolleiders en directeuren geeft aan dat het onderzoek duidelijk heeft gemaakt op welke gebieden ze het beter kunnen doen. Ook geeft meer dan 80 procent van de bestuurders aan dat het onderzoek het inzicht in de onderwijskwaliteit van de scholen verbeterd.

Wat betreft het financieel toezicht heeft het onderzoek voor een kleine meerderheid geen meerwaarde. Uit de toelichtingen op deze vraag komt naar voren dat besturen hier zelf al voldoende zicht op hebben: een onderzoek voegt dan niets toe. Het ging in die gevallen om financieel gezonde besturen, omdat we daar op hebben geselecteerd.

Dergelijke opmerkingen worden ook gemaakt over de specifieke meerwaarde van het onderzoek voor het inzicht in de kwaliteit van de verschillende scholen of opleidingen: besturen en scholen/opleidingen weten vaak zelf al hoe het ermee staat en zien dat het onderzoek op dat gebied geen verrassingen heeft opgeleverd.

Figuur 3.3k Bestuurders/schoolleiders/directeuren over wat het onderzoek heeft opgeleverd



In het vernieuwde toezicht gaat de inspectie niet alle scholen/opleidingen meer onderzoeken, iets dat al praktijk is in het mbo. Bestuurders geven aan dat het onderzoek niet alleen aangrijpingspunten biedt voor de bezochte scholen, maar ook voor de niet-onderzochte scholen. Bijna een derde kan daar overigens nog niet over oordelen.

4 Leerpunten en toekomstperspectief

4.1 Het beeld van het vernieuwde toezicht

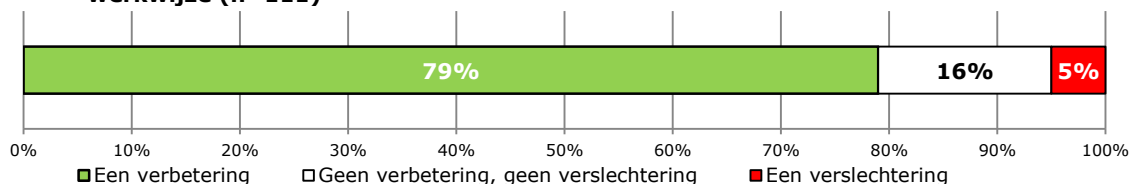
Uit het voorgaande hoofdstuk komt een grotendeels positief beeld naar voren. Uit de evaluaties van de pilots en de raadplegingen blijkt dat het vernieuwde toezicht (in ontwerp) door het veld in hoge mate wordt gewaardeerd. Voordat we verder gaan op de leerpunten die we uit deze pilots en de diverse raadplegingen halen, bespreken we eerst nog de eindconclusies van besturen en scholen/opleidingen.

4.1.1 De balans

Het overgrote deel van de bestuurders, directeuren en schoolleiders vindt de nieuwe werkwijze een verbetering (79%). Daarnaast geeft 16 procent aan het geen verbetering, maar ook geen verslechtering te vinden. Slechts enkelen vinden het een verslechtering (5%).

De meest kritische bestuurders, schoolleiders en directeuren bevinden zich onder pilotdeelnemers uit het mbo en het vo waar enkelen het geen verbetering vinden. In toelichtingen komt naar voren dat het te maken heeft met de uitvoering van de pilotonderzoeken die niet vlekkeloos is verlopen en niet zozeer met de werkwijze op zichzelf. Bij het mbo speelt ook mee dat in het huidige toezicht ook al de kwaliteitsborging van de instelling wordt beoordeeld. In andere sectoren zijn er alleen bestuurders en schoolleiders die het geen verbetering, maar ook geen verslechtering vinden.

Figuur 4.1a Oordeel bestuurders/schoolleiders/directeuren over de nieuwe werkwijze (n=111)*



Bestuurders, schoolleiders en directeuren geven het pilotbezoek gemiddeld een 7,4. Een cijfer dat vrijwel vergelijkbaar is met het tevredenheidsonderzoek dat de inspectie jaarlijks uitvoert^{1 8}. Bestuurders en directeuren uit het mbo zijn het meest kritisch en geven het onderzoek gemiddeld een 6,3. De variatie in rapportcijfers is in mbo overigens erg groot (tussen de 4 en de 8). In het vo ligt het gemiddeld cijfer op 7,7, in het po op 7,6, in het so een 7,7 en de twee samenwerkingsverbanden geven gemiddeld een 8,5.

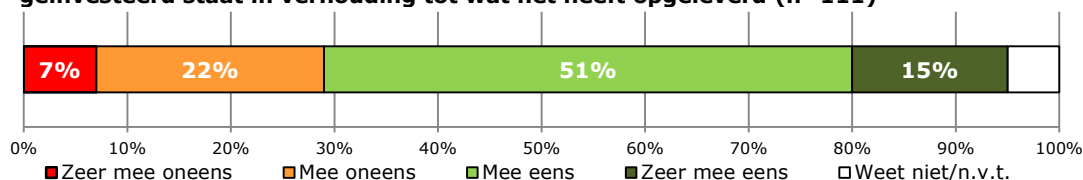
Een opvallend verschil is dat bestuurders positiever zijn dan schoolleiders en directeuren. Voor bestuurders in het funderend onderwijs zijn de verschillen met het huidige toezicht het meest zichtbaar en zij waarderen de vernieuwingen.

Twee derde van de bestuurders, schoolleiders en directeuren vindt dat de tijd die zij in het onderzoek hebben geïnvesteerd in verhouding staat tot wat het heeft opgeleverd. In vergelijking met het beeld dat we hiervoor hebben gepresenteerd, is dit wel het meest kritische punt: het betekent immers dat bijna 30 procent van mening is dat de tijdsinvestering niet in verhouding staat. Kortom, hoewel we uiteindelijk minder toezichtbelasting beogen met het toezicht, zien we dit op korte

^{1 8} Inspectie van het Onderwijs (2015). Resultaten tevredenheidsonderzoek Inspectie van het Onderwijs. Schooljaar 2014/2015. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

termijn nog niet terug volgens een deel van de bestuurders, directeuren en schoolleiders. Het zijn vooral vo- en mbo-bestuurders en directeuren die kritischer zijn.

Figuur 4.1b De tijd die mijn school/opleiding/bestuur in het onderzoek heeft geïnvesteerd staat in verhouding tot wat het heeft opgeleverd (n=111)



Als afsluiting hebben we bestuurders, schoolleiders en directeuren gevraagd om tips. De meest genoemde tip is zorgen voor een duidelijke en tijdige communicatie van het onderzoek en de inhoud ervan. Verder noemen zij dat de inspectie de dialoog en de open houding moet behouden en dat de inspectie altijd aan alle scholen en opleidingen in enige vorm een terugkoppeling moet verzorgen.

4.2 Conclusie en leerpunten

Hoewel enkelen wat kritisch zijn over de tijdsinvestering is een ruime meerderheid positief en heeft waardering voor de sterkere rol van het eigen verhaal van de school/bestuur en het aangaan van de dialoog. Men deelt de uitgangspunten van het onderzoekskader en het waarderingskader in grote mate. Ze vinden het een verbetering ten opzichte van het huidige gedetailleerde kader (po, so, vo en in mindere mate mbo) en men waardeert de aandacht voor stimulerende elementen in het toezicht. De ontwikkeling naar het direct aanspreken van het bestuur in het funderend onderwijs ziet men als een logisch en het sluit aan bij de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft voor de onderwijskwaliteit. Het nieuwe rapport waardeert men eveneens en de oordelen en waarderungen worden beter (h)erkend.

De waardering 'goed' op schoolniveau en ook het predicaat 'excellent' leveren vooral principiële discussies op. Men is voor- of tegenstander. In zijn algemeenheid geldt dat op het niveau van de school dergelijke uitspraken gewaardeerd worden, maar dat met name bestuurders er meer weerstand tegen hebben. 'Goed' op het niveau van het kwaliteitsgebied of de standaard levert minder weerstand op dan 'goed' op schoolniveau.

Uit de diverse (internet-)raadplegingen en de pilots komen naast veel waardering voor de vernieuwing ook leerpunten naar voren. Inmiddels zijn we al met veel van deze punten aan de slag gegaan. Leerpunten zijn:

- Beter onderscheid tussen de wettelijke en niet-wettelijke onderdelen van het waarderingskader is nodig voor zowel inspecteurs als voor besturen, scholen en instellingen. Inmiddels hebben we dit al aangepast, zie paragraaf 4.3.
- Op onderdelen kan de uitwerking van standaarden beter. Dat betekent dat we duidelijk gaan maken wat de standaarden betekenen, waarop we besturen, scholen en opleidingen beoordelen.
- De communicatie richting besturen, scholen en instellingen moet helder en eenduidig zijn. Het moet volstrekt duidelijk zijn wat de inspectie precies gaat onderzoeken en op welke wijze. Het onderzoeksplan moet mede daar ook voldoende duidelijk over zijn.
- We moeten voorkomen dat besturen, scholen en opleidingen denken dat ze door het vernieuwde toezicht extra papierwerk meebrengt en dat er daardoor meer bureaucratie ontstaat.

- Inspecteurs moeten meer ervaring opdoen met de nieuwe werkwijze en het waarderingskader.
- De inspectie zal continu aandacht blijven houden voor de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid en rechtvaardigheid van de oordelen en zo nodig hier werkwijzen voor ontwikkelen en afspraken over maken.
- Het onderzoek op verzoek wordt weliswaar gewaardeerd door besturen, maar is op de manier waarop we dat in de pilots deden, niet uitvoerbaar voor de inspectie. Ook het voeren van tussentijdse voortgangsgesprekken (in de periode tussen twee vierjaarlijkse onderzoeken) met besturen waar de kwaliteitszorg op orde is, een wens die door enkele besturen is geuit, is vanwege capaciteit niet uitvoerbaar voor de inspectie.
- We moeten nader bekijken op welke manier we omgaan met de waardering 'goed'. De waardering 'goed' per standaard, dus voor een specifiek onderdeel van de kwaliteit van een school, levert weinig discussie op. De waardering 'goed' op schoolniveau levert vooral principiële discussies op met ofwel voor- of tegenstanders. Wel bevinden de voornaamste tegenstanders zich onder bestuurders, schoolleiders zien het als een erkenning.
- Hoewel twee derde aangeeft dat de toezichtbelasting in verhouding staat tot de opbrengst van het onderzoek, is het een blijvend aandachtspunt. De inspectie moet in ieder geval duidelijk uitleggen dat het vernieuwde toezicht leidt tot minder belasting als het bestuur de kwaliteitszorg op orde heeft.

4.3

Toekomstperspectief:

Uit bovenstaande conclusies en verbeterpunten komt naar voren dat we verder kunnen met deze vernieuwde opzet, maar op onderdelen ons vernieuwde toezicht verder moeten verbeteren.

Op basis van alle raadplegingen en pilots hebben we inmiddels ons onderzoekskader met daarin de werkwijze van ons toezicht en het waarderingskader dat aangeeft waar we precies besturen en scholen/opleidingen op beoordelen nog aangepast.

- De rol van het schoolplan in po, so en vo is als centraal element in het toezicht opgenomen.
- De wijze waarop we kijken naar kwaliteitsaspecten die niet uit de wet voortkomen, hebben we aangepast. Het onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen die uit de wet voortkomen en waar we over kunnen oordelen en aspecten waar we het veld in moeten stimuleren hebben we scherper gemaakt en verduidelijkt. We hebben de oordeelsvorming ook aangepast: de waardering 'goed' op standaardniveau kan een school of opleiding alleen verkrijgen voor de eigen aspecten van kwaliteit die niet uit de wet voortvloeien.
- Administratieve lasten beperken we door voorafgaand aan het onderzoek (vrijwel) geen stukken meer op te vragen.
- Het 'onderzoek op verzoek' gaan we vervangen door een onderzoek op verzoek naar goede scholen/opleidingen. Deze scholen/opleidingen kunnen dan in aanmerking komen voor de waardering 'goed' op school- of opleidingsniveau. We geven de waardering 'goed' op schoolniveau als een bestuur of schoolleider (na afstemming met zijn bestuur) het verzoek tot een dergelijk onderzoek doet.
- Het vernieuwde toezicht hebben we in ons onderzoekskader nog duidelijker uitgelegd en aangescherpt. Zo hebben we toelichtende teksten verbeterd en ook de uitgangspunten van het vernieuwde toezicht aangescherpt. Ook hebben we het waarderingskader en de uitwerking ervan op onderdelen aangepast.

Naast deze verbeteringen in de werkwijze in het onderzoekskader blijven we aandacht houden voor transparantie van kwaliteitsinformatie: het is belangrijk dat

kwaliteitsinformatie van de inspectie maar ook van besturen en scholen zelf maximaal openbaar beschikbaar komt. Verder hanteren we een ingroeimodel waarbij we de besturen in po, so en vo de eerste vier jaar nog geen oordeel of waardering geven op niveau van het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg.

Wat precies de gevolgen zullen zijn voor het aantal zeer zwakke scholen of opleidingen, kunnen we op basis van de pilotonderzoeken nog niet vaststellen: we verwachten niet dat het vernieuwde toezicht gaat leiden tot meer scholen die we als zeer zwak beoordelen. Toch kunnen we dat niet uitsluiten.

Ook op andere manieren gaan we zorgen voor verbetering van de uitvoering van toezicht houden. Eén van de belangrijkste onderdelen is verdere scholing. De pilots die in 2015/2016 zijn uitgevoerd, zijn door een beperkt aantal inspecteurs uitgevoerd. Het is dus allereerst van belang dat we ook de andere inspecteurs en medewerkers in de implementatiefase van het nieuwe toezicht goed voorbereiden op de nieuwe werkwijze. We moeten ook de samenwerking tussen inspecteurs en ondersteunende medewerkers bij de inspectie nog verbeteren en aanpassen om de communicatie met besturen, scholen en opleidingen te verbeteren.

Daarom doen we daarom komend schooljaar 2016/2017 meer ervaring op met de nieuwe werkwijze, zodat we ons verder voorbereiden op de geplande invoering van het vernieuwde toezicht per 1 augustus 2017. Ten slotte laten we nog een onderzoek naar de effecten van het vernieuwde toezicht uitvoeren.

Bijlage I Raadplegingen

Tabel 1 Overzicht raadplegingen

PO	VO	SO	MBO
PO-Raad + bestuurlijk netwerk	VO-raad	PO-raad + bestuurlijk netwerk	MBO Raad
Lowan	AOC Raad	Regiobijeenkomsten	AOC Raad
SBO werkverband	AOB	CNV	NRTO
Bijeenkomst VVE met belangenorganisaties	Ledenadviesraad VO-raad	Lecso	Themadag Bekostigd onderwijs
Klankbordgroep schoolleiders	Klankbordgroep VO-raad	Samenwerkingsverband en	Klankbordgroep NRTO/ NBI's
Klankbordgroep ouders	Evaluatiegesprek en met pilotbesturen		Themadag vavo en overige educatie
Klankbordgroep leraren	Klankbordgroepen bestuurders en schoolleiders vo		Landelijk netwerk examinering
Regiobijeenkomsten in samenwerking met de PO-Raad	Klankbordgroep leraren vo		Klankbordgroep MBO Raad
GGD GHOR	Leden CNV		MBO Raad NRTO (onderwijsresultaten)
Evaluatiegesprekken met pilotbesturen	Beleidsdirectie OCW		Brede stakeholders- bijeenkomst MBO
Samenwerkingsverbanden			Themadag niet bekostigde instellingen
Beleidsdirectie OCW			JOB, studentenorganisatie
			Kwaliteitsnetwerk mbo
			Bijeenkomst CNV Onderwijs
			Bijeenkomst AOB
			Platform kwaliteitsborging van de MBO Raad
			Beleidsdirectie OCW
			Netwerk interne auditoren

Colofon

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

2016-08 | gratis
ISBN: 978-90-8503-380-6

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | 2016