



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

ONDERZOEKSKADER 2017

voor het toezicht op
(voortgezet) speciaal onderwijs

Geldig per 1 augustus 2019

Inhoud

1	INLEIDING	7
1.1	WETTELIJK KADER TOEZICHT OP (V)SO	7
1.2	DEUGDELIJKHEIDSEISEN EN EIGEN ASPECTEN VAN KWALITEIT	7
1.3	OBJECT VAN TOEZICHT EN OBJECT VAN ONDERZOEK	8
1.4	WERKING EN EVALUATIE	8
1.5	OPBOUW EN LEESWIJZER	8
2	BETER ONDERWIJS, GOED BESTUUR, PASSEND TOEZICHT	9
2.1	UITGANGSPUNTEN VAN HET TOEZICHT EN ROL VAN DE TOEZICHTHOUDER	9
2.2	HOOFDLIJNEN VAN HET TOEZICHT	9
2.2.1	Waarborg: basiskwaliteit	10
2.2.2	Stimuleren tot beter: eigen aspecten van kwaliteit	10
2.2.3	Eenduidig toezicht en toezicht op maat	11
2.2.4	Aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur	11
3	HET WAARDERINGSKADER	12
3.1	WETTELIJKE TAKEN (V)SO	12
3.2	OPBOUW VAN HET WAARDERINGSKADER	12
3.3	KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN	13
	Kwaliteitsgebied Onderwijsproces	14
	Kwaliteitsgebied Schoolklimaat	19
	Kwaliteitsgebied Onderwijsresultaten	21
	Kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie	23
	Kwaliteitsgebied Financieel beheer	25
3.4	OVERIGE WETTELIJKE VEREISTEN	27
4	NORMERING EN OORDEELSVORMING	28
4.1	OORDEELSVORMING OP DRIE NIVEAUS	28
4.2	NORMERING STANDAARDEN	28
4.3	WAARDERING EIGEN ASPECTEN VAN KWALITEIT	28
4.4	NORMERING KWALITEITSGEBIEDEN	29
4.5	NORMERING SCHOOLNIVEAU	30
4.5.1	Wettelijke norm zeer zwak onderwijs	30
4.6	NORMERING BESTUURSNIVEAU	31
4.7	OORDEELSVORMING	31
4.7.1	Beoordelen naleving deugdelijkheidseisen	31
4.7.2	Waarderen eigen aspecten van kwaliteit	32
4.7.3	Omgevingsfactoren	32
4.7.4	Expertoordeel	32
5	WERKWIJZE TOEZICHT OP BESTUREN EN SCHOLEN	33
5.1	JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE EN VIERJAARLIJKS ONDERZOEK	33
5.2	ONDERDELEN VIERJAARLIJKS ONDERZOEK	33
5.2.1	Onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur	33
5.2.2	Verificatieonderzoek	34
5.2.3	Kwaliteitsonderzoek bij risico's	35
5.2.4	Onderzoek op verzoek bij goede scholen	35

5.3	SPECIFIEK ONDERZOEK	35
5.4	Stroomschema toezichtcyclus.....	36
6	MONITOR BESTUREN EN SCHOLEN	37
6.1	JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE	37
6.2	EXPERTANALYSE RISICO'S.....	37
6.3	BESTUURSGESPREK.....	38
6.4	KWALITEITSONDERZOEK BIJ RISICO'S	38
7	VIERJAARLIJKS ONDERZOEK BESTUUR EN SCHOLEN.....	39
7.1	DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN	39
7.2	VOORBEREIDING.....	39
7.2.1	Expertanalyse bestuurlijke verantwoording.....	39
7.2.2	Startgesprek met het bestuur.....	40
7.2.3	Onderzoeksplan	40
7.2.4	Presentatie door scholen.....	40
7.3	UITVOERING.....	41
7.3.1	Onderzoek op schoolniveau.....	41
7.3.2	Onderzoek op bestuursniveau.....	41
7.4	AFRONDING	41
7.4.1	Rapport.....	41
7.4.2	Feedbackgesprek.....	42
7.4.3	Eindgesprek met het bestuur.....	42
7.4.4	Doorlooptijden	42
8	RAPPORTEREN EN COMMUNICEREN	43
8.1	RAPPORT VIERJAARLIJKS ONDERZOEK	43
8.1.1	Bestuursprofiel.....	43
8.1.2	Kwaliteitsprofiel scholen	44
8.1.3	Ontwikkeling kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit	45
8.1.4	Afspraken vervolgtoezicht.....	45
8.2	RAPPORT KWALITEITSONDERZOEK GERICHT OP RISICO'S	45
8.3	OPENBAARMAKING, ZIENSWIJZE EN BEZWAAR	45
8.4	PUBLIEKSINFORMATIE VIA DE WEBSITE	45
8.5	DE STAAT VAN HET ONDERWIJS.....	46
8.6	KENNIS DELEN.....	47
9	HERSTEL EN VERBETERING.....	48
9.1	VERVOLGTOEZICHT NA HET VIERJAARLIJKS ONDERZOEK	48
9.1.1	Oordeel kwaliteitszorg bestuur is leidend.....	48
9.1.2	Monitoren van herstel en verbetering	49
9.2	ONVOLDOENDE: OPDRACHT TOT HERSTEL.....	50
9.2.1	Herstelopdracht en herstelonderzoek	50
9.2.2	Herstel financieel beheer	51
9.3	ESCALATIE BIJ VOORTDUREN NIET-NALEVING	51
9.3.1	Opschorten of inhouden van de bekostiging.....	51
9.3.2	Onderzoek bestuurlijk handelen.....	51
9.3.3	Escalatieteam ministerie en inspectie.....	52

9.3.4	Overige sancties	52
9.4	TOEZICHTPLAN BIJ ZEER ZWAK ONDERWIJS	52
9.5	VERBETEREN BOVEN de BASISKWALITEIT	52
10	STELSELTOEZICHT	53
10.1	VERSTERKING RELATIE TOEZICHT OP INSTELLINGEN EN STELSELTOEZICHT	53
10.2	STELSELMONITORING	53
10.3	THEMAKEUZE EN WERKWIJZE	54
11	TOEZICHT OP SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS.....	55
11.1	TOEZICHT OP ORTHOPEDAGOGISCH-DIDACTISCHE CENTRA	55
11.2	WAARDERINGSKADER SWV PASSEND ONDERWIJS	55
11.3	NORMERING SAMENWERKINGSVERBANDEN	61

Missie: effectief toezicht voor beter onderwijs.

(Uit: Meerjarenbeleidsplan Inspectie van het Onderwijs, 2015-2020)

Elk kind heeft recht op goed onderwijs. Leerlingen, studenten en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs op een school goed is. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en moet zich verantwoorden over de resultaten. Hierbij gaat het om resultaten in brede zin; krijgen alle leerlingen/studenten onderwijs van voldoende kwaliteit, voldoen scholen en instellingen aan wet- en regelgeving en hebben ze hun financiën op orde? De Inspectie van het Onderwijs houdt hierop toezicht. Daarnaast rapporteert ze gevraagd en ongevraagd over de ontwikkelingen binnen het onderwijs, met als doel het onderwijs als geheel te verbeteren.

Goed onderwijs is de ambitie; met ons toezicht willen we bijdragen aan continue kwaliteitsverbetering op alle scholen. In ons werk stellen we de leerling/student en het leerproces centraal. We willen alle scholen in Nederland stimuleren zichzelf te verbeteren; op het niveau van besturen en hun scholen en op het niveau van het stelsel. We gaan er daarbij van uit dat verbeteringen de klas moeten bereiken. We werken vanuit verdiend vertrouwen, namens de overheid en samenleving. Beter onderwijs is het publieke belang dat wij centraal stellen in ons toezicht. Effectief zijn we, als we eraan bijdragen dat het onderwijs in Nederland beter wordt.

1 INLEIDING

Het Onderzoekskader 2017 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderzoekskader) beschrijft hoe het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) is ingericht. Het onderzoekskader omvat het waarderingskader en de werkwijze. De inleiding beschrijft allereerst het wettelijk kader dat de grondslag vormt van het toezicht, en vervolgens de reikwijdte en werking van het onderzoekskader. We sluiten de inleiding af met een leeswijzer.

De meest recente versie van dit onderzoekskader is vastgesteld op [...] en treedt op 1 augustus 2019 in werking. Een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van de versie van 1 juli 2018 vindt u op www.onderwijsinspectie.nl. Dit onderzoekskader is gepubliceerd op de website van de Inspectie van het Onderwijs en op www.wetten.nl onder 'ministeriële regelingen'.

1.1 WETTELIJK KADER TOEZICHT OP (V)SO

De Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002) vormt de grondslag voor het toezicht. Krachtens deze wet is het toezicht op het onderwijs opgedragen aan de inspectie en heeft de inspectie de taak de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en te bevorderen, daaronder begrepen de kwaliteit van het onderwijspersoneel, aan instellingen als bedoeld in de volgende onderwijswetten:

- Wet op de expertisecentra (WEC)
- Leerplichtwet 1969 (Lpw 1969)
- Wet medezeggenschap op scholen (WMS)
- Wet overige OCW-subsidies

De inspectie houdt toezicht op scholen en instellingen (bekostigd en niet-bekostigd) die onderwijs verzorgen als bedoeld in bovengenoemde onderwijswetten. Dit betreft scholen en onderwijsinstellingen voor: slechthorende kinderen; kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden; visueel gehandicapte kinderen; lichamelijk gehandicapte kinderen; langdurig zieke kinderen (anders dan met een lichamelijke handicap); zeer moeilijk lerende kinderen; zeer moeilijk opvoedbare kinderen; meervoudig gehandicapte kinderen.

Daarnaast houdt de inspectie toezicht op scholen verbonden aan pedologische instituten en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Vanwege de specifieke wettelijke taken van het samenwerkingsverband maken we bij het toezicht gebruik van een apart waarderingskader (hoofdstuk 11). Dit kader is tevens opgenomen in de onderzoekskaders voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs.

1.2 DEUGDELIJKHEIDSEISEN EN EIGEN ASPECTEN VAN KWALITEIT

Per 1 juli 2017 is de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) gewijzigd. Met de wetwijziging maakt de inspectie in haar toezicht onderscheid tussen bij wet geregelde deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit van bestuur en scholen. Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zo veel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. Deugdelijkheidseisen hebben betrekking op de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. We vatten dit samen met het begrip 'basiskwaliteit'.

Een school die niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen biedt onderwijs van onvoldoende kwaliteit. Onvoldoende onderwijskwaliteit en/of onvoldoende financieel beheer kan leiden tot sanctionering en in laatste instantie tot ingrijpen door de minister. Vanuit de waarborgfunctie van het toezicht ziet de inspectie erop toe dat de deugdelijkheidseisen zoals deze in de sectorwetten zijn vastgelegd, worden nageleefd.

Eigen aspecten van kwaliteit hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur/school zichzelf stelt en die verder reiken dan basiskwaliteit. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de

inspectie hoe deze elementen bijdragen aan (de continue en duurzame verbetering van) de onderwijskwaliteit. De inspectie voert het gesprek hierover met scholen en besturen en in rapporten maakt de inspectie helder onderscheid tussen oordelen die voortvloeien uit de deugdelijkheidseisen, en bevindingen die gaan over eigen aspecten van kwaliteit.

1.3 OBJECT VAN TOEZICHT EN OBJECT VAN ONDERZOEK

In het (voortgezet) speciaal onderwijs vormen de school en het bestuur het object van toezicht. Interventies met een juridisch karakter hebben in voorkomende gevallen betrekking op deze niveaus. Het object van onderzoek is datgene wat de inspectie onderzoekt om tot haar oordeel of waardering over de school of de besturing te komen.

1.4 WERKING EN EVALUATIE

Dit gewijzigde onderzoekskader 2017 is van kracht met ingang van 1 augustus 2019. Reeds lopende interventies en afspraken die op basis van de vigerende toezichtkaders tot die datum zijn gemaakt, blijven van kracht. Wetsartikelen die bij het schrijven van dit kader nog ontwikkeld moeten worden of nog niet in werking zijn getreden, zijn tussen [haken] geplaatst.

De inspectie heeft conform het voorschrift in de WOT met alle betrokkenen overleg gevoerd over het onderzoekskader. Bij de uitwerking van de deugdelijkheidseisen in het waarderingskader is de inspectie uitgegaan van een redelijke uitleg van de wet. Over deze uitleg is overeenstemming met het onderwijsveld bereikt.

Evaluatie van de werking en de effecten van het onderzoekskader vindt plaats uiterlijk voor 1 januari 2022. De eerste vierjarige cyclus is dan afgerond. Ervaringen met dit onderzoekskader, ontwikkelingen in de samenleving, in de verschillende sectoren of in de politiek, kunnen leiden tot een vervroegde bijstelling van (delen van) dit onderzoekskader.

1.5 OPBOUW EN LEESWIJZER

Het onderzoekskader omvat de werkwijze en het waarderingskader. De hoofdlijnen van de werkwijze, met name de uitgangspunten, staan beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 omvat het waarderingskader. De normering en oordeelsvorming zijn opgenomen in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5, 6 en 7 geven een beschrijving van de werkwijze bij het toezicht op besturen en hun scholen. Hoofdstuk 8 beschrijft hoe de vierjaarlijkse onderzoeken hun neerslag krijgen in de rapporten en hoe de inspectie daarover communiceert. Hoofdstuk 9 beschrijft het vervolgtoezicht en de interventies en sancties in het kader van herstel en verbetering. In hoofdstuk 10 lichten we toe hoe we onze stelselonderzoeken inrichten. Tot slot beschrijven we in hoofdstuk 11 het toezicht op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

2 BETER ONDERWIJS, GOED BESTUUR, PASSEND TOEZICHT

Het Nederlandse onderwijs presteert steeds beter. Het aantal scholen dat Onvoldoende scoort neemt af; (Zeer) zwakke scholen slagen er steeds beter in de kwaliteit van het onderwijs op een voldoende niveau te brengen en te houden. Dat is winst. Maar ook scholen die voldoende presteren, moeten hun kansen grijpen om zich te verbeteren. Dat is goed voor alle leerlingen en goed voor onze samenleving.¹ Daar ligt in de komende jaren de uitdaging voor alle onderwijssectoren. Het vraagt van besturen dat zij werken aan een kwaliteitscultuur waarbij het voor alle partijen vanzelfsprekend is om continu verbetering na te streven, ook als de kwaliteit op orde is.

We sluiten met ons toezicht hierop aan door enerzijds te (helpen) bewaken dat de basiskwaliteit en het financieel beheer op orde zijn en blijven, en anderzijds door besturen te stimuleren om het verbeterpotentieel dat wij bij scholen aantreffen ten volle te benutten in het streven naar goede onderwijskwaliteit. We vatten deze beide rollen samen in de waarborgfunctie en stimuleringsfunctie van het toezicht.

In dit hoofdstuk beschrijven we de hoofdlijnen van het toezicht: wat willen we met het toezicht bereiken en vanuit welke uitgangspunten opereren we.

2.1 UITGANGSPUNTEN VAN HET TOEZICHT EN ROL VAN DE TOEZICHTHOUDER

Het eigenaarschap van de onderwijskwaliteit ligt bij besturen en hun scholen. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. We hanteren daarom een bestuursgerichte aanpak. Vanuit onze waarborgfunctie en stimuleringsfunctie maken we in ons waarderingskader helder onderscheid in basiskwaliteit (wat moeten het bestuur en de school) en de eigen kwaliteitsambities (wat willen het bestuur en de school). Voor deze eigen ambities vormt het schoolplan het vertrekpunt. We werken transparant en alle kwaliteitsinformatie is openbaar. Op stelselniveau willen we antwoorden vinden op problemen die zich schooloverstijgend voordoen en we treden daarbij agenderend op. Met dit onderzoekskader willen we bereiken dat scholen steeds meer zichzelf beoordelen of zich door *peers* laten beoordelen. We willen met het toezicht op deze beweging aansluiten.

Meer concreet helpt het onderzoekskader ons bij de taak om te:

- bewaken dat scholen ten minste voldoen aan basiskwaliteit;
- interveniëren bij instellingen (besturen en scholen) waar deze niet voldoen aan de basiskwaliteit, zodat zij die zo snel mogelijk herstellen;
- stimuleren dat besturen en scholen eigen ambities formuleren en hier doelgericht aan werken;
- rapporteren over de staat van het onderwijs, zowel op schoolniveau als op stelselniveau;
- agenderen als knelpunten in het onderwijsstelsel om een oplossing vragen;
- communiceren met belanghebbenden over toezichtinformatie over prestaties van het stelsel en van besturen en scholen.

2.2 HOOFDLIJNEN VAN HET TOEZICHT

Het onderzoekskader is langs de volgende inhoudelijke lijnen opgesteld.

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

2.2.1 Waarborg: basiskwaliteit

De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat leerlingen onderwijs volgen dat van voldoende kwaliteit is. We noemen dit basiskwaliteit. De norm voor basiskwaliteit is dat een bestuur en zijn scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen ten aanzien van de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer zoals wij die in het waarderingskader hebben opgenomen.

Voor de uitvoering van onze waarborgfunctie is het van belang dat we zicht hebben op de financiële continuïteit van besturen en op risico's bij scholen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. We monitoren de prestaties daarom continu en we voeren minimaal jaarlijks per bestuur een prestatieanalyse uit. Daarnaast voeren we eens in de vier jaar een onderzoek uit bij alle besturen en een deel van hun scholen. Dit vierjaarlijks onderzoek geeft ons antwoord op de vraag of het bestuur voldoende zorgt voor de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. Als uit onze analyse en/of onderzoek blijkt dat een school niet voldoet aan de basiskwaliteit, dan zijn onze interventies erop gericht dat het bestuur ervoor zorgdraagt dat de school binnen een aanvaardbare hersteltermijn aan de betreffende deugdelijkheidseisen voldoet. Dit geldt ook voor tekortkomingen die wij op het niveau van het bestuur constateren.

Jaarlijks leggen we in het kader van het stelseltoezicht (hoofdstuk 10) in ons jaarwerkplan vast welke deugdelijkheidseisen we bij een of meer sectoren gaan onderzoeken.

2.2.2 Stimuleren tot beter: eigen aspecten van kwaliteit

We zijn streng waar het moet en stimulerend waar het kan. Bij besturen en scholen die net aan de basiskwaliteit voldoen, houden we de vinger aan de pols. We kijken dan met name of er sprake is van een verbetercultuur, een gezamenlijk streven om de onderwijskwaliteit niet alleen op voldoende niveau te brengen maar ook duurzaam te verbeteren. Als deze verbetercultuur aanwezig is, ontstaat er ruimte om de onderwijskwaliteit als geheel op een hoger plan te brengen. Binnen onze stimulerende rol willen we daar actief aan bijdragen. In onze werkwijze komt dit op verschillende manieren tot uiting.

In de eerste plaats hanteren we naast het oordeel Voldoende ook de waardering Goed. Bij de waardering Goed worden naast de deugdelijkheidseisen ook eigen aspecten van kwaliteit betrokken. Een gebrekkige realisatie van eigen kwaliteitsdoelen leidt daarentegen niet tot een oordeel Onvoldoende, maar tot de waardering Kan beter. We houden scholen/besturen een spiegel voor en laten zien in welke mate zij hun eigen doelen realiseren. Dit stimuleert scholen om verbeteringen op eigen wijze en binnen eigen kaders doelgericht vorm te geven.

Onze stimulerende rol is ook merkbaar in de stijl van onze gesprekken met scholen en besturen. We geven ruimte aan besturen en scholen om hun visie en ambities en de wijze waarop zij deze op eigen wijze vertalen in hun onderwijspraktijk, te presenteren. We voeren de dialoog aan de hand van de eigen aspecten van kwaliteit; in het waarderingskader geven we daarbij mogelijke onderwerpen aan. Na afronding van het onderzoek organiseren we zogenoemde feedbackgesprekken. Daarmee krijgen scholen en besturen aan de hand van eigen casuïstiek meer inzicht in onze oordeelsvorming en dit biedt aan hen concrete aanknopingspunten voor verbeteracties.

Tot slot komt onze stimuleringsfunctie tot uiting in onze rapporten. Waar niet wordt voldaan aan de deugdelijkheidseisen, vermelden we dit in onze rapporten; dit doen we echter ook als we goede praktijken aantreffen. Op deze manier geven we een evenwichtig beeld van de kwaliteit zoals we die hebben aangetroffen.

De Excellente School

Goede scholen kunnen ook het predicaat Excellente School krijgen. Een Excellente School onderscheidt zich van andere goede scholen op een specifiek gebied, bijvoorbeeld door een innovatief en motiverend onderwijsaanbod of een onderscheidende aanpak bij een specifieke groep leerlingen.

Excellente Scholen verdienen ruimte voor de verwezenlijking van de eigen visie en ambities. Een onafhankelijke jury bepaalt in voorkomende gevallen of een school voor het predicaat Excellente School in aanmerking komt.²

2.2.3 Eenduidig toezicht en toezicht op maat

Besturen en scholen organiseren hun onderwijs zo dat het optimaal is toegesneden op hun doelgroep en dat een doorgaande ontwikkeling voor leerlingen wordt gewaarborgd. We zien de diversiteit in (experimentele) onderwijs- en organisatievormen toenemen, evenals het aantal gecombineerde besturen. We hanteren daarom voor het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) een grotendeels gemeenschappelijk waarderingkader, dat bruikbaar is voor de grote diversiteit die we in de praktijk aantreffen. Daarmee realiseren we tevens eenduidig toezicht voor besturen die onderwijs verzorgen op basis van meerdere sectorwetten. We richten onze onderzoeken zo in dat we tot betekenisvolle uitspraken komen. We stemmen onze onderzoeksactiviteiten daarop af.

Het maatwerk dat we nastreven betreft niet alleen de aansluiting op de organisatie van het onderwijs, maar ook op de verantwoording van de onderwijskwaliteit door het bestuur. Het schoolplan vormt daarbij de belangrijkste bron.

2.2.4 Aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur

Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs. Elk bestuur heeft zijn eigen proces om de onderwijskwaliteit te waarborgen en te ontwikkelen; dat specifieke eigen proces is voor ons uitgangspunt in het toezicht.

Parallel aan de jaarlijkse prestatieanalyse voeren we eens in de vier jaar een onderzoek uit naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer door het bestuur. We kijken in de eerste plaats of het bestuur de onderwijskwaliteit goed in beeld heeft, daarbij zo nodig verbeteringen doorvoert en of de financiën op orde zijn. We voeren een zogenoemd verificatieonderzoek uit als onderdeel van het vierjaarlijks onderzoek. We doen dit bij een selectie van scholen en op deze manier geeft het onderzoek ons inzicht in de kwaliteit van het onderwijs bij de onderzochte scholen en het financieel beheer bij die besturen. We voeren ook onderzoek uit bij enkele risicoscholen en goede scholen; dit laatste kan op eigen verzoek van het bestuur (paragraaf 5.2.4).

Het schoolplan geeft een beschrijving van het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg. In ons toezicht sluiten we aan bij deze eigen informatie. De inspectie oordeelt of het schoolplan voldoet aan de wettelijke eisen. Daarnaast kan de inspectie haar bevindingen delen met het schoolbestuur over de uitvoering van het schoolplan, met name waar het de eigen opdrachten van de school betreft.

Naarmate besturen en scholen een beter proces van aansturing en borging hanteren, bieden zij meer betrouwbare informatie over de kwaliteit van hun onderwijs. Dat komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede. We geven dan vertrouwen en meer ruimte. Daar waar besturen en het intern toezicht goed functioneren, kan de samenleving er immers op vertrouwen dat de kwaliteit wordt gewaarborgd. In gevallen dat de basiskwaliteit niet op orde is en het bestuur niet bij machte blijkt om hier verandering in te brengen, passen we ons toezicht daarop aan. We vatten dit samen in 'passend toezicht': minder toezicht waar het kan, meer waar het moet.

² Meer informatie over de procedure Excellente Scholen is te vinden op de website van de inspectie.

3 HET WAARDERINGSKADER

In dit hoofdstuk beschrijven we het waarderingskader. Na een samenvatting van de wettelijke taken van het (voortgezet) speciaal onderwijs (paragraaf 3.1) beschrijven we de opbouw van het kader in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 is vervolgens het volledige waarderingskader voor de sector so opgenomen. In de laatste paragraaf (3.4) gaan we in op de overige wettelijke vereisten.

3.1 WETTELIJKE TAKEN (V)SO

In de Wet op de expertisecentra (WEC) is in artikel 8 de taak om (voortgezet) speciaal onderwijs te geven aan kinderen die daarvoor in aanmerking komen, opgedragen aan (V)SO-scholen. Het bestuur legt in het schoolplan vast hoe het deze taak vormgeeft (artikel 21 WEC).

Het schoolbestuur moet het aanbod zo vormgeven dat het voldoet aan de kerndoelen en referentieniveaus (artikel 13, 14a, 14c en 14f WEC) en het onderwijs zodanig inrichten dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen en het onderwijs op de voortgang in hun ontwikkeling en hun specifieke behoeften wordt afgestemd, door middel van een ontwikkelingsperspectief (artikel 11, eerste lid, en artikel 41a WEC).

Het bestuur moet de voortgang van de ontwikkeling van leerlingen toetsen (artikel 11, zevende en achtste lid, WEC) en zorgdragen voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van de leerlingen (artikel 5a WEC).

Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs door een kwaliteitszorgsysteem uit te voeren (artikel 19 en 21, vierde lid, WEC) en verantwoording afleggen aan belanghebbenden: ouders, medezeggenschapsorganen, het intern toezicht en de overheid (artikel 22, 28g t/m 28i en 157 WEC en de WMS).

Tot slot moet het bestuur de Rijksbekostiging doelmatig en rechtmatig besteden (artikel 143 WEC en artikel 43 besluit bekostiging WEC). Genoemde wettelijke eisen vormen in het bijzonder de grondslag voor het waarderingskader.

3.2 OPBOUW VAN HET WAARDERINGSKADER

In het waarderingskader onderscheiden we vijf kwaliteitsgebieden: Onderwijsproces, Schoolklimaat, Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

Met het waarderingskader krijgen we antwoord op de drie elementaire vragen over de betekenis van het onderwijs voor leerlingen: leren ze genoeg (Onderwijsresultaten), krijgen ze goed les (Onderwijsproces) en zijn ze veilig (Schoolklimaat). De standaarden in deze drie gebieden geven gezamenlijk de kern van het onderwijs weer zoals de leerling dat ontvangt. De gebieden Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer zijn voorwaardelijk voor (het voortbestaan van) de kwaliteit. We definiëren onderwijskwaliteit dan ook als het geheel van de prestaties van de school op deze gebieden.

Iedere standaard binnen het kwaliteitsgebied is op basis van de betreffende deugdelijkheidseisen geoperationaliseerd. Bij iedere standaard is tevens ruimte voor een dialoog over de eigen kwaliteitsaspecten die het bestuur en de school tentoonspreiden of ambiëren; we benoemen deze in de vorm van onderwerpen en deze zijn niet uitputtend. We betrekken deze eigen aspecten van kwaliteit bij onze oordeelsvorming voor de waardering Goed (hoofdstuk 4). Daarbij onderzoeken we of het bestuur/de school zijn/haar eigen ambities realiseert en of de school daarmee volgens wetenschappelijke inzichten goed onderwijs realiseert.

Het waarderingskader (voortgezet) speciaal onderwijs kent de volgende opbouw:³

KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN (V)SO	
OP ONDERWIJSPROCES	
OP1	Aanbod
OP2	Zicht op ontwikkeling en begeleiding
OP3	Didactisch handelen
OP5	Onderwijstijd
OP6	Samenwerking
OP7	Praktijkvorming/stage
OP8	Toetsing en afsluiting
SK SCHOOLKLIMAAT	
SK1	Veiligheid
SK2	Pedagogisch klimaat
OR ONDERWIJSRESULTATEN	
OR1	Resultaten
OR2	Sociale en maatschappelijke competenties
OR3	Vervolgsucces
KA KWALITEITSZORG EN AMBITIE	
KA1	Kwaliteitszorg
KA2	Kwaliteitscultuur
KA3	Verantwoording en dialoog
FB FINANCIËEL BEHEER	
FB1	Continuïteit
FB2	Doelmatigheid
FB3	Rechtmatigheid

3.3 KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN

Het waarderingskader (v)so telt per gebied een aantal standaarden, in totaal achttien. Bij elke standaard is in het rode vlak aangegeven wat we verstaan onder basiskwaliteit (wat móeten het bestuur en de school) en benoemen we vervolgens in het groene vlak een aantal onderwerpen die betrekking kunnen hebben op de eigen ambities en doelen van de school (wat willen het bestuur en school).

Ter verantwoording van de interpretatie van basiskwaliteit geven we tot slot per standaard een toelichting op de wettelijke eisen die op de standaard van toepassing zijn.

³ De waarderingskaders zijn in alle sectoren zo veel mogelijk gelijk. Voor de kwaliteitsgebieden worden in alle sectoren dezelfde lettercodes gehanteerd. De nummering van de standaarden loopt niet altijd door, omdat de sectoren verschillen in de uitwerking van de kwaliteitsgebieden, en soms ook in het aantal standaarden dat een kwaliteitsgebied omvat.

Kwaliteitsgebied Onderwijsproces

ONDERWIJSPROCES (OP)

OP1. Aanbod

Het aanbod bereidt de leerlingen voor op hun vervolgbestemming en op de samenleving.

Basiskwaliteit

De leraren bieden een breed, eigentijds en op de kerndoelen gebaseerd aanbod. Voor het vso-uitstroomprofiel vervolgonderwijs is het aanbod dekkend voor de examenprogramma's. Binnen de kaders van de wet maken de leraren keuzes in het aanbod, waardoor zij dit afstemmen op de onderwijsbehoeften die kenmerkend zijn voor de leerlingenpopulatie. Het aanbod bereidt de leerlingen voor op de vervolgbestemming. De school heeft bovendien een aanbod voor taal en rekenen dat is afgestemd op de referentieniveaus en dat past bij het niveau van alle leerlingen. De leraren verbreden of verdiepen het aanbod afhankelijk van de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Het aanbod draagt bij aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

De leraren verdelen de leerinhouden evenwichtig en in samenhang over de leerjaren heen en geven de leerlingen voldoende tijd om zich het aanbod eigen te maken. De school legt de doelen voor het onderwijs en de opbouw van het aanbod vast in het schoolplan.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- aandacht voor talentontwikkeling
- toekomstgericht onderwijs
- aanbod gericht op het leren van leerstrategieën
- een aantrekkelijke, uitdagende leeromgeving

Toelichting wettelijke eisen

De wet geeft aan dat de inhouden van het onderwijs zich richten op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden (artikel 11, derde en vierde lid, WEC). Deze inhouden zijn vastgelegd in kerndoelen en examenprogramma's (artikel 13, 14a, 14c en 14f WEC), en omvatten naast taal en rekenen ook de brede ontwikkeling en inhouden die in relatie staan tot het opgroeien in een pluriforme samenleving, het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en het kennis hebben en maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten (artikel 11, vierde lid, WEC). Verder bepaalt de wet dat het onderwijs dusdanig wordt ingericht dat er structureel en herkenbaar aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden en in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal (artikel 11, derde lid, WEC).

De inhoud van het onderwijsaanbod dient te zijn afgestemd op verschillende leerbehoeften van leerlingen en worden evenwichtig en in samenhang over de leerjaren heen verdeeld (artikel 11, eerste lid, WEC). Dat houdt ook in dat het onderwijs dusdanig wordt ingericht dat er structureel en herkenbaar aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden op alle gebieden, waaronder rekenen en in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal (artikel 11, derde lid, WEC). Ook wordt aandacht besteed aan voorbereiding op dagbesteding en arbeid (artikel 14c en 14f WEC). Het schoolplan dient de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor de uitgangspunten, doelstellingen en inhoud te bevatten (artikel 21, tweede lid, onder a, WEC). Daaronder vallen de doelen van het onderwijs en de opbouw van het aanbod.

Uit de eis van een ononderbroken voortgang in ontwikkeling van leerlingen, volgt dat de school de inhoud aanbiedt in een logische fasering/opbouw, opklimmend in niveaus op een wijze die past bij de leeftijd en het niveau.

We weten dat de kwaliteit van het leren toeneemt door methodes en (spel-)materialen die aansluiten bij de actualiteit in de samenleving. Bij dit laatste kan ook worden gedacht aan het incorporeren van inzichten in het aanbod over wat de samenleving in kennis, vaardigheden en houdingen in de nabije toekomst zal vragen.

OP2. Zicht op ontwikkeling en begeleiding

De school volgt en begeleidt de leerlingen zodanig dat zij een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen.

Basiskwaliteit

De school verzamelt met behulp van een leerling- en onderwijsvolgsysteem systematisch informatie over de kennis en vaardigheden van haar leerlingen. Voor de kennisgebieden taal en rekenen/wiskunde gebeurt dit met genormeerde toetsen. De school stelt bij de start van het onderwijs op basis van alle gegevens een passend ontwikkelingsperspectief voor elke leerling op dat sturing geeft aan het plannen en volgen van de ontwikkeling van de leerlingen.

Daarnaast verzamelt de school systematisch informatie over de voortgang in de ontwikkeling met behulp van toetsen, observaties, leerlingenwerk, gesprekken en (zelf)rapportages. De leraren gebruiken deze informatie om het onderwijs dagelijks en op langere termijn af te stemmen op het niveau en de ontwikkeling van de kinderen, om hiaten of voorsprongen te signaleren en om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning, begeleiding of externe zorg nodig hebben. Ze gebruiken daarbij een cyclische aanpak van evalueren, analyseren, plannen, uitvoeren en weer evalueren.

Deze signalering en analyses maken het mogelijk om het onderwijs af te stemmen op de onderwijsbehoeften van zowel groepen leerlingen als individuele leerlingen. Wanneer leerlingen niet genoeg lijken te profiteren van het onderwijs, gaat de school na waar de ontwikkeling stagneert en wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn. Bovendien gaat zij na wat nodig is om eventuele achterstanden bij leerlingen te verhelpen.

De school gebruikt de informatie over haar leerlingen om het onderwijsaanbod aan te passen aan de specifieke onderwijsbehoeften van zowel groepen leerlingen als individuele leerlingen. De leerling krijgt daarmee de begeleiding die hij/zij nodig heeft om het onderwijsprogramma beter te kunnen doorlopen.

Voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften is er extra ondersteuning in zowel de cognitieve, de motorische als de sociale ontwikkeling. De extra ondersteuning is gericht op het realiseren van het ontwikkelingsperspectief. De school evalueert regelmatig of de extra ondersteuning voor die leerlingen het gewenste effect heeft en stelt zo nodig bij.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- extern genormeerde toetsen voor de doorstroomrelevante vakken en/of referentieniveaus
- betrokkenheid leerlingen bij het stellen van doelen
- systematisch volgen van leerlingen op meerdere (ontwikkelings)gebieden

Toelichting wettelijke eisen

De wet vraagt dat de vorderingen van de leerlingen in kennis en vaardigheden door middel van een leerling- en onderwijsvolgsysteem worden gevolgd, en dat dit bij taal en rekenen/wiskunde gebeurt met genormeerde toetsen (artikel 11, eerste, zevende en achtste lid, WEC). Dit waarborgt dat de school daadwerkelijk de ononderbroken ontwikkeling van leerling voor ogen kan hebben in het onderwijs en ook dat het onderwijs aansluit bij de verschillende leerbehoeften van leerlingen, bijvoorbeeld als uit de vorderingen blijkt dat de ontwikkeling stagneert. Bij de leerlingen zoekt de school naar mogelijke

verklaringen voor de stagnatie, zodat het onderwijs daarop kan worden aangepast (artikel 11, eerste lid, WEC). Hiervoor wordt na op overeenstemming gericht overleg met de ouders of, als de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, met de leerling, het ontwikkelingsperspectief opgesteld, geëvalueerd en zo nodig aangepast (artikel 41a WEC en onderliggende regelgeving). Over het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief moet, als het wordt vastgesteld of bijgesteld, overeenstemming worden bereikt met de ouders of, als de leerling meerderjarig en handelingsbekwaam is, met de leerling (artikel 41a, tweede en zesde lid, WEC).

De kwaliteit van de wijze waarop de scholen omgaan met op grond van het onderwijsvolgsysteem verkregen gegevens, bijvoorbeeld door deze te vergelijken met landelijke gemiddeldes van leeftijdsgenoten of door analyses van mogelijke oorzaken van snellere of achterblijvende ontwikkeling, bepaalt mede de kwaliteit van de onderwijskundige aanpassingen voor de afstemming op individuele leerbehoeften van leerlingen.

De leraren gebruiken deze informatie om het onderwijs dagelijks en op langere termijn af te stemmen op het niveau en de ontwikkeling van de kinderen, om hiaten of voorsprongen te signaleren en om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning, begeleiding of externe zorg nodig hebben (artikel 11, lid 1, artikel 14a/c/f, artikel 41a + onderliggende regels, WEC). Alle bij het onderwijs betrokkenen gebruiken daarbij een cyclische aanpak van evalueren, analyseren, plannen, uitvoeren en weer evalueren (artikel 41a, derde t/m zesde lid, WEC).

OP3. Didactisch handelen

Het didactisch handelen van de leraren stelt leerlingen in staat tot leren en ontwikkelen.

Basiskwaliteit

De leraren plannen en structureren hun handelen met behulp van informatie die zij over leerlingen hebben. Zij zorgen ervoor dat het niveau van hun lessen past bij het beoogde eindniveau van leerlingen. De aangeboden leerstof is logisch opgebouwd binnen een reeks van lessen alsook binnen één les.

De leraren creëren een leerklimaat waardoor leerlingen actief en betrokken zijn. Met geschikte opdrachten en heldere uitleg structureert de leraar het onderwijsaanbod zodanig dat de leerling het zich eigen kan maken.

De leraren stemmen de instructies, de begeleiding, de opdrachten en de onderwijstijd af op de behoeften van groepen en individuele leerlingen. De afstemming is zowel op ondersteuning als op uitdaging gericht, afhankelijk van de behoeften van leerlingen.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- reflectie op leren door leerlingen
- geven van concrete feedback aan leerlingen
- hoge verwachtingen voor leerlingen
- evalueren van de gestelde doelen met leerlingen
- gebruik van moderne middelen

Toelichting wettelijke eisen

De wet geeft aan dat het aanbod zo moet worden aangeboden dat een doorlopend ontwikkelproces, afgestemd op de leerlingen, mogelijk is (artikel 11, eerste lid, WEC). Daartoe stelt de school een ontwikkelingsperspectief vast voor de leerling en evalueert dat jaarlijks (artikel 41a WEC). Dit betekent dat de werkwijze in het didactisch handelen zodanig is dat de leerling tot leren komt. Voorwaarden daarvoor zijn dat er sprake is van een pedagogisch leerklimaat dat leren mogelijk maakt, blijkend uit goede ondersteuning en uitdaging, dat de uitleg duidelijk is en dat de les ordelijk

verloopt (taakgericht, gestructureerd).

Ook moet de les indien nodig mogelijkheden bevatten om de afstemming van de leerstof op de leerlingen daadwerkelijk mogelijk te maken. Dit is voorwaardelijk om te spreken van een efficiënte benutting van de onderwijstijd waarin leerlingen betrokken zijn bij de les, zodat zij daadwerkelijk in staat worden gesteld tot het doorlopen van een ononderbroken ontwikkelproces (artikel 11, eerste lid, WEC). Daarnaast moet het niveau van de lessen passen bij het beoogde eindniveau van de groep en de school (artikel 11 derde en zevende lid, WEC).

De school formuleert het beleid over het pedagogisch-didactisch handelen in het schoolplan (artikel 21, tweede en derde lid, WEC).

De kwaliteit van de school bij het didactisch handelen wordt onder meer bepaald door het didactische vermogen om aan te sluiten bij leerlingen: leraren moeten zowel leerlingen met een achterstand als leerlingen met behoeften aan extra uitdaging, tot een effectief leerproces weten te brengen. We weten dat de volgende didactische kenmerken bijdragen aan een effectief leerproces: interactie die aanzet tot reflectie, feedback op proces en resultaat, en stimuleren tot intrinsiek leren.

OP5. Onderwijstijd

De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.

Basiskwaliteit

De school realiseert minimaal de wettelijk verplichte onderwijstijd. Dit betekent dat zij voldoende tijd heeft geprogrammeerd. De school verdeelt de tijd zodanig over de vakken dat leerlingen in staat zijn het onderwijsprogramma tot zich te nemen. De verdeling van de onderwijstijd past bij de uitstroomprofielen van de school. Bovendien weet de leraar de geplande onderwijstijd effectief te benutten door een efficiënte lesuitvoering.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- regels over het gebruik van de onderwijstijd
- naleving van deze schoolregels
- een norm voor onbenutte lestijd

Toelichting wettelijke eisen

Op grond van artikel 12, eerste lid, WEC moeten de leerlingen in het speciaal onderwijs:

- a) de school in beginsel in acht schooljaren goed kunnen doorlopen;
- b) in acht schooljaren ten minste 7.520 uur onderwijs krijgen, waarvan minimaal 3.520 uur in de eerste vier jaar en 3.760 uur in de laatste vier jaar;
- c) in de laatste zes schooljaren per jaar ten hoogste zeven schoolweken van vier dagen ontvangen, waarbij die onvolledige schoolweken evenwichtig over het schooljaar verdeeld moeten zijn.

In het voortgezet speciaal onderwijs, uitstroomprofiel arbeidsmarkt of dagbesteding, moeten de leerlingen minimaal 1000 uur onderwijs per jaar ontvangen (artikel 25, eerste lid, WEC). In het uitstroomprofiel voortgezet onderwijs moeten de leerlingen over de gehele cursusduur de volgende onderwijstijd ontvangen (artikel 14a, tweede lid, WEC, jo. artikel 6g WVO): vwo: 5.700 uur, havo: 4.700 uur, vmbo: 3.700 uur.

Verder moeten de scholen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs ten minste op 189 dagen onderwijs verzorgen (artikel 14a, tweede lid, WEC, jo. artikel 6g1 WVO).

Van de school mag worden verwacht dat zij zicht heeft op de feitelijke benutting van de onderwijstijd. Binnen de geplande tijd maakt zij keuzes met als doel de onderwijstijd zo effectief mogelijk te benutten zodat alle leerlingen actief, gemotiveerd en betrokken zijn en de voor hen beschikbare tijd effectief besteden (artikel 11, lid 1, WEC).

OP6. Samenwerking

De school werkt samen met partners om het onderwijs voor haar leerlingen vorm te geven.

Basiskwaliteit

De school werkt samen met de andere scholen in het samenwerkingsverband passend onderwijs en andere voorzieningen. De school voert overleg met andere scholen in de gemeente en de gemeente zelf over het bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen, het bevorderen van integratie, het voorkomen van segregatie en over inschrijvings- en toelatingsprocedures. De school levert gegevens over voortijdig schoolverlaters aan de gemeente (artikel 118h WEC). Instellingen met een landelijke functie (cluster 1 en 2) dragen naast het verzorgen van onderwijs actief bij aan de begeleiding van leerlingen in het regulier onderwijs door middel van ambulante begeleiding. Aan het einde van de schoolperiode en bij tussentijds vertrek van kinderen informeert de school de ouders en het vervolgonderwijs over de ontwikkeling van de leerlingen.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- betrokkenheid van ouders
- actief beleid met voorzieningen voor jeugdhulpverlening, en actief beleid met gemeenten;
- realiseren van behandel doelstellingen

Toelichting wettelijke eisen

Voor kinderen in achterstandssituaties en/of met een ondersteuningsbehoefte werkt de school intensief samen met ouders, ketenpartners en met partners in het samenwerkingsverband.

Aan het einde van de schoolperiode en bij tussentijds vertrek van kinderen informeert de school de ouders en het vervolgonderwijs over de ontwikkeling van de leerlingen (artikel 14e, 14h, 20, 41a, en 43 WEC). Een van de taken van instellingen is het ambulant begeleiden van leerlingen van po- en vo-scholen en mbo-instellingen middels de begeleiding door personeel van die instelling (artikel 9, eerste lid, onder b, WEC).

We weten dat samenwerking, informatieuitwisseling met voorgaande en vervolgscholen, ouders en andere ketenpartners tot afstemming leidt op individuele leerbehoeften van leerlingen, en de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen ten positieve beïnvloedt.

Dit geldt in hoge mate voor leerlingen met een bijzondere ondersteuningsbehoefte. Dit staat ook in relatie met de wettelijke eis om het onderwijs af te stemmen op de ontwikkeling en leerbehoefte van leerlingen (artikel 11, eerste lid, WEC).

OP7. Praktijkvorming/stage

De voorbereiding, uitvoering en begeleiding van de praktijkvorming zijn doeltreffend.

Basiskwaliteit

De stage draagt bij aan de geplande leeractiviteiten. De school begeleidt de leerling bij de voorbereiding en bij de keuze van een stageplek die past bij de uitstroombestemming van de leerling, en stelt hiervoor de vereiste stageovereenkomst op. De begeleiding en beoordeling verlopen op de afgesproken wijze en de school is op de hoogte van het functioneren van de leerling op de stageplek. De stageplek begeleidt de leerling op de afgesproken wijze. Periodiek vindt overleg plaats tussen organisatie, school en leerling. De school volgt de voortgang van de leerling en stuurt zo nodig bij.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- het zoeken van een passende stageplek voor de leerling
- loopbaanbegeleidingsondersteuning

- leerlingen begeleiden op de stageplek.

Toelichting wettelijke eisen

Voor de leerlingen in het uitstroomprofiel arbeid, maakt de stage een wettelijk onderdeel uit van het curriculum. De organisatie begeleidt de leerling op de afgesproken wijze (artikel 17, eerste lid, WEC, artikel 9, Onderwijskundig besluit WEC).

OP8. Toetsing en afsluiting

De toetsing en afsluiting verlopen zorgvuldig.

Basiskwaliteit

De school waarborgt gedurende en aan het einde van de schoolloopbaan de kwaliteit van toetsafname. Tijdens de schoolperiode maken de leraren toetsen op basis van het leerlingvolgsysteem, waarmee in elk geval de kennis en vaardigheden op het terrein van de kernvakken binnen het profiel worden gemeten. De leraren nemen de toetsen af conform de voorschriften.

Ouders worden geïnformeerd over de vorderingen van de leerlingen.

De school volgt een zorgvuldige procedure bij het bepalen van het advies voor vervolgonderwijs. Voor leerlingen in het uitstroomprofiel 'vervolgonderwijs' informeert de school de leerlingen over de toetsing middels een programma van toetsing en afsluiting.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- hanteren van de toetsen op meerdere ontwikkelingsgebieden
- borging adviesprocedure

Toelichting wettelijke eisen

De school waarborgt de kwaliteit van de toetsafname (artikel 11, lid 7 en 8, en artikel 5 t/m 8 van het Toetsbesluit PO voor uitstroomprofiel vervolgonderwijs). Ook voor scholen zonder examenlicentie gelden op grond van het tweede lid van artikel 14a WEC de bepalingen van de WVO en het Eindexamenbesluit VO, zoals de regels rond het Programma van Toetsing en Afsluiting (PTA, titel 3 Eindexamenbesluit VO).

De school volgt een zorgvuldige procedure bij het bepalen van het advies voor vervolgonderwijs / voorziening en spant zich in om leerlingen op het bij hen passende niveau geplaatst te krijgen (artikel 43 WEC en artikel 3 Inrichtingsbesluit WVO). Betrokkenheid van leerlingen en ouders en ook evaluatie van bestaande procedures kunnen worden beschouwd als nodige waarborgen voor de kwaliteit van de werkzaamheden hierbij.

Kwaliteitsgebied Schoolklimaat

SCHOOLKLIMAAT (SK)

SK1. Veiligheid

Schoolleiding en leraren dragen zorg voor een veilige omgeving voor leerlingen.

Basiskwaliteit

De school zorgt voor de sociale, fysieke en psychische veiligheid van de leerlingen in en om de school gedurende de schooldag. Dit blijkt onder andere uit de beleving van de veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. De school monitort dit ten minste jaarlijks.

De school heeft een veiligheidsbeleid (beschreven in het schoolplan of een ander document), gericht op

het voorkomen, afhandelen, registreren en evalueren van incidenten. Als de uitkomsten van de monitoring daartoe aanleiding geven, treft de school maatregelen om de situatie te verbeteren. De school heeft een functionaris die aanspreekpunt is als het gaat om pesten en voor coördinatie van het beleid tegen pesten. Schoolleiding en leraren voorkomen pesten, agressie en geweld in elke vorm en treden zo nodig snel en adequaat op. De uitingen van leerlingen en personeel zijn in lijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- actoren buiten de school
- beleid sociale media
- preventieve maatregelen (o.a. huisbezoek)

Toelichting wettelijke eisen

De wet bepaalt dat de school ten minste een veiligheidsbeleid (sociale, psychische en fysieke veiligheid) heeft beschreven en dat uitvoert. Het veiligheidsbeleid bestaat uit een samenhangende set van maatregelen gericht op preventie en op het afhandelen van incidenten. Daarvoor is nodig dat leraren een veilige ruimte scheppen waarin duidelijke afspraken gelden en het mogelijk is om sociaal gedrag aan te leren (artikel 5a WEC).

Onder sociale veiligheid wordt minimaal verstaan: een school is veilig als de psychische, sociale en fysieke veiligheid van leerlingen niet door handelingen van andere mensen wordt aangetast. Daarvoor is nodig dat leraren een veilige ruimte scheppen waarin duidelijke afspraken gelden en het mogelijk is om sociaal gedrag aan te leren (artikel 5a WEC en artikel 11, derde lid, WEC). Het onderwijs richt zich onder andere op het verwerven van sociale vaardigheden (artikel 11, derde lid, WEC). Ook moet het bevoegd gezag zorg dragen voor de sociale veiligheid op school (artikel 5a WEC). Uit deze bepalingen volgt dat de school een veilige oefenplaats moet zijn voor leerlingen om sociale vaardigheden aan te leren, waarin leraren het goede voorbeeld geven.

De wet geeft aan dat de school de veiligheid van leerlingen monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft (artikel 5a, eerste lid, onder b, WEC). Een school kan pas goed beleid ten aanzien van sociale veiligheid voeren (artikel 5a, eerste lid, onder a, WEC) als zij inzicht heeft in de feitelijke en ervaren veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. In de memorie van toelichting bij de WEC over sociale veiligheid op school, is vastgelegd dat scholen jaarlijks moeten monitoren en dat het van belang is dat de school een gestandaardiseerd instrument gebruikt. Op basis van die monitoring die een representatief en actueel beeld geeft van de sociale veiligheid van de leerlingen, krijgen scholen inzicht in de daadwerkelijke sociale veiligheid op de school. Op basis van dit veiligheidsbeeld kan de school haar beleid gericht inzetten om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid te bevorderen. De school stelt de monitorgegevens ter beschikking van de inspectie.

Voor ouders en leerlingen is het van belang dat ze een laagdrempelig aanspreekpunt hebben binnen de school als er sprake is van een situatie waarin gepest wordt. Daarom schrijft artikel 5a, eerste lid, onder c, WEC, voor dat iedere school de navolgende taken op school belegt bij een persoon:

- coördinatie van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten op school;
- fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten;

Het onderwijs op de school moet mede gericht zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie (artikel 11, vierde lid, WEC). Daarom dienen de uitingen van leraren in lijn te zijn met de democratische rechtsstaat. Er dient te worden ingegrepen als de uitingen van leerlingen daarmee in strijd zijn.

SK2. Pedagogisch klimaat

De school heeft een ondersteunend pedagogisch klimaat.

Basiskwaliteit

Geen wettelijke eisen.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze?
Te denken valt aan

- gedragsregels voor leerlingen
- kwaliteit van de regels
- voorbeeldgedrag door het personeel/team
- inrichten van oefensituaties om leerlingen te begeleiden bij de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties
- begeleiding leerlingen bij het waar mogelijk zelf oplossen van problemen en conflicten
- betrokkenheid leerlingen bij het realiseren van een positief schoolklimaat
- verantwoordelijkheden van de leerlingen
- inrichting van het gebouw

Kwaliteitsgebied Onderwijsresultaten

ONDERWIJSRESULTATEN (OR)

OR1. Resultaten

De school behaalt met haar leerlingen leerresultaten die ten minste in overeenstemming zijn met de gestelde norm.

Basiskwaliteit

De school behaalt met minimaal 75 procent van haar leerlingen aan het einde van de schoolloopbaan het benodigde niveau voor de uitstroombestemming uit het ontwikkelingsperspectief. De in de ontwikkelingsperspectieven geformuleerde uitstroombestemmingen zijn passend bij het niveau van de leerlingen.

Alle leerlingen in het laatste schooljaar (behoudens wettelijke uitzonderingen) maken een eindtoets.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze?
Te denken valt aan

- de verwachtingen over de eindresultaten die leerlingen kunnen bereiken gebaseerd op de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de ambities van de school
- de bereikte leergroei van leerlingen
- de doelen die de school bereikt bij leerlingen op andere ontwikkelingsgebieden dan taal en rekenen

Toelichting wettelijke eisen

Het onderwijs dient te worden afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling, en moet zodanig worden ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen (artikel 11, lid 1, WEC). Daartoe stelt de school een ontwikkelingsperspectief vast voor de leerling en evalueert dat jaarlijks (artikel 41a WEC). Het ontwikkelingsperspectief bevat de te verwachten uitstroombestemming van de leerling (uitstroomprofiel) en een onderbouwing (Onderwijskundig besluit WEC, artikel 4 en 5). De onderbouwing van het ontwikkelingsperspectief bevat de samenhangende argumenten die relevant zijn voor het onderwijs en die daarmee de keuze onderbouwen voor een uitstroombestemming. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de leerling in relatie tot de voor de uitstroombestemming vereiste kennis en vaardigheden. De mate waarin de uitstroombestemmingen uit de ontwikkelingsperspectieven worden gerealiseerd geeft informatie over in hoeverre de school erin slaagt het onderwijs af te stemmen op de behoeften van de leerlingen, en hoe zij op die manier het meeste uit de leerlingen haalt. Indien in meer dan 25 procent van de gevallen de uitstroombestemming zoals beschreven in het ontwikkelingsperspectief niet wordt gehaald, gaat de

inspectie ervan uit dat de school er onvoldoende in slaagt het onderwijs op de behoeften van leerlingen af te stemmen.

De wet schrijft voor dat alle leerlingen (behoudens uitzonderingen) een eindtoets maken en dat deze conform voorschriften wordt afgenomen (art. 18b WEC).

OR2. Sociale en maatschappelijke competenties

De leerlingen behalen sociale en maatschappelijke competenties op het niveau dat ten minste in overeenstemming is met de gestelde norm.

Basiskwaliteit

De school volgt alle leerlingen op het gebied van het verwerven van sociale en maatschappelijke competenties gedurende hun schoolperiode. De leerlingen verlaten de school met sociale en maatschappelijke competenties die passen bij de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Alle leerlingen profiteren optimaal van het genoten onderwijs op deze gebieden. De school heeft de kenmerken van haar leerlingenpopulatie in kaart en heeft op basis hiervan reële verwachtingen over het niveau dat de leerlingen kunnen bereiken. Deze verwachtingen toetst de school aan de groei die de leerlingen gedurende de schoolperiode doormaken. Daarmee kan de school aantonen dat zij op dit gebied haar doelstellingen haalt, zoals vastgelegd in het schoolplan.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- benutten van behaalde doelstellingen voor verbetering van de kwaliteit
- betrekken van stakeholders bij vaststellen van de norm

Toelichting wettelijke eisen

De wet geeft aan dat het onderwijs zich moet richten op de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en op het ontwikkelen van sociale vaardigheden, en op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie (artikel 11, derde en vierde lid, WEC). Dit is gerelateerd aan de eis om het onderwijs te laten aansluiten op de voortgang in een ononderbroken ontwikkelproces van leerlingen en op de eis om vorderingen in kennis en vaardigheden te volgen. Dit betekent dat de school kan laten zien dat zij de resultaten nastreeft op niet-cognitieve ontwikkelingsgebieden en dat zij deze volgt. Het bereikte uitstroomprofiel garandeert dat de leerling in voldoende mate geëquipeerd is om zich met succes te kunnen handhaven in de vervolgbestemming die met het bereikte uitstroomprofiel samenhangt. De scholen verantwoorden zich over de resultaten die aan het einde van de schoolperiode zijn behaald en doen dat ook in termen van uitstroombestemmingen (artikel 11 lid 1, 14a/c/f, 20/22, 41a en onderliggende regels, WEC).

Om de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te waarborgen, getuigt het van kwaliteit als de school naast de minimumdoelen voor cognitieve ontwikkeling, nadere doelen stelt in afstemming op de specifieke kenmerken en daaruit voortvloeiende behoeften van haar leerlingenpopulatie. Zij kan daarbij specifieke doelen stellen op de cognitieve en op de niet-cognitieve, sociaal-emotionele gebieden en evalueren of die doelen worden gehaald.

OR3. Vervolgsucces

De bestemming van de leerlingen na het verlaten van de school is bekend en voldoet ten minste aan de verwachtingen van de school.

Basiskwaliteit

Geen wettelijke eisen.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdracht heeft de school opgenomen in het schoolplan en (hoe) realiseert de school deze? Te denken valt aan

- vervolgsucces van leerlingen na het verlaten van de school
- conclusies over de mate waarin het vervolgsucces aansluit bij de gegeven adviezen

- verzamelen en analyseren van de gegevens over het vervolg van de loopbaan van leerlingen
- conclusies over het vervolgsucces van schoolverlaters
- analyses voor de verbetering van het onderwijs

Kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie

KWALITEITSZORG EN AMBITIE (KA)

KA1. Kwaliteitszorg

Het bestuur en de school hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en verbeteren op basis daarvan het onderwijs.

Basiskwaliteit

Het bestuur zorgt voor een stelsel van kwaliteitszorg op de scholen. Dit stelsel staat uitgewerkt in het /de schoolplan(nen) van de scholen. Vanuit dit stelsel bewaakt en bevordert het bestuur de kwaliteit van het onderwijsproces en de leerresultaten.

Het bestuur en de scholen hebben zicht op de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn toetsbare doelen geformuleerd en er wordt regelmatig geëvalueerd of deze doelen worden gehaald. De oorzaken van eventueel tekortschietende onderwijskwaliteit zijn geanalyseerd en waar nodig worden verbeteringen doelgericht doorgevoerd. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en scholen maakt een functionerend stelsel van kwaliteitszorg mogelijk.

Eigen aspecten van kwaliteit

Is er aanvullend beleid over de wijze waarop de kwaliteit wordt bewaakt en bevordert en (hoe) wordt dit beleid gerealiseerd?

Te denken valt aan

- ambitieuze doelen die passen bij de maatschappelijke opdracht
- betrokkenheid van stakeholders en onafhankelijke deskundigen bij evaluaties
- strategische financiële planning

Toelichting wettelijke eisen

Het schoolplan en de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs staan centraal om het verbeteren van en het verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Het bevoegd gezag dient zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op een school. Onder 'zorg dragen voor' wordt in elk geval verstaan het naleven van de wettelijke bepalingen en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg (artikel 19 WEC).

De wet vraagt dat de school door haar stelsel van kwaliteitszorg zorg draagt voor de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen en de afstemming van het onderwijs op de voortgang in ontwikkeling van leerlingen (artikel 21, vierde lid, WEC). Ook moet de school vaststellen waar maatregelen ter verbetering nodig zijn. De uitwerking van deze deugdelijkheidseisen dient het bevoegd gezag te beschrijven in het schoolplan. Het functioneren van de kwaliteitscyclus staat centraal. Met de wettelijke opdracht wordt bedoeld: de wettelijke voorschriften inzake de inhoud, de uitgangspunten en de doelstellingen van het onderwijs. Dit betreft het onderwijsaanbod, het onderwijsleerproces en de wijze van toetsen en examineren. De eisen veronderstellen dat de zorg voor kwaliteit cyclisch, systematisch en planmatig is en ook gericht is op het vasthouden van gerealiseerde kwaliteit (artikel 21, vierde lid, WEC).

Uit de deugdelijkheidseisen vloeit voort dat het bevoegd gezag/de school de zorg voor kwaliteit vormgeeft op een wijze waarvan mag worden aangenomen dat deze daadwerkelijk leidt tot zicht op de eigen kwaliteit en op relevante verbetermaatregelen.

KA2. Kwaliteitscultuur

Het bestuur en zijn scholen kennen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren transparant en integer.

Basiskwaliteit

Het bestuur handelt volgens de Code Goed Bestuur en legt uit wanneer het daarvan afwijkt. Deze handelwijze leidt tot een integere en transparante organisatiecultuur. Iedere betrokkene werkt vanuit zijn eigen rol aan de versterking van de onderwijskwaliteit.

Het bestuur zorgt voor bekwaam en bevoegd personeel op alle scholen en maakt het mogelijk dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. De schoolleiding en het team werken gezamenlijk aan een voortdurende verbetering van hun professionaliteit. Leraren houden daarbij rekening met de gestelde bekwaamheidseisen en beroepsprofielen en behaalde resultaten bij leerlingen. Leraren krijgen daartoe voldoende gelegenheid. De wijze waarop ze dit doen, staat helder beschreven in het schoolplan.

Eigen aspecten van kwaliteit

Is er aanvullend beleid over de professionalisering en de kwaliteitscultuur en (hoe) wordt dit beleid gerealiseerd?

Te denken valt aan

- draagvlak voor visie en ambities

Toelichting wettelijke eisen

De uitvoering van de wettelijke eisen rondom kwaliteitszorg vraagt van de school een gezamenlijke inspanning vanuit een verbetercultuur en professionaliteit. Dit veronderstelt onderwijskundig leiderschap, effectieve taakverdeling, resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid van het personeel van de school. Integriteit, zorgvuldigheid en bewustzijn van effecten van het handelen zijn algemeen aanvaarde kwaliteitsbeginselen die behoren bij het professioneel handelen in het onderwijs. Deze komen dan ook terug in de Code Goed Bestuur die het bevoegd gezag dient te hanteren, en waarvan eventuele afwijkingen dienen te worden verantwoord in het jaarverslag (artikel 157, eerste lid, WEC). Het vaststellen van een managementstatuut waaruit de verantwoordelijkheidsverdeling in de aansturing van de school blijkt, is verplicht volgens artikel 31 WEC.

Het zodanig inrichten van het onderwijs dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen, het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen (artikel 11, eerste lid, WEC) en het uitvoeren van de verbetermaatregelen op basis van het kwaliteitszorgsysteem (artikel 19 en 21, vierde lid, WEC) kan alleen worden gerealiseerd door personeel dat professioneel is en blijft. In het schoolplan moet een beschrijving van het personeelsbeleid worden opgenomen. In dat kader is ook het bijhouden van de bekwaamheidsdossiers (artikel 32b WEC) van belang. De school dient leraren een zelfstandige verantwoordelijkheid te geven bij de beoordeling van de onderwijsprestaties van leerlingen en voldoende zeggenschap te geven waar het gaat om het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school (artikel 31a, eerste t/m derde lid, WEC).

KA3. Verantwoording en dialoog

Het bestuur en zijn scholen leggen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren daarover actief een dialoog.

Basiskwaliteit

Het bestuur en de scholen hebben tegenspraak georganiseerd. Dit gebeurt in ieder geval door het intern toezicht en de G(MR) te betrekken bij beleids- en besluitvorming.

Het bestuur en de scholen brengen minimaal jaarlijks verslag uit over hun doelen en de resultaten die zij behalen. Zij doen dit op toegankelijke wijze. Het bestuur verantwoordt zich aan de intern toezichthouder. Het bestuur en de scholen verantwoorden zich aan de overheid en belanghebbenden.

Eigen aspecten van kwaliteit

Is er aanvullend beleid over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd en (hoe) wordt dit beleid gerealiseerd?

Te denken valt aan

- een actieve dialoog met de omgeving over de ambities en resultaten

Toelichting wettelijke eisen

De wet gaat ervan uit dat het bestuur verantwoording aflegt in het jaarverslag, onder meer ten behoeve van het interne toezicht (artikel 157 WEC). Op grond van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) moeten de schoolleiding en het bestuur zich verantwoorden aan de (Gezamenlijke) Medezeggenschapsraad, en deze betrekken bij de beleids- en besluitvorming en de benoeming van bestuurders (artikel 8 en 10, 11, 12, 13 en 14 WMS).

De wet gaat er ook vanuit dat de school in de schoolgids duidelijk aangeeft wat de doelen van het onderwijs zijn en welke resultaten met het onderwijsleerproces worden bereikt (artikel 22 WEC). In de schoolgids dienen ook de gedane bevindingen ten aanzien van het stelsel van kwaliteitszorg te worden opgenomen en de maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn getroffen (artikel 22, eerste lid, onder I, WEC). Daarnaast verantwoordt het bestuur aan de (G)MR de beslissingen en het beleid dat het voorstaat (artikel 8, 10 t/m 14 WMS).

De samenleving heeft belang bij het onderwijs. Om de resultaten van een school te kunnen duiden is het nodig dat de school laat zien welke doelen zij zich stelt.

Kwaliteitsgebied Financieel beheer

FINANCIËEL BEHEER (FB)

FB1. Continuïteit⁴

Het bestuur is financieel gezond en kan op korte en langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen.

Basiskwaliteit

Voor continuïteit is het van belang dat het bestuur inzicht heeft in de financiële uitgangspositie en de ontwikkelingen in de komende drie jaar, en daar beleid op uitzet. In de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag geeft het bestuur inzicht in deze ontwikkelingen en de daaraan verbonden financiële gevolgen. Het bestuur bespreekt het voorgaande regelmatig met de intern toezichthouder en medezeggenschap, treft zo nodig corrigerende maatregelen en verantwoordt zich over het geheel in de jaarverslaggeving.

Eigen aspecten van kwaliteit

Is er aanvullend beleid op de continuïteit van het bestuur/de instelling en (hoe) wordt dit beleid gerealiseerd?

Te denken valt aan

- de wijze waarop het bestuur het duurzaam voortbestaan waarborgt
- de financiële positie van het bestuur waarmee het alle financiële verplichtingen op korte en langere termijn kan nakomen

⁴ In het kader van de evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs heeft de inspectie geconstateerd dat het aspect van financiële continuïteit beter geborgd zou moeten worden in sectorale wetgeving voor het funderend onderwijs. Het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (Kamerstukken II 2018-29, 35102, nr. 2) bevat een aanpassing op dit gebied en zal leiden tot een uitbreiding of aanpassing van de onder de basiskwaliteit opgenomen elementen en ook handhaving op dit punt is dan mogelijk. Tot die tijd richt de inspectie zich op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment onder de basiskwaliteit opgenomen elementen.

- de analyse van de belangrijkste kengetallen in relatie tot de signaleringswaarden

Toelichting wettelijke eisen

De verplichting voor het bevoegd gezag om een continuïteitsparagraaf aan het jaarverslag toe te voegen vloeit voort uit artikel 4, vierde lid, Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO).

De sectorwetgeving verplicht de intern toezichthouder het jaarverslag inclusief continuïteitsparagraaf goed te keuren. Over deze taak (het goedkeuren) moet de intern toezichthouder verantwoording afleggen in het jaarverslag (artikel 28i, eerste lid, onder a en onder e, WEC).

Een 'regelmatige bespreking' is een beleidsmatige invulling van de verplichting de interne toezichthouder te voorzien van taken en bevoegdheden, zodanig dat hij een deugdelijk toezicht kan uitoefenen (artikel 28i, tweede lid, WEC).

Op grond van artikel 8, tweede lid, onder b WMS ontvangt de Medezeggenschapsraad (MR) jaarlijks het jaarverslag (incl. continuïteitsparagraaf). Over tussentijdse ontwikkelingen die de continuïteit van de school/instelling bedreigen dient de MR eveneens te worden geïnformeerd. De MR kan verder zelf het initiatief nemen om met het bestuur in gesprek te gaan over ontwikkelingen die de continuïteit van de school/instelling raken.

FB2. Doelmatigheid⁵

Het bestuur maakt efficiënt en effectief gebruik van de onderwijsbekostiging.

Basiskwaliteit

De doelmatige besteding van de onderwijsbekostiging is onderwerp van gesprek met de intern toezichthouder. Hierover vindt verantwoording in het jaarverslag plaats.

Eigen aspecten van kwaliteit

Is er aanvullend beleid op de doelmatigheid van het bestuur/de scholen en (hoe) wordt dit beleid gerealiseerd?

Te denken valt aan

- de wijze waarop het bestuur (bevoegd gezag) de onderwijsbekostiging zo besteedt dat deze adequaat ten goede komt aan de in het schoolplan geformuleerde ambities inzake effectief onderwijs en de ontwikkeling van alle leerlingen

Toelichting wettelijke eisen

De doelmatige besteding van de onderwijsbekostiging door het bestuur is onderwerp van het toezicht van de intern toezichthouder (artikel 28i, lid 1, onder c en e, WEC). Over deze taak verantwoordt de intern toezichthouder zich in het jaarverslag (artikel 28i, lid 1, onder c en e, WEC).

FB3. Rechtmatigheid

Het bestuur verwerft en besteedt de onderwijsbekostiging conform wet- en regelgeving.

Basiskwaliteit

Het bestuur beschikt over de vereiste deskundigheid en handelt integer en transparant. Het legt

⁵ De Bekostigingsbesluiten WPO, WEC en WVO bevatten bepalingen die het mogelijk maken de bekostiging lager vast te stellen als is vastgesteld dat sprake is van ondoelmatige aanwending van de bekostiging. Op 23 november 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2016:3112) dat geen bekostigingssanctie kon worden opgelegd, omdat geen wettelijke basis bestond voor het toepassen van een correctie op de bekostiging wegens ondoelmatige besteding. Om alsnog te voorzien in deze wettelijke basis, worden de bepalingen die zien op doelmatigheid in de Bekostigingsbesluiten naar wetsniveau getild en opgenomen in de sectorwetten van het funderend onderwijs. Dit wordt geregeld in het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (Kamerstukken II 2018-19, 35102, nr. 2). Tot die tijd richt de inspectie zich op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment onder de basiskwaliteit opgenomen elementen.

verantwoording af over de verwerving en besteding, hetgeen vooral wordt beoordeeld door een accountant die wordt aangesteld door het intern toezicht. Deze accountant opereert volgens de beroepsmaatstaven van de NBA⁶ en speciaal volgens het Onderwijsaccountantsprotocol dat door de inspectie is opgesteld.

Toelichting wettelijke eisen

In de sectorwetten zijn diverse bepalingen opgenomen waaraan het bestuur zich moet houden bij de verwerving en besteding van de bekostiging. Ingevolge artikel 28g, eerste lid, WEC, zorgt het bestuur voor een goed bestuurde school. Dat impliceert wellicht dat het bestuur deskundig moet zijn.

De Minister is bevoegd een aanwijzing op te leggen indien een bestuurder zich schuldig maakt aan wanbeheer (artikel 145a WEC).

De jaarverslaggeving dient transparant te zijn (moet een waarheidsgetrouw beeld geven). Titel 9, Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek en artikel 3, onder a, van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) en de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs alsmede het Onderwijsaccountantsprotocol⁷ bevatten voorts tal van nadere regels omtrent een transparante verantwoording, respectievelijk de controle daarop door de accountant. Een controleverklaring is verplicht op grond van artikel 2 RJO jo. en artikel 2:393 BW.

3.4 OVERIGE WETTELIJKE VEREISTEN

Het waarderingskader omvat niet alle deugdelijkheidseisen zoals die in de sectorwet(ten) en andere onderwijswetten zijn opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Verklaring omtrent het gedrag (VOG) en de vrijwillige ouderbijdrage. De deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden, vatten we samen onder de noemer 'overige wettelijke vereisten'.

In ons jaarwerkplan, dat op de website van de inspectie wordt gepubliceerd, geven we aan welke thema's en/of specifieke wettelijke vereisten we in het kader van het toezicht onderzoeken (zie hoofdstuk 10). Niet naleving van (een of meer van) de overige wettelijke vereisten kan dan niet leiden tot een oordeel Onvoldoende, of tot het oordeel Zeer zwak. Wel dient de school /het bestuur de tekortkoming binnen een door de inspectie te bepalen tijd te herstellen. Dit wordt in het rapport vastgelegd.

⁶ Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants

⁷ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2018/12/05/onderwijsaccountantsprotocol-ocw-2018>

4 NORMERING EN OORDEELSVORMING

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we met behulp van het waarderingskader uit hoofdstuk 3 tot oordelen komen over de kwaliteit van het onderwijs bij scholen en over de kwaliteitszorg en het financieel beheer van de besturen.

4.1 OORDEELSVORMING OP DRIE NIVEAUS

We beoordelen de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteitszorg en het financieel beheer primair op het niveau van de standaard. In paragraaf 4.2 beschrijven we de normering op basis van de deugdelijkheidseisen en in paragraaf 4.3 beschrijven we de richtlijn voor de waardering van de eigen aspecten van kwaliteit.

Het oordeel op de standaard leidt tot een oordeel op het kwaliteitsgebied (paragraaf 4.4) én tot een oordeel over de school als geheel (paragraaf 4.5). In de volgende paragrafen werken we dat uit.

4.2 NORMERING STANDAARDEN

Standaarden omvatten deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit. Of een standaard als Voldoende of Onvoldoende wordt beoordeeld, is alleen gebaseerd op de vraag of het bestuur/de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen. Voor de waardering Goed worden de eigen aspecten van kwaliteit⁸ als volgt bij de oordeelsvorming betrokken:

Oordeelwaardering standaard	Norm voor standaarden met deugdelijkheidseisen
Goed	De school voldoet aan alle deugdelijkheidseisen bij de standaard en realiseert op overtuigende wijze eigen aspecten van kwaliteit
Voldoende (basiskwaliteit)	De school voldoet aan de deugdelijkheidseisen
Onvoldoende	De school voldoet niet aan de deugdelijkheidseisen

4.3 WAARDERING EIGEN ASPECTEN VAN KWALITEIT

De waardering van de eigen aspecten van kwaliteit vindt op twee manieren plaats:

1. Bij de oordeelsvorming op de standaard zijn de eigen aspecten van kwaliteit doorslaggevend voor de waardering Goed (4.2).
2. De standaarden Pedagogisch klimaat (SK2) en Vervolgsucces (OR3) kennen in het (v)so geen wettelijke basis. Als de school op deze standaarden geen eigen ambities en doelen stelt/realiseert dan leidt dat niet tot een oordeel Onvoldoende, maar geven we dit aan als Kan beter. Als de school de eigen aspecten van kwaliteit op overtuigende wijze laat zien (zowel in ambitie als realisatie), dan verbinden we daar de waardering Goed aan.

Waardering standaard	Richtlijn voor waardering eigen aspecten van kwaliteit
----------------------	--

⁸ Een eigen aspect van kwaliteit kan ook zijn: de ambitie om uit te stijgen boven de basiskwaliteit zoals die is vastgelegd in een wettelijk kwaliteitsaspect.

Goed	De school laat de eigen aspecten van kwaliteit op overtuigende wijze zien
Voldoende	De school laat de eigen aspecten van kwaliteit zien
Kan beter	De school laat de eigen aspecten van kwaliteit niet of beperkt zien

4.4 NORMERING KWALITEITSGEBIEDEN

Binnen de gebieden Onderwijsproces, Schoolklimaat en Onderwijsresultaten benoemen we zogenoemde kernstandaarden. Deze wegen meer in de beoordeling dan de andere standaarden bij een oordeel (On)Voldoende. De kernstandaarden zijn Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Didactisch handelen, Veiligheid en Leerresultaten.

Het oordeel of de waardering op de standaarden leidt als volgt tot een oordeel of waardering over het kwaliteitsgebied:

1. Onderwijsproces	Norm
Goed	Alle standaarden binnen het gebied zijn ten minste Voldoende, én twee van de zeven standaarden zijn Goed
Voldoende	Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Didactisch handelen zijn ten minste Voldoende en niet meer dan één van de andere standaarden is Onvoldoende
Onvoldoende	Zicht op ontwikkeling en begeleiding óf Didactisch handelen is Onvoldoende óf twee andere standaarden zijn Onvoldoende
2. Schoolklimaat	Norm
Goed	Beide standaarden in het gebied zijn ten minste Voldoende, én een van beide is Goed
Voldoende	Veiligheid is ten minste Voldoende
Onvoldoende	Veiligheid is Onvoldoende
3. Onderwijsresultaten	Norm
Goed	Alle standaarden binnen het gebied zijn ten minste Voldoende, én een van de drie standaarden is Goed
Voldoende	Leerresultaten zijn ten minste Voldoende
Onvoldoende	Leerresultaten zijn Onvoldoende
4. Kwaliteitszorg	Norm
Goed	De drie standaarden in het gebied zijn ten minste Voldoende en Kwaliteitscultuur is Goed
Voldoende	De drie standaarden zijn Voldoende

Onvoldoende	Een van de drie standaarden is Onvoldoende
5. Financieel beheer⁹	Norm
Voldoende	De beoordeelde standaarden zijn Voldoende
Onvoldoende	Een van de beoordeelde standaarden is Onvoldoende

4.5 NORMERING SCHOOLNIVEAU

Het eindoordeel over de kwaliteit van de school komt tot stand op basis van een oordeel of waardering op de afzonderlijke standaarden.

Eindoordeel / waardering school	Norm
Goed	Alle standaarden zijn ten minste Voldoende, de standaard Kwaliteitscultuur is Goed, ten minste twee standaarden uit het gebied Onderwijsproces en/of Schoolklimaat zijn Goed én alle onderzochte overige wettelijke vereisten worden nageleefd
Voldoende (basiskwaliteit)	Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Didactisch handelen, Veiligheid en Leerresultaten zijn Voldoende en niet meer dan één standaard in de gebieden Onderwijsproces en Onderwijsresultaten is Onvoldoende
Onvoldoende	Zicht op ontwikkeling en begeleiding of Didactisch handelen of Veiligheid of Leerresultaten is Onvoldoende, óf twee andere standaarden in de gebieden Onderwijsproces, Schoolklimaat of Onderwijsresultaten zijn Onvoldoende
Zeer zwak	Leerresultaten is Onvoldoende; én Zicht op ontwikkeling en begeleiding óf Didactisch handelen óf Veiligheid is Onvoldoende

De waardering Goed op het niveau van de school spreken we uit als het bestuur een verzoek heeft ingediend voor een onderzoek bij een school die volgens hen de waardering Goed verdient.¹⁰ Een dergelijk onderzoek kan worden ingediend bij de vierjaarlijkse onderzoeken (hoofdstuk 7).

4.5.1 Wettelijke norm zeer zwak onderwijs

Artikel 19a WEC bepaalt dat indien de leerresultaten van de school niet kunnen worden beoordeeld op grond van de gestelde regels, de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is indien de school tekortschiet in de naleving van twee of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en de school dientengevolge tekortschiet in het zorg dragen voor de veiligheid op de school, bedoeld in artikel 5a WEC, of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen dan wel tekortschiet in het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen, bedoeld in artikel 11, eerste lid WEC.

Een bestuur kan tegen het oordeel Zeer zwak bezwaar maken en beroep aantekenen (artikel 20, zesde lid, WOT).

⁹ Wij beoordelen Financieel beheer als Voldoende als de financiële Continuïteit (FB1) en Rechtmatigheid (FB3) voldoende zijn. Wij geven geen oordeel over de financiële Doelmatigheid (FB2), tenzij er zwaarwegende redenen zijn om te concluderen dat er sprake is van evidente ondoelmatigheid. Dit leidt dan tot het oordeel Onvoldoende. In dat geval is ook het oordeel over Financieel beheer Onvoldoende

¹⁰ Een school kan ook de waardering Goed krijgen via de procedure voor Excellente Scholen (zie de website van de inspectie).

In alle gevallen dat de resultaten in het (v)so niet zijn te beoordelen, hanteren we op basis van bovengenoemd wetsartikel de volgende normering:

Normering bij niet te beoordelen resultaten (v)so	
Onvoldoende	Zicht op ontwikkeling en begeleiding of Didactisch handelen of Veiligheid of Kwaliteitszorg is Onvoldoende, óf twee standaarden in het gebied Onderwijsproces zijn Onvoldoende
Zeer zwak	Twee van de vier volgende standaarden zijn Onvoldoende: Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Didactisch handelen, Veiligheid en/of Kwaliteitszorg

4.6 NORMERING BESTUURSNIIVEAU

Op bestuursniveau geven we twee oordelen: op het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie en op het kwaliteitsgebied Financieel beheer. We hanteren daarbij onderstaande norm.

Oordeel/ waardering bestuursniveau	Norm Kwaliteitszorg en ambitie	Norm Financieel beheer
Goed	Alle drie standaarden zijn ten minste Voldoende en de standaard Kwaliteitscultuur is Goed	Niet van toepassing
Voldoende (basiskwaliteit)	Alle drie standaarden zijn Voldoende	De beoordeelde standaarden zijn Voldoende
Onvoldoende	Eén standaard is Onvoldoende	Eén standaard is Onvoldoende

Gefaseerde invoering van de norm voor Kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau

In het eerste vierjaarlijks onderzoek op bestuursniveau hanteren we in het funderend onderwijs de norm voor Kwaliteitszorg en ambitie als volgt: we geven een oordeel op de drie standaarden afzonderlijk. In het rapport geven we aan de hand van deze oordelen een kwalitatieve beschrijving van het gebied Kwaliteitszorg en ambitie.

Het gebied Financieel beheer wordt vanaf de invoering van het onderzoekskader conform bovenstaande norm beoordeeld.

4.7 OORDEELSVORMING

4.7.1 Beoordelen naleving deugdelijkheidseisen

Bij onze oordeelsvorming hanteren we bovengenoemde normering als richtlijn. De mate waarin de onderwijspraktijk de essentie en bedoeling van met name de deugdelijkheidseisen tentoonspreidt, is bepalend voor ons oordeel. Daarbij hanteren we het uitgangspunt dat voor een oordeel Voldoende aan de deugdelijkheidseisen behorende bij de standaard moet worden voldaan. We beoordelen echter niet de naleving van elke deugdelijkheidseis per standaard op zichzelf, maar in relatie tot de kwaliteit die met de standaard wordt beoogd. Het kan zijn dat een school op een standaard een positief beeld laat zien, maar dat aan een bepaald element van de standaard (nog) niet wordt voldaan. Als het niet naleven van die deugdelijkheidseis beperkt van invloed is op de aangetroffen kwaliteit én als het punt eenvoudig en op korte termijn kan worden hersteld, dan geven we het oordeel Voldoende op de

standaard. Het bestuur krijgt dan een opdracht tot herstel, en ziet zelf toe op herstel van naleving (ook paragraaf 9.2.1).

4.7.2 Waarderen eigen aspecten van kwaliteit

Waar we voor de cesuur Voldoende/onvoldoende heldere richtlijnen hanteren op basis van deugdelijkheidseisen, ligt dit voor de waardering Goed genuanceerder. Naast het zichtbaar voldoen aan alle deugdelijkheidseisen bij de standaard kijken we voor een waardering Goed met name naar de eigen aspecten van kwaliteit: laat de school op overtuigende wijze zien hoe zij haar eigen kwaliteitsbeleid op de betreffende standaard vormgeeft en realiseert en of de school daarmee volgens wetenschappelijke inzichten goed onderwijs realiseert? Het Schoolplan is daarbij de belangrijkste bron. De interpretatieruimte is hier groter en we baseren ons daarbij primair op de ambities van het bestuur en de keuzes die de school daarin maakt.

4.7.3 Omgevingsfactoren

Omgevingsfactoren, de context waarbinnen de school opereert, kunnen in positieve of negatieve zin van invloed zijn op de onderwijskwaliteit en de financiële continuïteit. Omgevingsfactoren zijn onder meer: de ontwikkeling van de leerlingenpopulatie, huisvesting, personele samenstelling, fusiegeschiedenis, organisatieontwikkeling, ontwikkeling bestuur en intern toezicht. Echter, onze oordelen betreffen altijd de kwaliteit van het onderwijs zoals leerlingen dat ontvangen, ongeacht de omgevingsfactoren.

Hoewel omgevingsfactoren dus niet van invloed zijn op het oordeel, spelen zij wel een rol bij het bepalen van passende interventies in het kader van vervolgtoezicht. Het effect van het niet naleven van een deugdelijkheidseis kan verschillen per doelgroep; dit wegen we mee in het bepalen van de herstelopdracht. Interventies kunnen afhankelijk van de contextfactoren een meer of minder directief karakter hebben. In hoofdstuk 9 gaan we hier verder op in.

4.7.4 Expertoordeel

Het karakter van het waarderingskader met enerzijds een stevige wettelijke basis en anderzijds ruimte voor eigen aspecten van kwaliteit, stelt hoge eisen aan onze expertise. Met het waarderingskader als instrument en de richtlijnen voor de oordeelsvorming beoordelen we de feitelijke realisatie van het onderwijs zoals leerlingen dat ontvangen. We typeren het inspectieoordeel en onze waarderingskader daarom als een expertoordeel. Met onze deskundigheid als toezichthouder en met kennis van zaken op de onderscheiden kwaliteitsgebieden zijn we in staat om in gelijke situaties tot gelijke oordelen te komen.

Onze oordelen hebben een wettelijke basis en komen tot stand met gebruik van meerdere bronnen, zoals documenten van de instelling en gesprekken met leraren, leerlingen, ouders en medezeggenschapsorganen. We passen hoor en wederhoor toe. We werken in teams; onze oordelen komen in consensus tussen de inspecteurs tot stand en referenten beoordelen in de rapportagefase de onderbouwing van onze bevindingen. Met deze werkwijze komen we tot een afgewogen oordeel.

Voor de waardering van de eigen aspecten van kwaliteit hanteren we een soortgelijke werkwijze. We hebben hier de rol van de *critical friend*. Het bestuur en de school zijn hier zelf aan zet en we passen onze toezichtstijl daar op aan.

Onze focus gedurende het gehele proces van oordelen en waarderen is dat we recht doen aan de onderwijskwaliteit die we aantreffen.

5 WERKWIJZE TOEZICHT OP BESTUREN EN SCHOLEN

Hiervoor hebben we beschreven waar we bij de uitvoering van het toezicht naar kijken (het waarderingskader in hoofdstuk 3) en hoe we dat beoordelen (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk beschrijven we de hoofdlijnen van onze werkwijze. Deze is gebaseerd op twee pijlers: de jaarlijkse prestatieanalyse en het vierjaarlijks onderzoek. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk geven we dat schematisch weer.

5.1 JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE EN VIERJAARLIJKS ONDERZOEK

We monitoren voortdurend de prestaties van besturen en scholen. Als we daarbij risico's signaleren, leidt dit tot een onderzoek. Dat onderzoek voeren we uit aan de hand van het waarderingskader. We stellen in dat onderzoek vast of de school voldoet aan de basiskwaliteit. Deze continue monitoring van risico's ondersteunt ons in de uitvoering van onze waarborgfunctie (hoofdstuk 6). Als er sprake is van kwaliteitsrisico's dan starten we een kwaliteitsonderzoek. Als er financiële risico's zijn, onderzoeken we dat op bestuursniveau.

Om een beeld te krijgen van de mate waarin een bestuur zelf de kwaliteit en continuïteit bewaakt en monitort, voeren we daarnaast eens in de vier jaar bij alle besturen een onderzoek uit. We kijken dan niet alleen of en hoe een bestuur mogelijke risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en/of het financieel beheer aanpakt, we krijgen ook zicht op de ambities van het bestuur en de wijze waarop het continu streeft naar verbetering. De kern van het vierjaarlijks onderzoek is het onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur. Het startpunt van dit onderzoek wordt gevormd door de verantwoording hierover van het bestuur. Om te zien in welke mate het bestuur effectief de kwaliteit bewaakt en verbetert, doen we verificatieonderzoek bij scholen.

Deze combinatie van de kortcyclische prestatieanalyse en de langcyclische bestuursgerichte onderzoeken geven in samenhang een betrouwbaar beeld van de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. In paragraaf 5.4 geven we de toezichtcyclus schematisch weer. In hoofdstuk 6 beschrijven we de inrichting en organisatie van de jaarlijkse prestatieanalyse. Hieronder geven we een overzicht van de onderdelen van het vierjaarlijks onderzoek. De organisatie daarvan staat beschreven in hoofdstuk 7.

5.2 ONDERDELEN VIERJAARLIJKS ONDERZOEK

In het vierjaarlijks onderzoek naar bestuur en scholen doen we uitspraken over de kwaliteitszorg van het bestuur, het financieel beheer en de onderwijskwaliteit van een deel van de scholen. We doen dus onderzoek op twee niveaus: op het niveau van het bestuur, en op het niveau van de scholen. Op het niveau van het bestuur doen we onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur (paragraaf 5.2.1). Op het niveau van de scholen onderscheiden we drie typen onderzoek: verificatieonderzoek (paragraaf 5.2.2), onderzoek naar risicoscholen (paragraaf 5.2.3) en onderzoek naar goede scholen (paragraaf 5.2.4).

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

Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs van al zijn scholen. Het bestuur is verantwoordelijk voor de doelen die worden afgesproken voor de scholen, en heeft zicht op de onderwijskwaliteit. De informatie over de onderwijskwaliteit biedt het bestuur de mogelijkheid om te evalueren of de doelstellingen worden gehaald en of bijsturing noodzakelijk is.

Het bestuur kan per school specifieke doelen stellen, maar kan ook aanvullende doelstellingen formuleren die voor alle scholen gelden.

Het doel van het onderzoek naar kwaliteitszorg en financieel beheer is vast te stellen of het bestuur een doeltreffend systeem van kwaliteitszorg hanteert waarmee het de kwaliteit en de continuïteit van het aangeboden onderwijs garandeert en of het tot verdere kwaliteitsverbetering stimuleert.

Om antwoord te krijgen op de vraag of de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur op orde zijn, voeren we de volgende onderzoeksactiviteiten uit:¹¹

- *Documentonderzoek*
We bestuderen documenten die het bestuur zelf heeft opgesteld, zodat we inzicht krijgen in de opzet en werking van het systeem. Relevante documenten zijn onder meer: strategische plannen, statuten, schoolplannen, externe audits, evaluatierapporten, monitor-rapporten.
- *Expertanalyse*
We leggen een relatie tussen de bestudeerde documenten, de toezichthistorie en kengetallen over resultaten en financieel beheer. We beoordelen jaarverslagen, evenals relevante andere documenten, waaruit kan worden afgeleid hoe het bestuur zich verantwoordt over de kwaliteit.
- *Gesprekken met sleutelfiguren*
Op basis van de expertanalyse bepalen we welke sleutelfiguren wij willen spreken, bijvoorbeeld: kwaliteitszorgmedewerkers, schoolleiders, coördinatoren. Dit geeft ons informatie over de vraag of er binnen de instelling sprake is van een open dialoog over kwaliteit en verantwoording, en daarmee op de werking van het kwaliteitszorgsysteem en de besturing. We voeren in dit kader altijd een gesprek met het bestuur, het intern toezicht en het medezeggenschapsorgaan (als informatiebron).
- *Verificatieonderzoek bij een selectie van scholen (paragraaf 5.2.2)*

5.2.2 Verificatieonderzoek

Verificatieonderzoek voeren we in de eerste plaats uit om vast te stellen of het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie Voldoende is. Het geeft ons in de tweede plaats informatie over de feitelijke onderwijskwaliteit van de school.

We voeren dit onderzoek uit als een onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer op bestuursniveau. Zoals gezegd (paragraaf 4.6), oordelen we bij het eerste vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen op het niveau van de standaarden binnen dit kwaliteitsgebied.

Het gaat ons bij 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, kan onder meer worden nagegaan of het beleid van het bestuur doorwerkt tot op het niveau van de leraren en de leerlingen/studenten. We nemen de informatie waarover het bestuur beschikt als startpunt van het onderzoek. Daarbij gaat het onder meer om de jaarverantwoording, maar ook om evaluatierapporten en zelfevaluaties. We verifiëren de juistheid van de informatie over de onderwijskwaliteit.

Bij een verificatieonderzoek wordt gebruikgemaakt van het waarderingskader; het onderzoek omvat een beredeneerde selectie van de standaarden. De selectie van de standaarden die worden onderzocht, bepalen we op basis van onze expertanalyse en de verantwoordingsinformatie van het bestuur.

We gaan uit van een beredeneerde steekproef bij scholen. We houden daarbij rekening met de inrichting van het bestuur en we kijken daarbij naar een evenwichtige verdeling over de scholen. We onderzoeken bij deze scholen één of een beperkt aantal standaarden. We beoordelen in ieder geval ook onderdelen van de kwaliteitszorg op het niveau van de scholen, omdat dit informatie geeft over de doorwerking van het systeem naar de werkvloer.

¹¹ We voeren daarnaast onderzoek uit naar risicoscholen en naar goede scholen. Die onderzoeken leveren ook informatie op over de vraag of de kwaliteitszorg op bestuursniveau toereikend is. Verificatie is daar feitelijk een nevendoeel.

Een verificatieonderzoek gebeurt op grond van artikel 11, achtste lid, van de WOT. Als we tijdens de verificatieonderzoeken op onverwachte risico's stuiten, dan kunnen we een kwaliteitsonderzoek starten (paragraaf 5.2.3). De termijn waarbinnen dit gebeurt, is afhankelijk van de ernst en omvang van de risico's.

5.2.3 Kwaliteitsonderzoek bij risico's

We voeren een onderzoek uit bij scholen en besturen waarvan het vermoeden bestaat dat zij onvoldoende kwaliteit bieden (artikel 11, derde lid, WOT), of als er risico's zijn ten aanzien van het financieel beheer. Dit vermoeden kan voortkomen uit de expertanalyse ter voorbereiding van het vierjaarlijks onderzoek.

Het risico kan ook zichtbaar worden tijdens een verificatieonderzoek. Het kwaliteitsonderzoek moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van wettelijke tekortkomingen en of de school dus voldoet aan basiskwaliteit. De omvang van het onderzoek is afhankelijk van de informatie die het bestuur over de onderwijskwaliteit en/of de continuïteit kan geven. De selectie van te onderzoeken standaarden wordt daarop afgestemd.

Overigens kunnen ook signalen in de media of klachten een aanleiding vormen om een kwaliteitsonderzoek uit te voeren (paragraaf 5.3).

Bij het eerste vierjaarlijks onderzoek voert de inspectie deze onderzoeken zelf uit. Als de kwaliteitszorg van het bestuur als Voldoende of Goed is beoordeeld, kan in een volgend vierjaarlijks onderzoek een onderzoek bij scholen met risico's, op verzoek van de inspectie door het bestuur zelf worden uitgevoerd.

5.2.4 Onderzoek op verzoek bij goede scholen

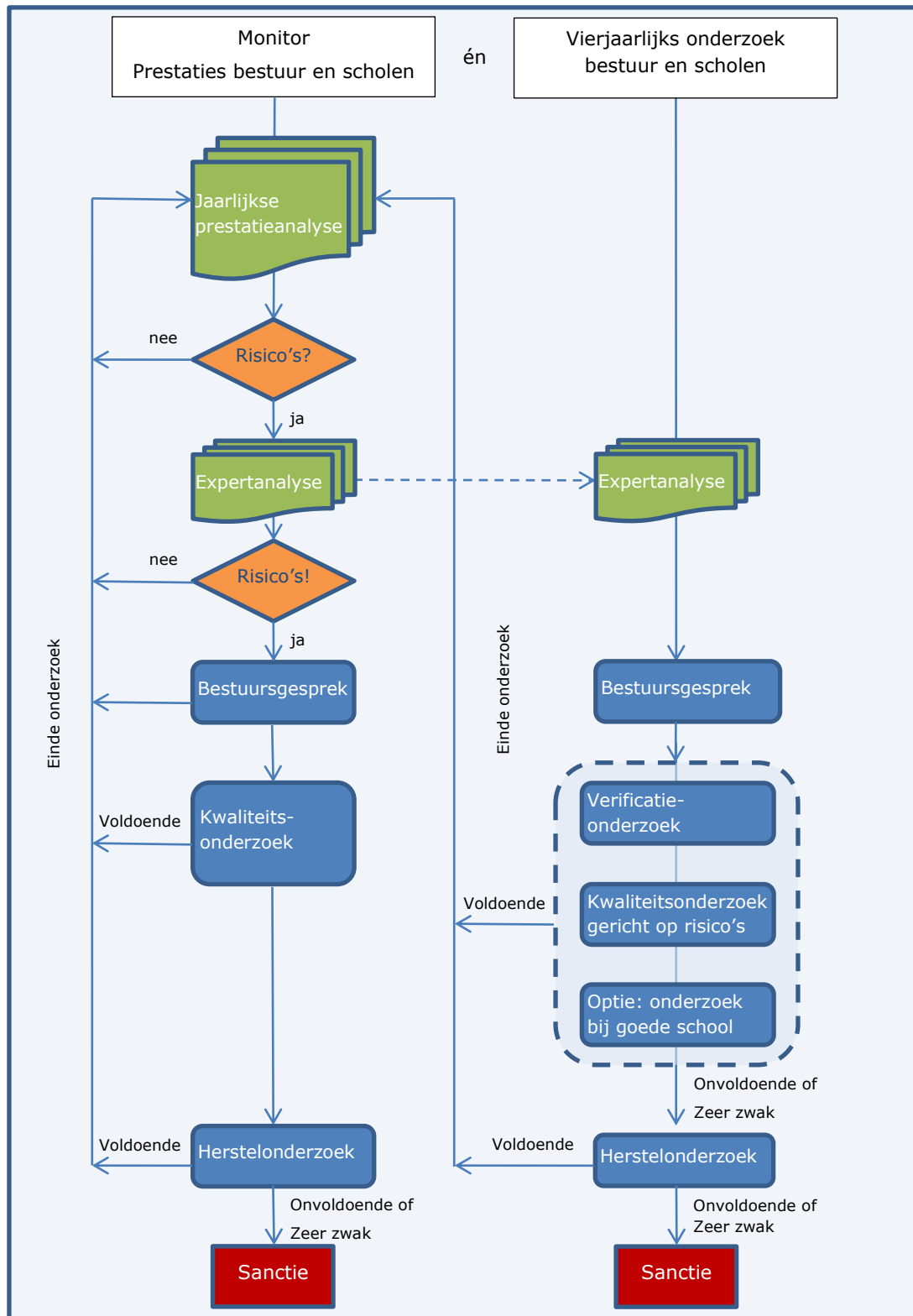
Een bestuur kan bij het vierjaarlijks onderzoek een verzoek doen aan de inspectie om onderzoek uit te voeren bij scholen die volgens het bestuur goed zijn. We voeren het onderzoek uit bij een beperkt aantal scholen en daarbij geldt als voorwaarde dat het bestuur een zelfevaluatie heeft laten opstellen. Daarbij is het van belang dat de (zelf)evaluatie gaat over de belangrijkste elementen uit het waarderingskader, van recente datum is en op objectieve bronnen is gebaseerd. We beoordelen dan de feitelijke kwaliteit en vergelijken deze met het beeld dat het bestuur over de betreffende school heeft. Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van het waarderingskader.

5.3 SPECIFIEK ONDERZOEK

Op grond van artikel 15 van de WOT kan de inspectie ter uitvoering van haar taken uit eigen beweging dan wel op verzoek van de minister specifiek onderzoek verrichten. Aanleiding voor het verrichten van specifiek onderzoek kan onder meer liggen in ernst en omvang van risico's ten aanzien van de naleving van wettelijke vereisten, de kwaliteit van het onderwijs en/of het financieel beheer van een bestuur, of bij klachten en/of berichten in de media daarover. De inspectie voert dan een onderzoek uit bij de betreffende school/scholen en/of het bestuur. Als het reguliere waarderingskader inhoudelijk niet toereikend blijkt voor het onderzoek, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, dan stelt de inspectie een passend beoordelingskader op. Afhankelijk van de aard en ernst van de problematiek kan de inspectie het onderzoek zonder aankondiging uitvoeren.

Een bijzondere vorm van onderzoek op grond van artikel 15 van de WOT is het onderzoek naar bestuurlijk handelen (paragraaf 9.3.2).

5.4 STROOMSCHEMA TOEZICHTCYCLUS



6 MONITOR BESTUREN EN SCHOLEN

Voor de uitvoering van onze waarborgfunctie is het van belang dat we continu de prestaties van besturen en hun scholen monitoren en daarmee eventuele risico's tijdig kunnen detecteren. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we dit doen. We onderscheiden daarbij drie fasen: jaarlijkse prestatieanalyse, expertanalyse risico's en het bestuursgesprek.

6.1 JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE

Doel: Tijdige detectie van mogelijke risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer bij besturen en hun scholen.

Analysevraag: Laten de prestaties van het bestuur en zijn school/scholen risico's zien die nadere analyse vergen?

De monitoring van de prestaties op het niveau van het bestuur en zijn scholen helpt ons om tijdig eventuele risico's op het spoor te komen. We doen dit conform artikel 11 van de WOT aan de hand van de volgende indicatoren:

- schoolplan;
- leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen;
- monitor inzake de veiligheid van leerlingen op school;
- informatie uit de jaarstukken, met inbegrip van het financieel jaarverslag;
- beschikbare signalen over mogelijke knelpunten waaronder het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, aanleiding toe bestaat.

Ten minste eenmaal per jaar voeren we een analyse uit op de data die we met de monitor verkrijgen. Als er geen vermoeden van risico's is, wordt de analyse afgesloten. Besturen worden dan niet actief over de uitkomst van de prestatieanalyse op de hoogte gesteld. Als er een vermoeden van risico's is, voeren we een expertanalyse uit (paragraaf 6.2).

6.2 EXPERTANALYSE RISICO'S

Doel: Expertoordeel over de ernst en omvang van de risico's.

Analysevraag: Zijn de risico's van dien aard en/of omvang dat er aanleiding is voor een bestuursgesprek?

De expertanalyse risico's bevestigt al dan niet de vermoedens van tekortkomingen ten aanzien van de onderwijskwaliteit en/of het financieel beheer. De analyse wordt uitgevoerd door een expertteam, waarin kennis en deskundigheid op het terrein van data-analyse, onderwijskwaliteit en financieel beheer aanwezig zijn. Zo ontstaat een integraal beeld van de onderwijskwaliteit, sturingskwaliteit en financiën. De expertanalyse wordt in eerste instantie uitgevoerd op basis van de prestatieanalyse in combinatie met het schoolplan, het jaarverslag, eventuele signalen die bij ons bekend zijn en de toezichthistorie. Zo nodig vragen we aanvullende informatie op bij het bestuur.

Afhankelijk van de ernst en urgentie van de uitkomst van de analyse organiseren we een bestuursgesprek. Als er op korte termijn een vierjaarlijks onderzoek staat gepland, dan nemen we de expertanalyse mee in de voorbereiding van dit onderzoek (paragraaf 7.2.1).

6.3 BESTUURSGESPREK

Doel: Oordeelsvorming over de mate waarin het bestuur effectief de risico's bestrijdt.

Analysevraag: Zijn de risico's bij het bestuur bekend en zo ja: handelt het bestuur effectief in de aanpak daarvan?

Als de expertanalyse nog onvoldoende uitsluitel biedt over de vraag of de geconstateerde risico's tot kwaliteitsproblemen en/of financiële problemen leiden, dan nodigen we het bestuur uit voor een gesprek. In dit gesprek bespreken we de risico's bij specifieke scholen en maken we een inschatting van de mate waarin het bestuur in staat is de kwaliteitsproblemen zelf aan te pakken. Bij financiële risico's vragen we het bevoegd gezag zo mogelijk een eigen risicoanalyse te maken en daarop aansluitend een plan van aanpak op te stellen.

Op basis van het bestuursgesprek bepalen we of er voldoende vertrouwen is in het bestuur om zelf tot een effectieve aanpak van de risico's te komen of dat we aanleiding zien voor een kwaliteitsonderzoek bij scholen op basis van artikel 11, derde lid van de WOT (paragraaf 6.4), of bij het bestuur op basis van artikel 15 van de WOT (paragraaf 5.3).

6.4 KWALITEITSONDERZOEK BIJ RISICO'S

We voeren een onderzoek uit bij scholen waarvan het vermoeden bestaat dat zij onvoldoende kwaliteit bieden (artikel 11, derde lid, WOT) of risico's vertonen ten aanzien van het financieel beheer door het bestuur. Dit vermoeden kan voortkomen uit de jaarlijkse prestatieanalyse.

Het kwaliteitsonderzoek moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van wettelijke tekortkomingen en of de school en het bestuur dus voldoen aan de basiskwaliteit. De omvang van het onderzoek is afhankelijk van de informatie die het bestuur over de onderwijskwaliteit en/of de continuïteit kan geven. De selectie van te onderzoeken standaarden wordt daarop afgestemd. Als de kwaliteitszorg met Voldoende of Goed is beoordeeld, kan een onderzoek naar risico's bij scholen door het bestuur zelf worden uitgevoerd.

7 VIERJAARLIJKS ONDERZOEK BESTUUR EN SCHOLEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de organisatie van het vierjaarlijks onderzoek. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de uitgangspunten zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 en met behulp van het waarderingskader en de normering zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4. Het vierjaarlijks onderzoek kent drie fasen: de voorbereiding (paragraaf 7.2), de uitvoering (paragraaf 7.3) en de afronding (paragraaf 7.4). We starten met de onderzoeksvragen.

7.1 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het vierjaarlijks onderzoek heeft tot doel een antwoord te formuleren op de volgende centrale vraag en daarvan afgeleide deelvragen:

Centrale vraag:

Is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Deelvragen:

1. Heeft het bestuur doelen afgesproken met de scholen, heeft het voldoende zicht op de onderwijskwaliteit en stuurt het op de verbetering van de onderwijskwaliteit?
2. Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer?
3. Communiceert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen en die van zijn scholen?
4. Is het financieel beheer deugdelijk?

Het onderzoek naar deze deelvragen is daarmee gericht op de standaarden binnen de kwaliteitsgebieden Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

7.2 VOORBEREIDING

7.2.1 Expertanalyse bestuurlijke verantwoording

Doel: Het verkrijgen van een voorlopig beeld van de kwaliteitszorg, de onderwijskwaliteit en het financieel beheer.

Resultaat: Expertanalyse als basis voor bestuursgesprek.

Ieder onderzoek start met een expertanalyse van de informatie die de inspectie beschikbaar heeft. We analyseren het schoolplan (voldoet het aan de wettelijke voorschriften en welke ambities bevat het plan), het jaarverslag en relevante andere documenten zoals beleidsplan(nen), en documenten die de evaluatie en beoordeling van de kwaliteit betreffen. Deze documenten vormen de basis van de expertanalyse. Daarnaast baseren wij ons op signalen, toezichthistorie en data, zoals resultaatgegevens en andere kengetallen.

De gegevensverzameling voor de expertanalyse kan plaatsvinden op basis van papieren documenten, databestanden, via een login van het bestuur en/of op locatie. In bijzondere gevallen vragen we aanvullende documenten op bij het bestuur.

We bekijken of de informatie van de instelling actueel is en of de informatie betrekking heeft op onze onderzoeksvragen (paragraaf 7.1) en daarmee ook de kwaliteitsgebieden van het waarderingskader dekt. Op basis van de uitkomst van de expertanalyse stellen we de agenda op voor het startgesprek met het bestuur.

7.2.2 Startgesprek met het bestuur

Doel: Verkrijgen van een voorlopig beeld van de prestaties en ontwikkelingen van bestuur en scholen en bepalen van de inrichting van het onderzoek op hoofdlijnen.

Resultaat: Afspraken over de selectie van scholen waar verificatieonderzoek, kwaliteitsonderzoek of een onderzoek (op verzoek) naar een goede school plaatsvindt.

In het startgesprek vragen we het bestuur zijn analyse van de prestaties en ontwikkelingen van zijn scholen te presenteren. We toetsen dat aan onze eigen 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 een verificatieonderzoek wordt uitgevoerd. Als uit de expertanalyse is gebleken dat er sprake is van een of meer risicoscholen, dan wordt bij deze scholen een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Het bestuur kan daarnaast het verzoek doen om een onderzoek te doen bij een 'goede school'. Voor een beschrijving van de aangegeven onderzoekstypen verwijzen we naar paragraaf 5.2.

Het bestuur informeert de geselecteerde scholen over het inspectieonderzoek en maakt daarbij gebruik van de informatie die wij daartoe leveren.

7.2.3 Onderzoeksplan

Doel: Informatie en verantwoording van doel, opzet, inhoud en reikwijdte van het vierjaarlijks onderzoek voor het bestuur en de geselecteerde scholen.

Resultaat: Door inspectie vastgesteld onderzoeksplan.

Wij maken een onderzoeksplan op basis van de expertanalyse en de uitkomst van het bestuursgesprek. Het onderzoeksplan is een gestructureerd en helder overzicht van de activiteiten die in de verschillende onderzoeksfasen plaatsvinden. Wij bepalen daarin wat wij willen verifiëren/onderzoeken en hoe we dat doen. Uit het plan blijkt welke scholen we onderzoeken voor de verificatie, en op welke standaarden. Ook geeft het plan inzicht in de scholen die we willen onderzoeken naar aanleiding van risico's en eventueel onderzoek naar goede scholen die het bestuur voordraagt (paragraaf 5.2.4). Het onderzoeksplan omvat tevens de standaarden die in het kader van het stelseltoezicht worden onderzocht (hoofdstuk 10). Voor de planning en organisatie van de onderzoeksactiviteiten zoeken wij zo veel mogelijk afstemming met het bestuur. Het bestuur bekijkt het onderzoeksplan op organisatorische en logistieke haalbaarheid voor de instelling. Zo nodig en zo mogelijk voeren we wijzigingen door.

Bij besturen met meer onderwijssectoren (po/vo) specificeren wij in het onderzoeksplan welke scholen uit de verschillende sectoren wij gaan onderzoeken.

7.2.4 Presentatie door scholen

Doel: Verkrijgen van een zelfbeeld van de school.

Resultaat: Het inspectieteam heeft een zo volledig mogelijk beeld van de visie, ambities, doelen en resultaten van de school.

We willen zo veel mogelijk aansluiten bij het zelfbeeld van de school en bij de informatie die zij ons daarover beschikbaar stelt; daarbij is met name het schoolplan van belang. We bieden scholen de gelegenheid om bij de start van het onderzoek een presentatie te verzorgen waarin zij (het team) een zo volledig mogelijk beeld geven van 'waar ze staan': hun visie, ambities, doelen en beoogde/behaalde resultaten. De vorm is vrij. Wij luisteren, kijken en stellen vragen om zo veel mogelijk relevante informatie te verwerven voor de inrichting van het onderzoek. We kijken ook hoe de informatie aansluit op het schoolplan. Een presentatie kan zowel bij scholen die we onderzoeken ter verificatie, als bij

kwaliteitsonderzoeken naar risico's en/of onderzoeken naar een 'goede school'. De planning van de presentatie wordt in overleg met de school bepaald.

7.3 UITVOERING

7.3.1 Onderzoek op schoolniveau

Doel: Oordeelsvorming over de centrale vraag en deelvragen uit het onderzoeksplan op schoolniveau.

Resultaat: Een voorlopig oordeel over de zorg die het bestuur heeft voor de feitelijke onderwijskwaliteit en voorlopige oordelen over de onderzochte standaarden op schoolniveau.

Het verificatieonderzoek, de eventuele kwaliteitsonderzoeken en het mogelijke onderzoek op verzoek, worden conform het onderzoeksplan uitgevoerd. Bij de oordeelsvorming hanteren we het waarderingskader. Het gebruik van meerdere bronnen en consensus binnen het onderzoeksteam over de oordelen vormen daarbij een belangrijk uitgangspunt. Het bestuur draagt er zorg voor dat de onderzoeksactiviteiten volgens plan kunnen verlopen.

Een kwaliteitsonderzoek naar risico's bij een school wordt altijd afgerond met een terugkoppeling van de bevindingen en voorlopige oordelen. Dit geldt ook voor een onderzoek (op verzoek) naar een goede school.

7.3.2 Onderzoek op bestuursniveau

Doel: Het delen van de bevindingen op schoolniveau en daarmee tevens verkrijgen van aanvullende informatie over de kwaliteitszorg en financiën ten behoeve van de oordeelsvorming.

Resultaat: Een voorlopig oordeel over de stand van de kwaliteitszorg en het financieel beheer.

Op basis van de bevindingen op schoolniveau stellen wij voorlopige oordelen op, die we met het bestuur bespreken. Onze voorlopige oordelen toetsen wij aan het beeld dat het bestuur hierover heeft. Worden de geconstateerde risico's herkend? En hoe stuurt het bestuur op verbetering? Levert de verificatie een bevestiging op van wat het bestuur hierover heeft verantwoord? Het bestuur kan zo nodig aanvullende informatie verstrekken.

7.4 AFRONDING

7.4.1 Rapport

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

Resultaat: Conceptrapport vierjaarlijks onderzoek.

Het inspectieteam stelt het conceptrapport op, nadat de voorlopige oordelen en bevindingen voldoende zijn besproken. Het rapport beschrijft de conclusie op de hoofdvraag en deelvragen en de onderbouwing daarbij. De oordelen en waarderingskader over de scholen en de eventuele herstelopdrachten zijn opgenomen in het rapport. Dat geldt zowel voor de scholen die ter verificatie zijn onderzocht als voor de scholen die zijn onderzocht omdat er risico's waren. Ook de uitkomsten van het eventuele onderzoek op verzoek naar een goede school worden in het rapport opgenomen. Het rapport is beknopt en gericht aan het bestuur.

Het bestuur kan in reactie op het conceptrapport eventuele feitelijke onjuistheden en algemene opmerkingen schriftelijk aan de inspectie melden.

7.4.2 Feedbackgesprek

Doel: Herkennen en erkennen van oordelen en waarderingen.

Resultaat: Draagvlak voor oordelen en aanknopingspunten voor herstel en verbetering.

We willen dat onze oordelen en waarderingen zodanig betekenis hebben voor de school en het bestuur dat deze niet alleen worden (h)erkend, maar ook aanzetten tot verbetering. Op basis van het conceptrapport geven we de school en het bestuur feedback over onze bevindingen. Feedbackgesprekken worden op verzoek van de school georganiseerd en hebben alleen betrekking op een kwaliteitsonderzoek naar aanleiding van risico's. Feedback naar aanleiding van verificatieonderzoeken vindt plaats op bestuursniveau.

Op basis van bespreking van concrete casuïstiek en/of vragen die scholen hebben, geven we een toelichting op onze oordelen. Daarbij kunnen we meer informatie teruggeven aan leerkrachten en schoolleiders dan in de rapporten is aangegeven. Als het eigen aspecten van kwaliteit betreft, leggen we nadrukkelijk de relatie met het schoolplan.

Het juiste moment voor een feedbackgesprek wordt in overleg bepaald.

7.4.3 Eindgesprek met het bestuur

Doel: Informeren van het bestuur over de conclusies op de onderzoeksvragen en (zo nodig) afspraken maken over herstel en verbetering.

Resultaat: Definitief rapport.

In het eindgesprek worden de conclusies toegelicht en worden zo nodig aanvullende afspraken gemaakt over herstel en verbetering. Hierbij onderscheiden we 'wat beter moet' (deugdelijkheidseisen) en 'wat beter kan' (eigen aspecten van kwaliteit). Ook benoemen we wat goed gaat en we leggen daarbij een verbinding met het schoolplan. Afhankelijk van het oordeel over de kwaliteitszorg van het bestuur maken we afspraken over de rol die het bestuur zelf krijgt bij het uitvoeren van (her)onderzoek (paragraaf 9.1).

Op basis van dit gesprek stellen wij het definitieve rapport op en sturen dat naar het bestuur. Het bestuur kan desgewenst een zienswijze indienen (paragraaf 8.3). In het feedbackgesprek kan al voldoende informatie zijn gewisseld over de bevindingen en conclusies, waarmee een afrondend bestuursgesprek overbodig kan zijn.

7.5 DOORLOOPTIJDEN

De totale doorlooptijd van het vierjaarlijks onderzoek is grotendeels afhankelijk van het aantal scholen dat bij een onderzoek is betrokken. Per onderzoek kan dit dus variëren.

8 RAPPORTEREN EN COMMUNICEREN

Al onze onderzoeken worden afgerond met een rapport en alle rapporten zijn openbaar.¹² We zijn daarmee transparant in onze werkwijze en onze oordelen en waarderingsen. In dit hoofdstuk geven we een toelichting op de verschillende rapportagevormen. In de laatste paragraaf beschrijven we hoe we de kennis en informatie die we met ons onderzoek opdoen, breed willen benutten.

8.1 RAPPORT VIERJAARLIJKS ONDERZOEK

Het rapport van het vierjaarlijks onderzoek is gericht aan het bestuur en geeft een totaalbeeld van de bevindingen op bestuursniveau en de scholen waar een verificatieonderzoek, een kwaliteitsonderzoek of een onderzoek naar goede scholen op verzoek is uitgevoerd. In het rapport maken we onderscheid in enerzijds de beoordeling van de naleving van de deugdelijkheidseisen (voldoet het bestuur en zijn scholen aan de basiskwaliteit) en anderzijds onze bevindingen over de eigen doelen en ambities van het bestuur en de scholen. Door dit in één rapport op te nemen geven we een integraal beeld van de kwaliteit van het bestuur en de onderzochte scholen.

We rapporteren op twee manieren over de verificatieonderzoeken. In de beschrijving van de kwaliteitszorg op bestuursniveau geven we beknopt weer wat we hebben aangetroffen bij de scholen, en in hoeverre dat strookt met de informatie waarover het bestuur beschikt. We beschrijven tevens hoe het kwaliteitszorgsysteem doorwerkt, aan de hand van doelstellingen van het bestuur die we hebben geselecteerd om dat vast te stellen. Daarnaast rapporteren we de resultaten van de verificatie over de kwaliteit op de geselecteerde standaarden bij de betreffende scholen.¹³

8.1.1 Bestuursprofiel

We vatten onze oordelen en waarderingsen op bestuursniveau in een bestuursprofiel samen. Hieronder zijn twee voorbeelden opgenomen.

Voorbeeld 1. Bestuursprofiel Kwaliteitszorg en Financieel beheer

Kwaliteitsgebied en standaarden	Oordeel / waardering
Kwaliteitszorg en ambitie	VOLDOENDE ¹⁴
Kwaliteitszorg	Voldoende
Kwaliteitscultuur	Voldoende
Verantwoording en dialoog	Goed
Financieel beheer	VOLDOENDE
Continuïteit	Voldoende
Doelmatigheid	Voldoende

¹² Artikel 15 van de WOT bepaalt dat rapporten openbaar zijn, tenzij aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet.

¹³ Op de standaarden van de kwaliteitsgebieden Onderwijsproces, Schoolklimaat, Onderwijsresultaten en Kwaliteitszorg en ambitie.

¹⁴ In het eerste vierjaarlijks onderzoek geven we op bestuursniveau geen samenvattend oordeel op het niveau van het gebied Kwaliteitszorg en ambitie, maar geven we een kwalitatieve beschrijving op basis van de oordelen op de onderliggende standaarden (paragraaf 4.6). We geven wel een oordeel op de drie standaarden.

Rechtmatigheid	Voldoende
----------------	-----------

In onderstaande voorbeeldtabel zijn alleen de standaarden opgenomen die ter verificatie van de kwaliteitszorg van het bestuur bij een of meer scholen door ons zijn onderzocht. Door onze oordelen te confronteren met de informatie van het bestuur, kunnen we verifiëren of die informatie juist en volledig is. De tabel betreft een voorbeeld.

Voorbeeld 2. Bestuursprofiel verificatie kwaliteitsborging onderwijskwaliteit

Standaard	School 1	School 2	School 3
Zicht op ontwikkeling en begeleiding	Goed	Voldoende	Onvoldoende
Didactisch handelen	Goed	Goed	Voldoende
Veiligheid	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
Kwaliteitscultuur	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

In een apart hoofdstuk van het rapport van het vierjaarlijks onderzoek wordt een nadere toelichting gegeven op de oordelen op de onderwijskwaliteit.

8.1.2 Kwaliteitsprofiel scholen

Bij een kwaliteitsonderzoek gericht op risico's worden de standaarden die door ons zijn beoordeeld in een tabel weergegeven. We noemen dit het kwaliteitsprofiel. Wanneer een bestuur als onderdeel van het vierjaarlijks onderzoek een onderzoek bij een goede school heeft aangevraagd, dan wordt ook dit onderzoek samengevat in een kwaliteitsprofiel.

We vermelden in het overzicht onze oordelen en waarderingen op de standaarden en kwaliteitsgebieden én op het niveau van de school. We geven daarbij een enkelvoudig eindoordeel (voorbeeld 3).

Voorbeeld 3. Kwaliteitsprofiel school

Kwaliteitsgebieden en Standaarden	Oordeel / waardering
ONDERWIJSPROCES	VOLDOENDE
Aanbod	Goed
Zicht op ontwikkeling en begeleiding	Voldoende
Didactisch handelen	Voldoende
Extra ondersteuning	Onvoldoende
Samenwerking	Goed
Toetsing en afsluiting	Voldoende
SCHOOLKLIMAAT	GOED
Veiligheid	Voldoende
Pedagogisch klimaat	Goed
ONDERWIJSRESULTATEN	VOLDOENDE
Resultaten	Voldoende

Sociale en maatschappelijke competenties	Voldoende
Vervolgsucces	Kan beter
KWALITEITSZORG EN AMBITIE	ONVOLDOENDE
Kwaliteitszorg	Voldoende
Kwaliteitscultuur	Goed
Verantwoording en dialoog	Onvoldoende
Eindoordeel school:	VOLDOENDE

8.1.3 Ontwikkeling kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit

Naast het bestuursprofiel en de kwaliteitsprofielen van de scholen geven we ook een beeld van de ontwikkeling van het bestuur (terugblikkend en vooruitkijkend) en we beschrijven daarbij de omgevingsfactoren die mede van invloed zijn op de onderwijskwaliteit zoals we die hebben aangetroffen.

8.1.4 Afspraken vervolgtoezicht

Tot slot worden in het rapport de eventuele herstelopdrachten vastgelegd die betrekking hebben op het herstel van niet-naleving van de deugdelijkheidseisen.

We geven aan wanneer we een herstelonderzoek gaan doen. In het rapport leggen we tevens vast wat het bestuur zelf doet om het herstel van naleving en/of de kwaliteitsverbetering te onderzoeken. Ook leggen we de termijnen vast waarbinnen de tekortkoming(en) moet(en) zijn hersteld (hoofdstuk 9).

8.2 RAPPORT KWALITEITSONDERZOEK GERICHT OP RISICO'S

Als een kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd naar aanleiding van de jaarlijkse prestatieanalyse, dan maken we een rapport van bevindingen en ook dan is de adressant het bestuur. Naast een beschrijving van de bevindingen worden de oordelen op de kwaliteitsgebieden en standaarden in een kwaliteitsprofiel weergegeven. Ook wordt het eindoordeel toegevoegd (voorbeeld 3). Het rapport en het kwaliteitsprofiel van de school worden op onze website geplaatst.

8.3 OPENBAARMAKING, ZIENSWIJZE EN BEZWAAR

Onze rapporten zijn openbaar. We plaatsen een rapport in de vijfde week na vaststelling op onze website (artikel 21, eerste lid, WOT). Als het bestuur op basis van het definitieve rapport een eigen zienswijze heeft opgesteld, voegen we die toe aan het rapport. De zienswijze betreft geen feitelijke onjuistheden; deze zijn op basis van het conceptrapport gecorrigeerd.

Een bestuur kan bezwaar maken tegen de openbaarmaking (niet tegen de inhoud) van een rapport als het een onderzoek is dat wordt uitgevoerd op basis van artikel 15 van de WOT (specifiek onderzoek, paragraaf 5.3).

8.4 PUBLIEKSINFORMATIE VIA DE WEBSITE

We hebben een publieke taak en dat betekent dat we ouders en samenleving informeren over onze bevindingen. We doen dit met onze rapporten, via onze website en via het onderwijsloket. In principe zijn alle rapporten via onze website beschikbaar.

Van ieder bestuur en van alle door ons onderzochte scholen plaatsen we het rapport op onze website. Bovendien wordt het kwaliteitsprofiel van de school/scholen (paragraaf 8.1.2), dat in de rapporten is opgenomen, ook op een toegankelijke wijze op de website geplaatst. Het rapport van het vierjaarlijks onderzoek wordt integraal geplaatst op de pagina op onze website waar informatie over het betreffende bestuur te vinden is. Ook het kwaliteitsprofiel van het bestuur (oordelen over de Kwaliteitszorg en Financieel beheer) plaatsen we op onze website, bij het betreffende bestuur.

Als we in het kader van het vierjaarlijks onderzoek een of meer risicoscholen hebben onderzocht, dan is informatie over die school in het vierjaarlijks onderzoeksrapport opgenomen. We plaatsen bovendien een kwaliteitsprofiel over de school op onze website. We nemen een link op naar het rapport waarin de informatie over de betreffende school is opgenomen.

De oordelen en waarderingen die voortkomen uit de verificatieonderzoeken zijn opgenomen in het rapport van het vierjaarlijks onderzoek. We verwijzen op onze website bij de betreffende school waar we verificatieonderzoek hebben gedaan, naar het rapport op bestuursniveau. We maken hiervan echter geen kwaliteitsprofiel, omdat we slechts enkele standaarden hebben onderzocht.

Bij besturen waar wij het oordeel uitspreken dat de Kwaliteitszorg Goed¹⁵ is én het inancieel beheer Voldoende (paragraaf 4.4), hebben wij het vertrouwen dat het bestuur zelf goede informatie verstrekt over zijn kwaliteit, en daar waar nodig verbeteringen doorvoert. Bij die besturen nemen wij een link op naar de website van de onderwijsinstelling zelf. We nemen in dat geval tevens bij elke (niet onderzochte) school op onze website de tekst op, dat de inspectie het bestuur heeft onderzocht en dat de inspectie vertrouwen heeft in de informatie die het bestuur over zijn scholen verstrekt. De volgende tekst wordt bij elke school opgenomen: "Het bestuur heeft inzicht in de kwaliteit van zijn scholen en verbetert de kwaliteit daar waar nodig. Het bestuur is bovendien financieel gezond. U kunt voor meer informatie de website van dit bestuur raadplegen." Bij scholen die we zelf hebben onderzocht plaatst de inspectie een kwaliteitsprofiel op de website.

Als uit herstelonderzoek is gebleken (hoofdstuk 9) dat een bestuur de aangetroffen tekortkomingen heeft hersteld, dan wordt dit nieuwe oordeel ook zichtbaar als publieksinformatie via de website. In situaties dat het bestuur in opdracht van de inspectie zelf een onderzoek uitvoert, worden bij voldoende kwaliteit de resultaten op de inspectiesite gemeld via een verwijzing naar de site van het bestuur.

Parallel aan onze publieksinformatie zien we dat sectorraden hun besturen ondersteunen met het bieden van actuele informatie over prestaties van besturen en scholen. De publieksinformatie van de inspectie vormt daarbij een van de bronnen en draagt daarmee bij aan een transparante verantwoording van onderscheiden besturen en de sector als geheel. Als die informatie toereikend is, kunnen wij in de toekomst meer verwijzen naar die publieke informatie.

Via het Loket van de inspectie kunnen ouders, besturen en scholen vragen stellen over het onderwijs in het algemeen of over specifieke scholen waar zij belanghebbende zijn. Ook kunnen hier klachten worden gemeld. Klachten hebben voor ons een signaalfunctie en worden meegenomen bij de jaarlijkse prestatieanalyse en de expertanalyse ter voorbereiding van het vierjaarlijks onderzoek. De inspectie behandelt individuele klachten overigens niet.

8.5 DE STAAT VAN HET ONDERWIJS

Een specifieke vorm van rapportage betreft De Staat van het Onderwijs. Dit rapport publiceren we jaarlijks in april. Hierin beschrijven we hoe het staat met de kwaliteit van de onderscheiden onderwijssectoren. We benutten de onderzoeksgegevens uit onze vierjaarlijkse onderzoeken bij

¹⁵ *Dat betekent dat de drie standaarden van kwaliteitszorg in elk geval voldoende zijn, en dat bovendien de standaard Kwaliteitscultuur goed is.*

besturen en hun scholen, uit themaonderzoeken en uit specifieke onderzoeken om een actueel beeld te geven van de prestaties van de sector als geheel.

Met De Staat van het Onderwijs richten we ons niet tot het individuele bestuur, maar – namens de minister – tot de samenleving. Voor besturen en scholen biedt De Staat van het Onderwijs echter ook relevante informatie, met name als het gaat om het toetsen van de eigen prestaties aan het landelijk beeld van de prestaties van besturen en scholen.

8.6 KENNIS DELEN

We willen onze kennis over de onderwijskwaliteit binnen de sector meer toegankelijk maken voor besturen en scholen. We doen dat onder meer met de hiernavolgende activiteiten.

Feedbackgesprekken

Met onze onderzoeken verzamelen we veel kennis en informatie. Veel leggen we vast in onze rapporten, maar veel informatie gaat door onze drang naar beperking ook verloren. We voeren daarom in de afronding van onze onderzoeken feedbackgesprekken met besturen en scholen waarin we hen meer uitvoerig kunnen informeren over bevindingen die ten grondslag liggen aan onze oordeelsvorming. Dit leidt tot herkenning en erkenning van onze oordelen, maar ook biedt het scholen en besturen concrete aanknopingspunten voor verbetering.

Compliance assistance (hulp bij nalevingsvragen)

Als scholen of besturen vragen hebben over de wijze waarop zij aan de deugdelijkheidseisen kunnen voldoen, dan geven wij informatie. Ook verwijzen we naar scholen en besturen waar we voorbeelden hebben aangetroffen van goede praktijken.

Themabijeenkomsten/toezichtlab

Aan de hand van onze onderzoeken en De Staat van het Onderwijs selecteren we jaarlijks thema's waarover we in dialoog gaan met het onderwijsveld. We organiseren daartoe bijeenkomsten / toezichtlabs waarbij we ons primair richten op management, besturen en raden van toezicht.

9 HERSTEL EN VERBETERING

In de vorige hoofdstukken hebben we beschreven hoe wij onze onderzoeken inrichten en hoe wij met behulp van het waarderingskader tot een oordeel komen. In dit hoofdstuk beschrijven we het vervolgtoezicht: wat we doen als er sprake is van niet-naleving van de deugdelijkheidseisen. We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van onze stimulerende rol bij verbeteringen die een bestuur aanvullend op basiskwaliteit wil realiseren.

9.1 VERVOLGTOEZICHT NA HET VIERJAARLIJKS ONDERZOEK

Eens in de vier jaar voeren we een onderzoek uit naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer op bestuursniveau. We kijken dan of het bestuur de onderwijskwaliteit goed in beeld heeft, daarbij zo nodig verbetering doorvoert en of het de financiën op orde heeft. We leggen onze bevindingen vast in een rapport en maken (waar nodig) afspraken over herstel van tekortkomingen en het doorvoeren van wenselijke verbeteringen. In deze paragraaf beschrijven we de inrichting van het vervolgtoezicht.

9.1.1 Oordeel kwaliteitszorg bestuur is leidend

Het oordeel over het financieel beheer en met name de kwaliteitszorg op bestuursniveau is leidend voor de inrichting van het vervolgtoezicht. Daarbij stellen we de vraag: wat moet op basis van de inspectieoordelen worden hersteld of verbeterd en welke rol krijgt het bestuur zelf bij de monitoring en beoordeling van dit herstel of de verbetering? We maken daarbij onderscheid tussen 'herstelonderzoek', dat de inspectie uitvoert, en 'eigen onderzoek', dat in opdracht van het bestuur wordt uitgevoerd. We onderscheiden grofweg vier scenario's.

1. *Kwaliteitszorg op orde en geen tekortkomingen: vertrouwen*

In het gunstigste scenario zijn er geen (of beperkte) tekortkomingen geconstateerd en zijn er geen of slechts enkele vermoedens van risico's op schoolniveau. Als daarbij de kwaliteitszorg en het financieel beheer op orde zijn, spreken we vertrouwen uit in het bestuur en komen we in principe na vier jaar opnieuw langs. We maken afspraken met het bestuur over wanneer en hoe het bestuur zich verantwoordt over het eventuele herstel van de tekortkomingen en risico's. Wij verifiëren of de verbeteringen zijn gerealiseerd.

We bieden het bestuur de mogelijkheid om tussentijds één keer een 'uitwisselingsgesprek' te voeren over de stand van zaken en eventuele nieuwe ontwikkelingen.

2. *Kwaliteitszorg op orde, maar tekortkomingen: afspraken met bestuur over eigen rol bij vervolgtoezicht*

Als de kwaliteitszorg en het financieel beheer op orde zijn en we tekortkomingen hebben geconstateerd op het niveau van de scholen, formuleren we herstelopdrachten en maken we afspraken met het bestuur over wat het bestuur zelf (her)onderzoekt en wat het aandeel van de inspectie is. Bij eventuele risico's die het bestuur zelf onderzoekt, maken we afspraken over hoe het bestuur zich verantwoordt over de uitkomsten daarvan en de maatregelen die daaruit kunnen voortvloeien. We maken daarnaast afspraken over de vraag wanneer en hoe het bestuur zich verantwoordt over het herstel. In overleg met het bestuur wordt bepaald welk herstel door het bestuur zelf wordt onderzocht en hoe het bestuur zich over het herstel verantwoordt.

De rol van de inspectie kan in dit scenario variëren van 'vinger aan de pols' tot uitvoering van een volledig herstelonderzoek. Bij de rolverdeling wordt meegewogen wat de omvang van de geconstateerde tekortkoming(en) is en wat de impact is bij niet spoedig herstel.

3. *Kwaliteitszorg niet op orde: in alle gevallen voert de inspectie kwaliteits- en/of herstelonderzoek uit*

Als een bestuur de kwaliteitszorg niet op orde heeft, dan is het aannemelijk dat de geconstateerde tekortkomingen bij de onderzochte scholen niet op zichzelf staan. De kwaliteitszorg is niet op orde als

een van de standaarden binnen dit kwaliteitsgebied Onvoldoende is. De inspectie kan er dan voor kiezen om nog een of meer kwaliteitsonderzoek(en) te doen naar risico's.

Het bestuur krijgt een herstelopdracht opgelegd, met als belangrijk onderdeel de verbetering van de kwaliteitszorg. In het vervolgtoezicht voert de inspectie het herstelonderzoek uit.

4. Financieel beheer niet op orde: combinatie van scenario's

Daar waar de kwaliteitszorg op bestuursniveau Voldoende of Goed is, maar het financieel beheer Onvoldoende, gebruiken we een combinatie van scenario's: het bestuur krijgt (beperkte) ruimte om zelf vorm te geven aan de verbetering van de tekortkomingen op het gebied van de kwaliteit, maar de inspectie voert zelf vervolgonderzoek uit in het kader van de verbetering van het financieel beheer.

Er is geen eenduidige beslisregel voor de keuze van een scenario. Dit is onder meer afhankelijk van het aantal scholen en de omvang ervan onder een bestuur, de complexiteit (aantal sectoren) van het bestuur, de ernst en omvang van de tekortkomingen en de eventuele risico's, de mate en snelheid van herstel van lopende toezichttrajecten, de toezichthistorie en de ontwikkeling van de kwaliteit en de kwaliteitszorg.

De beslissing over de inrichting van het vervolgtoezicht wordt vastgelegd in het rapport van het vierjaarlijks onderzoek naar bestuur en scholen. Hierin wordt ook vastgelegd in hoeverre het bestuur onderzoek uitvoert, en bij welke scholen de inspectie herstelonderzoek uitvoert.

Bij grotere besturen kan het voorkomen dat bij het vierjaarlijks onderzoek niet alle scholen zijn onderzocht waar we risico's vermoeden. In dat geval kunnen we (aanvullend) kwaliteitsonderzoek uitvoeren. Ook in dit geval is het oordeel over de kwaliteitszorg van het bestuur leidend voor het antwoord op de vraag welke rol het bestuur zelf krijgt bij het (aanvullend) onderzoek en de eventuele verbeteracties.

9.1.2 Monitoren van herstel en verbetering

De afspraken met het bestuur over het vervolgtoezicht worden in principe bepaald voor de periode van maximaal vier jaar, volgend op het laatste vierjaarlijkse onderzoek. Deze afspraken kunnen in de tussentijd worden aangepast, afhankelijk van het verloop van het herstel van eventuele eerder vastgestelde tekortkomingen en van nieuwe ontwikkelingen (zowel positief als negatief) die naar voren komen in de jaarlijkse prestatieanalyse. Het eerdere oordeel over de kwaliteitszorg van het bestuur is hierbij leidend. Dit kan, afhankelijk van het tempo van herstel en de aanwezigheid van nieuwe risico's of signalen, ertoe leiden dat het bestaande scenario tussentijds kan worden verlicht of kan worden verzaamd. Dit betekent dat de inspectie, afhankelijk van de keuze van het scenario en de afspraken met het bestuur naar aanleiding van het vorige vierjaarlijkse onderzoek, bepaalt hoe om te gaan met eventuele risico's die naar voren komen in de daaropvolgende jaren en tot welke eventuele aanpassingen van de afspraken met het bestuur dit moet leiden.

Bij besturen waar de Kwaliteitszorg en/of het Financieel beheer als Onvoldoende zijn beoordeeld, kan het oordeel tussentijds worden aangepast naar Voldoende als de tekortkomingen zijn hersteld. In de tussenliggende jaren kan het oordeel over deze kwaliteitsgebieden worden bijgesteld op basis van een herstelonderzoek/bestuursonderzoek op maat. Het is dus niet noodzakelijk om een volledig vierjaarlijks bestuursonderzoek uit te voeren om tot bijstelling van het oordeel over het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie te komen.

Bij besturen bij wie de Kwaliteitszorg als Voldoende was beoordeeld, maar waar zich in de tussenliggende jaren (ernstige en/of veelvuldige) nieuwe risico's voordoen of bij wie het herstel achterblijft, kan het toezicht tussentijds worden verzaamd door versneld een onderzoek uit te voeren bij dat bestuur.

9.2 ONVOLDOENDE: OPDRACHT TOT HERSTEL

Herstel van naleving is gericht op scholen en besturen die niet voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Voor een school heeft dit betrekking op de onderwijskwaliteit, voor een bestuur betreft dit de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Scholen en besturen schieten dusdanig tekort in wat zij leerlingen bieden, voldoen niet aan de vereisten voor kwaliteitszorg en/of lopen dusdanige financiële risico's, dat herstel van die tekorten vereist is. Vanuit onze waarborgfunctie zien wij toe op dat herstel.

9.2.1 Herstelopdracht en herstelonderzoek

Bij het opleggen van een herstelopdracht hanteren we drie opties:

1. Als het oordeel op schoolniveau of een kwaliteitsgebied Onvoldoende is, krijgt het bestuur een opdracht tot herstel en volgt herstelonderzoek. De herstelopdracht en de afspraken over het herstelonderzoek maken deel uit van het rapport.¹⁶
2. Als een kwaliteitsgebied Voldoende is, maar een standaard binnen het gebied is Onvoldoende, dan krijgt het bestuur opdracht tot herstel. We vertrouwen erop dat het bestuur de tekortkoming binnen de afgesproken termijn herstelt. We doen in principe geen herstelonderzoek. Deze afspraak wordt vastgelegd in het rapport.
3. Als een standaard Voldoende is, maar er is niet aan alle wettelijke eisen voldaan (paragraaf 4.7.1), dan benoemen we de tekortkoming in het rapport – met de handhaving van het oordeel Voldoende. Het bestuur draagt er zorg voor dat herstel zo snel mogelijk plaatsvindt. We nemen een herstelopdracht op in het rapport, maar er volgt geen herstelonderzoek.

De herstelopdracht zoals bedoeld onder 1, 2 en 3 omvat de formulering van de wettelijke tekortkoming en de termijn waarbinnen herstel moet zijn gerealiseerd. Dit wordt vastgelegd in het rapport. De mate waarin wij directief optreden bij het bepalen van de herstelopdracht is mede afhankelijk van de ernst en omvang van de tekortkomingen en de omgevingsfactoren die op het niet naleven van invloed zijn.

Om te onderbouwen dat het herstel is doorgevoerd, kunnen besturen een eigen onderzoek of een analyse uitvoeren. Dat het bestuur zo'n onderbouwing moet sturen, kan onderdeel zijn van de herstelopdracht.

In de volgende gevallen voert de inspectie in elk geval een herstelonderzoek uit:

- een school met oordeel Zeer zwak
- een school met oordeel Onvoldoende
- onvoldoende Kwaliteitszorg op bestuursniveau (op een of meer standaarden);
- onvoldoende Financieel beheer.

Het herstelonderzoek kan een volledig kwaliteitsonderzoek zijn, of een verificatie van de informatie die we van het bestuur hebben gekregen. Als de kwaliteitszorg van het bestuur op orde is, maken we bij voorkeur gebruik van informatie waarover het bestuur zelf beschikt. Dat komt de proportionaliteit van ons toezicht ten goede. Na uitvoering van het herstelonderzoek worden de dan vastgelegde oordelen opgenomen op onze website. We leggen onze bevindingen vast in een rapport conform artikel 20 en 21 van de WOT.

Het bestuur kan de inspectie vragen een herstelonderzoek eerder uit te voeren dan afgesproken, bijvoorbeeld omdat de verbeteringen al zijn gerealiseerd, eerder dan de gestelde termijn. Het herstelonderzoek heeft tot doel te beoordelen of eerdere door ons geconstateerde tekortkomingen in de naleving van de deugdelijkheidseisen door het bestuur en/of de school zijn hersteld.

¹⁶ We geven op bestuursniveau bij het eerste vierjaarlijks onderzoek nog geen oordeel op het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie. Er vindt wel vervolgtoezicht plaats als een van de standaarden binnen dit kwaliteitsgebied Onvoldoende is. We handelen in dat geval dus conform optie 1.

9.2.2 Herstel financieel beheer

Als er op het gebied van financieel beheer sprake is van risico's ten aanzien van de continuïteit of van niet naleven van wettelijke vereisten, dan leggen we vast welke maatregelen het bestuur moet treffen voor de verbetering van de financiële positie of de financiële beheersing. Als er sprake is van het oordeel Onvoldoende op Financieel beheer, dan spreken we van aangepast financieel toezicht. De interventie is erop gericht dat de risico's of tekorten binnen een beperkte periode zijn opgeheven. Doorgaans moet dit binnen twee jaar het geval zijn. We leggen vast op welke wijze en op welk moment het bestuur ons informatie levert. We maken daarbij gebruik van nadere richtlijnen voor de stappen bij het aangepast financieel toezicht. Het bestuur wordt geïnformeerd over het escalatietraject als herstel niet binnen de gestelde termijn is gerealiseerd (paragraaf 9.3).

Als herstel van naleving niet binnen de afgesproken termijn plaatsvindt en/of het bestuur niet bij machte blijkt om het herstel te realiseren, dan kunnen we besluiten tot versnelling van het vierjaarlijks onderzoek. Een andere mogelijkheid is dat we de aard van de interventie(s) verzwaren. We noemen dit 'escalatie'.

9.3 ESCALATIE BIJ VOORTDUREN NIET-NALEVING

Indien er vertraging in het herstel optreedt, waardoor leerlingen (te lang) onderwijs van onvoldoende kwaliteit krijgen of de risico's ten aanzien van kwaliteitszorg of financieel beheer niet verminderen, dan volgt escalatie van het toezicht. Dit heeft tot doel te bewerkstelligen dat het bestuur alsnog en zo snel mogelijk de tekortkoming(en) herstelt. We maken daarbij gebruik van interventies die de druk op herstel doen toenemen, zoals een bestuursgesprek waarin we bijvoorbeeld prestatieafspraken vastleggen.

9.3.1 Opschorten of inhouden van de bekostiging

Indien een bestuur na een herstelopdracht niet binnen de afgesproken termijn de desbetreffende wettelijke eis naleeft, kan een bekostigingssanctie worden opgelegd. De minister heeft de bevoegdheid om de bekostiging geheel of gedeeltelijk op te schorten of in te houden (artikel 146 WEC); deze bevoegdheid is aan de inspectie gemandateerd tot aan 15 procent van de bekostiging. De manier waarop de minister en de inspectie met deze bevoegdheid omgaan is vastgelegd in de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen¹⁷.

Voorafgaand aan een besluit tot opschorting of inhouding van de bekostiging wordt het bestuur van dit voornemen in kennis gesteld, en gevraagd een zienswijze te geven. Deze zienswijze wordt meegewogen in het uiteindelijke besluit.

9.3.2 Onderzoek bestuurlijk handelen

Als we bij besturen ernstige tekortkomingen hebben vastgesteld op het gebied van de kwaliteitszorg en/of de financiën, en het bestuur heeft deze niet binnen de afgesproken termijn hersteld, dan kunnen we een onderzoek doen naar het bestuurlijk handelen. Het functioneren van het intern toezicht maakt veelal deel uit van het onderzoek.

Een onderzoek bestuurlijk handelen kan leiden tot afspraken met het bestuur teneinde alsnog herstel te realiseren, tot een bekostigingssanctie (paragraaf 9.3.1) of tot een voordracht bij de minister met een advies over de sancties die de minister kan treffen op basis van de wet. De minister kan op basis van de voordracht een aanwijzing geven of tot opschorting of inhouding van de bekostiging overgaan.

¹⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031665/2013-08-01>

9.3.3 Escalatieteam ministerie en inspectie

In uitzonderlijke gevallen kan een situatie ontstaan waarin de interventiemogelijkheden van de inspectie zijn uitgeput en waarin de inspectie er geen vertrouwen in heeft dat het bestuur erin zal slagen om de afspraken over de noodzakelijke verbeteringen binnen een redelijke termijn na te komen. Dit kan het geval zijn bij een combinatie van aanhoudende risico's ten aanzien van de kwaliteit, in combinatie met risico's ten aanzien van het financieel beheer. Zo'n situatie kan zich ook voordoen naar aanleiding van een zeer ernstig incident. Het ministerie en de inspectie vormen dan samen een escalatieteam en maken afspraken over de te volgen lijn en ieders rol daarin. De samenwerking is erop gericht de best passende oplossing voor het probleem te arrangeren, zodat de voorwaarden voor kwaliteit van het onderwijs en/of het financieel beheer worden gegarandeerd.

9.3.4 Overige sancties

Naast de hierboven genoemde sancties kan de inspectie in bijzondere gevallen ook nog andere sancties opleggen. Het gaat dan om bestuurlijke boetes op grond van de Leerplichtwet, dwangsommen op grond van de Wet normering topinkomens en terugvordering van bekostiging op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

9.4 TOEZICHTPLAN BIJ ZEER ZWAK ONDERWIJS

Als bij een school sprake is van zeer zwak onderwijs legt de inspectie het betreffende bestuur een herstelopdracht op. De inspectie stelt een toezichtplan op dat sturend is voor het verdere verloop van het toezicht. Er mag niet langer dan een jaar sprake zijn van zeer zwak onderwijs. Het herstelonderzoek vanwege zeer zwak onderwijs wordt altijd uitgevoerd door de inspectie. Als het herstelonderzoek uitwijst dat de kwaliteit niet is verbeterd, melden we de school voor bij de minister. Deze kan besluiten de school te sluiten c.q. de bekostiging te beëindigen. De inspectie adviseert de minister over de maatregelen die moeten worden genomen.

Voor de categorie zeer zwakke scholen geldt een aantal aanvullende interventies. Deze hebben tot doel belanghebbenden rond de school actief over het oordeel Zeer zwak te informeren (artikel 4, vierde lid, WOT). Dit betekent dat wij in de eerste plaats de minister over het oordeel Zeer zwak informeren en dat de school op onze website als zodanig wordt vermeld. Daarnaast dient het bestuur van de school (omdat het funderend onderwijs betreft) de ouders te informeren over het inspectierapport op basis van een door de inspectie opgesteld samenvattend rapport (artikel 48a WEC). Tot slot informeren we de betreffende gemeente aan de hand van het inspectierapport.

9.5 VERBETEREN BOVEN DE BASISKWALITEIT

Als een school voldoet aan de basiskwaliteit, houdt onze rol niet op. Naast onze waarborgfunctie willen we besturen en scholen stimuleren hun kwaliteitsdoelen hoger te formuleren dan de basiskwaliteit. In onze onderzoeken voeren we daarom de dialoog over de eigen doelen en ambities die het bestuur zichzelf stelt en hoe deze worden gerealiseerd. Ook kunnen we tijdens het vierjaarlijks onderzoek op verzoek van besturen een onderzoek doen naar scholen die het volgens het bestuur goed doen. Onze bevindingen zijn er dan op gericht om het bestuur en zijn scholen feedback te geven op de kwaliteit die zij al dan niet laten zien. Op deze wijze werken inspectie, besturen en scholen samen aan de verdere ontwikkeling van de kwaliteitscultuur.

10 STELSELTOEZICHT

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich naast het toezicht op besturen en hun scholen, ook op het stelsel als geheel. In de eerste negen hoofdstukken van dit onderzoekskader hebben we beschreven hoe we de kwaliteit van individuele besturen en hun scholen beoordelen. In dit hoofdstuk beschrijven we het stelseltoezicht zoals we dat voor de sectoren po, vo (v)so en mbo vormgeven.

10.1 VERSTERKING RELATIE TOEZICHT OP INSTELLINGEN EN STELSELTOEZICHT

Onder stelselkwaliteit verstaan we de mate waarin het stelsel van scholen, opleidingen en besturen erin slaagt de kernfuncties van onderwijs – kwalificatie, socialisatie en selectie/allocatie – met succes én in evenwicht te realiseren. Onze periodieke onderzoeken bij scholen, opleidingen en besturen geven daarvan een aardig beeld, maar stelselkwaliteit is niet een optelsom van de oordelen en kwaliteitsbeelden die we met het instellingstoezicht verkrijgen. Daar is meer voor nodig.

Met het waarderingskader doen we uitspraken over de kwaliteit van scholen, opleidingen en besturen op basis van de (selectie van) standaarden. Dit kwaliteitsbeeld is niet allesomvattend. Ouders, leerlingen, docenten, schoolleiders en bestuurders ervaren soms knelpunten die relevant zijn voor (het ontbreken van) onderwijskwaliteit, maar waarvoor andere partijen nodig zijn om tot verbetering of een oplossing te komen. Zo kan vigerend overheidsbeleid tot ongewenste effecten leiden, wordt nieuw beleid om diverse redenen moeizaam geïmplementeerd, of nemen niet alle partijen hun verantwoordelijkheid om gezamenlijk aan de gewenste oplossing bij te dragen. Inspecteurs krijgen dergelijke signalen en voorbeelden bij hun schoolonderzoeken aangereikt; vaak reiken deze onderwerpen verder dan de onderzoeksvraag van het onderzoek bij die ene school. We willen deze stelselinformatie beter benutten en als toezichthouder nadrukkelijk een rol vervullen bij het agenderen van knelpunten op stelselniveau. Daarvoor is het nodig dat we ons continu een beeld vormen van de knelpunten die zich schooloverstijgend voordoen. We richten het stelseltoezicht daarop vervolgens in.

We kunnen met ons toezicht bovendien meer effect sorteren als we de relatie tussen het toezicht op individuele scholen en instellingen en het stelseltoezicht versterken. We richten het stelseltoezicht zodanig in dat we enerzijds de (gestandaardiseerde en niet-gestandaardiseerde) informatie die we op school- en instellingsniveau verkrijgen, benutten voor de keuze van stelselonderzoeken. Anderzijds richten we onze instellingsonderzoeken proportioneel in, mede op basis van breed verkregen stelselinformatie. We doen dit op hoofdlijnen waar het goed gaat en verdiepend waar het nodig blijkt.

We selecteren jaarlijks onderwerpen die herkenbaar zijn in het onderwijsveld. Afhankelijk van de aard van de problematiek en de oplossingsrichting communiceren we met relevante partijen over de uitkomsten en dringen we aan op een oplossing van het probleem.

Samenvattend: we richten ons met het stelseltoezicht op stelselproblemen, waarvoor de oplossing het niveau van individuele schoolbesturen overstijgt. We treden daarbij stimulerend, agenderend en activerend op.

10.2 STELSELMONITORING

We volgen permanent de belangrijkste kenmerken van het onderwijsstelsel. Dat doen we op verschillende onderdelen. Naast de drie kernfuncties – kwalificatie, socialisatie en selectie/allocatie – doen we dit ook op aspecten van voorwaarden en doelmatigheid, zoals beschikbaarheid en besteding van financiële middelen, bestuurlijk handelen en kwaliteitszorg, personeelsbeleid en faciliteiten.

Om tot een beeld van het stelsel als geheel te komen, brengen we in kaart hoe het ervoor staat, per sector maar ook voor het stelsel. We maken daarbij gebruik van de jaarlijkse prestatieanalyse van

besturen, scholen en opleidingen (paragraaf 6.1). Daarnaast hanteren we diverse bronnen, zoals informatie uit gesprekken bij instellingsonderzoeken, informatie uit toezichtteams, signalen die bij de inspectie binnen komen, kennis uit externe (wetenschappelijke) onderzoeken, berichten in de media, bestuurlijke overleggen, en informatie van toezichthouders op verwante domeinen. We maken ook gebruik van informatie die door anderen is verzameld, zoals inschrijvingen en stroomgegevens van leerlingen, financiële gegevens en demografische gegevens.

De resultaten van de monitoring geven inzicht in ontwikkelingen in het onderwijs en mogelijke tekortkomingen in het stelsel. Deze worden jaarlijks intern en met externe belanghebbenden besproken. De belangrijkste trends, opvallende ontwikkelingen en tekortkomingen beschrijven we in De Staat van het Onderwijs. Ook tussendoor publiceren we onderzoeksresultaten en organiseren we themabijeenkomsten.

10.3 THEMAKEUZE EN WERKWIJZE

Op basis van de stelselmonitoring kiezen we jaarlijks enkele thema's. Prioritering vindt plaats aan de hand van criteria die verband houden met nut en noodzaak van een verdere verkenning en de rol die de inspectie daarbij betekenisvol kan vervullen (stimulerend, agenderend, activerend). We kijken wat de beste manier is om een bepaald thema onder de aandacht te brengen: met een thematisch onderzoek, door het organiseren van expertbijeenkomsten of symposia of bijvoorbeeld door informatiedeling via een webinar of e-magazine. Een thema kan sectorspecifiek zijn of meerdere sectoren omvatten en de selectie van thema's wordt vastgelegd in ons jaarwerkplan.

Als een themaonderzoek wordt uitgevoerd, dan koppelen we dit bij voorkeur aan het vierjaarlijks onderzoek naar besturen en hun scholen. Daarmee houden we de toezichtlast zo beperkt mogelijk. Bij het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en scholen kiezen we jaarlijks een tot drie standaarden die altijd bij elk (verificatie)onderzoek bij twee of meer van de sectoren po, vo, (v)so, mbo worden beoordeeld. Op deze manier ontstaat een representatief beeld op stelselniveau. Daarnaast kan iedere sector een of meer sectorspecifieke standaarden aanwijzen die in een bepaalde periode bij alle onderzoeken binnen de betreffende sector worden beoordeeld. De keuze voor de 'stelselstandaarden' wordt altijd gebaseerd op de analyse van de stelselmonitor. Deze analyse kan er tevens toe leiden dat een of meer standaarden uit het waarderingskader op voorhand niet worden onderzocht bij het instellingstoezicht, omdat de analyse daar geen aanleiding toe geeft.

Als voorbeeld noemen we Didactisch handelen. We willen de kwaliteit op deze standaard in alle sectoren onderzoeken. Dit komt dan aan de orde in alle vierjaarlijkse onderzoeken. Er wordt een representatief beeld opgesteld per sector. Zo geldt dit ook voor sectorspecifieke thema's, zoals de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming in het mbo of de samenwerking van besturen in po, vo en (v)so in het kader van passend onderwijs.

Op basis van de keuzes in ons jaarwerkplan informeren we besturen bij het vierjaarlijks onderzoek over de zogenoemde stelselstandaarden die we onderzoeken. We nemen dit ook op in het onderzoeksplan dat we bij een vierjaarlijks onderzoek opstellen (paragraaf 7.2.3).

De resultaten van het (aan het vierjaarlijks onderzoek gekoppeld) themaonderzoek worden opgenomen in De Staat van het Onderwijs (paragraaf 8.5) en worden niet separaat in de rapporten van de vierjaarlijkse onderzoeken vermeld. Het bestuur wordt hier apart over geïnformeerd.

Een thematisch onderzoek kan niet altijd worden gekoppeld aan het vierjaarlijks onderzoek naar besturen en hun scholen. De aard van het vraagstuk bepaalt of een koppeling met het vierjaarlijks onderzoek mogelijk is.

Een urgent stelselprobleem kan leiden tot voorrang op de onderzoeksagenda.

11 TOEZICHT OP SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

Samenwerkingsverbanden moeten zorgen voor een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen. Leerlingen kunnen dan een ononderbroken ontwikkelingsproces doormaken en leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, krijgen een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs. Dit is een voorwaarde voor het kunnen waarmaken van de zorgplicht door de schoolbesturen en daarmee voor het succes van passend onderwijs. Hierop houden we toezicht.

Er is sprake van een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen schoolbesturen en het samenwerkingsverband en tussen schoolbesturen onderling. Het beleid van het samenwerkingsverband over de organisatie en bekostiging van de extra ondersteuning grijpt in op de kwaliteit van de scholen. Het samenwerkingsverband op zijn beurt is afhankelijk van de prestaties van de scholen waar het de realisatie van extra ondersteuning betreft. Deze wederzijdse afhankelijkheid betrekken we in de uitvoering van het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Dit doen we door het toezicht op de samenwerkingsverbanden te verbinden met de onderwijspraktijk en het scholentoezicht. De werkwijze zoals beschreven in dit onderzoekskader geldt ook voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Bij het toezicht op de samenwerkingsverbanden maken we gebruik van een afzonderlijk waarderingskader, zie paragraaf 11.2.

Het toezicht moet inzicht geven in de mate waarin samenwerkingsverbanden erin slagen hun taak te vervullen. De werkwijze bij de expertanalyse wijkt in lichte mate af, omdat we hierbij ook de belanghebbenden bij het samenwerkingsverband raadplegen. De doorlooptijden kunnen ook afwijken omdat deze mede zijn bepaald door de omvang van de raadpleging van de belanghebbenden en door de eventuele vervolgvactiteiten naar aanleiding van die raadpleging.

11.1 TOEZICHT OP ORTHOPEDAGOGISCH-DIDACTISCHE CENTRA

Soms lopen leerlingen tijdelijk vast in het reguliere onderwijs. Deze leerlingen kunnen kortdurend (maximaal twee jaar) intensieve ondersteuning op een tussenvoorziening (orthopedagogisch-didactisch centrum, opdc) krijgen. De leerling blijft ingeschreven op de reguliere school en de school is daarmee verantwoordelijk voor de effectiviteit van het onderwijs aan de leerling op het opdc. Daarmee blijft die school tevens verantwoordelijk voor de resultaten die de leerling behaalt.

De kwaliteit van het onderwijs op een opdc valt onder verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband waartoe het opdc behoort. In het ondersteuningsplan staat welke leerlingen in aanmerking kunnen komen voor het volgen van (een deel van) het onderwijsprogramma op een opdc. Het toezicht richt zich op de beoordeling van de onderwijskwaliteit van het opdc. Daarvoor wordt het waarderingskader voor po/vo gebruikt. De resultaten van leerlingen in een opdc (standaard OR1) tellen mee bij de school waar zij staan ingeschreven en niet op het opdc. Voor de beoordeling van de kwaliteit van het opdc geldt de beslisregel voor scholen waar de resultaten niet van te beoordelen zijn (paragraaf 4.5.1.).

11.2 WAARDERINGSKADER SWV PASSEND ONDERWIJS

KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN	
OR	ONDERWIJSRESULTATEN
OR1	Resultaten
KA	KWALITEITZORG EN AMBITIE

KA1	Kwaliteitszorg
KA2	Kwaliteitscultuur
KA3	Verantwoording en dialoog
FB	FINANCIËEL BEHEER
FB1	Continuïteit
FB2	Doelmatigheid
FB3	Rechtmatigheid

ONDERWIJSRESULTATEN (OR)

OR1. Resultaten

Voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, is een passende onderwijsplaats beschikbaar.

Basiskwaliteit

Het samenwerkingsverband voert de aan hem opgedragen taken uit en realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.

Het samenwerkingsverband doet al het mogelijke om passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Wanneer voor een leerling extra ondersteuning is aangevraagd, dan handelt het samenwerkingsverband deze aanvraag af binnen de wettelijk voorgeschreven termijn. Het samenwerkingsverband bevordert dat alle leerplichtige leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Waar nodig betreft het samenwerkingsverband daarbij ketenpartners.

Het samenwerkingsverband realiseert de resultaten zoals beschreven in het ondersteuningsplan. Het samenwerkingsverband heeft de regionale context bij het benoemen van zijn doelen betrokken. Het samenwerkingsverband zorgt voor een netwerkoverleg met de gemeenten en de onderwijsinstellingen in de regio daarbinnen, en heeft daarmee afspraken die leiden tot passende onderwijs(jeugdzorg)arrangementen.

Indien het samenwerkingsverband een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) heeft ingericht, realiseert het samenwerkingsverband voor de leerlingen op het opdc een ononderbroken ontwikkelingsproces.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdrachten heeft het samenwerkingsverband opgenomen in het ondersteuningsplan en realiseert het samenwerkingsverband dit beleid?

Te denken valt aan

- regie en beleid rond thuiszitters
- inzicht in het traject van ondersteuningstoewijzing
- betrokkenheid zorgaanbieders bij het netwerkoverleg over passend onderwijs
- actueel beeld van de onderwijs(jeugdzorg)arrangementen in de regio

Toelichting wettelijke eisen

Om het mogelijk te maken dat in een regio van een samenwerkingsverband de schoolbesturen hun zorgplicht passend onderwijs nakomen (artikel 40, vierde lid, WPO, artikel 27, lid 2c, WVO, artikel 40, vijfde lid, WEC), is het nodig dat er voor deze leerlingen in of buiten de regio voldoende ondersteuningsvoorzieningen beschikbaar zijn. Daartoe werken alle bevoegde gezagsorganen met een of meer vestigingen in de regio van het samenwerkingsverband, samen in een samenwerkingsverband

(artikel 18a, eerste lid, WPO, artikel 17a, eerste lid, WVO, artikel 28a, eerste en tweede lid, WEC). Dit moet ertoe leiden dat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Daarvoor moeten zij ingeschreven staan bij een school (artikel 18a, eerste en tweede lid, WPO, artikel 17 a, eerste en tweede lid, WVO).

De wettelijke taken van een samenwerkingsverband zijn erop gericht gezamenlijk werkafspraken te maken (artikel 18a, achtste lid, WPO, artikel 17a, achtste lid, WVO), ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen verdelen en toewijzen, de toelaatbaarheid bepalen voor lichte en zware ondersteuning en op verzoek van de aangeslotenen adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling (artikel 18a, zesde lid, WPO, artikel 17a, zesde lid, WVO). De toelaatbaarheidsverklaring die bepaalt of een leerling aangewezen is op lichte of zware ondersteuning is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), (artikel 18a, twaalfde lid, WPO, artikel 17a, twaalfde lid, WVO en Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 29).

Voor het bereiken van de gewenste resultaten is het nodig dat het samenwerkingsverband het beleid afstemt met de gemeenten (o.a. jeugdzorg) en de instellingen voor mbo evenals met de samenwerkingsverbanden die samenvallen met de eigen regio (artikel 18a, negende lid, WPO, artikel 17a, negende lid, WVO).

Het samenwerkingsverband kan een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) inrichten (artikel 18a, lid 10a, WPO en artikel 17a, lid 10a, WVO). De verplichting van het samenwerkingsverband om zijn voorzieningen zodanig te realiseren dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, heeft ook betrekking op leerlingen die les hebben op een opdc (artikel 18a, tweede lid, WPO en artikel 17a, tweede lid, WVO).

KWALITEITZORG EN AMBITIE (KA)

KA1. Kwaliteitszorg

Het samenwerkingsverband heeft vanuit zijn maatschappelijke opdracht doelen geformuleerd en verbetert de uitvoering van zijn taken op basis van regelmatige en systematische evaluatie van de realisatie van die doelen.

Basiskwaliteit

Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het ondersteuningsplan vast. De inhoud van het ondersteuningsplan voldoet aan de wettelijke voorschriften. In het ondersteuningsplan vertaalt het samenwerkingsverband de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (inclusief bekostigingsaspecten), legt afspraken over de aanpak eenduidig vast en voert daarover op overeenstemming gericht overleg (oogo) met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten en met de samenwerkingsverbanden die (geheel of gedeeltelijk) samenvallen met de regio van het eigen samenwerkingsverband. Aangesloten schoolbesturen kunnen elkaar aanspreken op het nakomen van de afspraken in het ondersteuningsplan. Het bestuur van het samenwerkingsverband spreekt de schoolbesturen aan op het nakomen van de afspraken in het ondersteuningsplan. Indien het samenwerkingsverband een opdc in stand houdt, voldoet het samenwerkingsverband aan de zorgplicht voor kwaliteit van het onderwijs op het opdc.

Op basis van de conclusies uit een zelfevaluatie werkt het samenwerkingsverband jaarlijks beargumenteerd en doelgericht aan verbeteractiviteiten.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdrachten heeft het samenwerkingsverband opgenomen in het ondersteuningsplan en realiseert het samenwerkingsverband dit beleid?

Te denken valt aan

- Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten in het oogo met gemeenten en met de

samenvallende samenwerkingsverbanden en andere belanghebbenden in de regio zijn genormeerd

- Er is een actueel beeld van de toewijzing van de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben en de daadwerkelijke realisatie van deze extra ondersteuning
- De ondersteuningsprofielen van de deelnemende scholen zijn centraal toegankelijk gemaakt

Toelichting wettelijke eisen

De wet vraagt dat het samenwerkingsverband een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen realiseert binnen en tussen de scholen en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen (WPO artikel 18a, tweede lid, tweede volzin, WVO artikel 17a, tweede lid, tweede volzin).

De uitwerking van deze deugdelijkheidseisen dient het bevoegd gezag te beschrijven in het ondersteuningsplan (artikel 18a, zevende en achtste lid, WPO, artikel 17a, zevende en achtste lid, WVO). Het samenwerkingsverband beschrijft in het ondersteuningsplan de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging (artikel 18a, achtste lid onder e, WPO, artikel 17a, achtste lid onder e, WVO). Uit de overlegverplichtingen volgt dat het taakgebied zich uitstrekt over een breder domein dan alleen onderwijs in de eigen sector en er samenhang is met andere aspecten binnen het jeugddomein (artikel 18a, negende lid, WPO, artikel 17a, negende lid, WVO). Het ondersteuningsplan en de jaarverslaglegging staan centraal om het verbeteren van en de verantwoording over de kwaliteit van de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband te bevorderen.

Het bevoegd gezag dient zorg te dragen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de aangeslotenen. Onder 'zorg dragen voor de kwaliteit van de taken' valt in elk geval het naleven van de wettelijke bepalingen, waaronder die voor de kwaliteit van het onderwijs op het opdc en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg (artikel 18a, achtste lid, onder e, artikel 10, jo. artikel 17a, eerste en derde lid, en 18a, lid 10a, WPO, en artikel 34.10 van het Besluit bekostiging WPO, artikel 17a, achtste lid, onder e, artikel 23a, jo. artikel 24d eerste en derde lid en artikel 17a, lid 10a, WVO, en artikel 26 van het Inrichtingsbesluit WVO.) Zie ook de nota van toelichting in Staatsblad 2014 95, p.31.

KA2. Kwaliteitscultuur

Het bestuur van het samenwerkingsverband kent een professionele kwaliteitscultuur en functioneert transparant en integer.

Basiskwaliteit

Het bestuur handelt volgens de Code Goed Bestuur en legt uit wanneer het daarvan afwijkt. Deze handelwijze leidt tot een integere en transparante organisatiecultuur. Het intern toezicht functioneert onafhankelijk van het bestuur. Iedere betrokkene werkt vanuit zijn eigen rol aan de versterking van de kwaliteit van de taakuitvoering en streeft naar realisatie van de gezamenlijke ambities die zijn verwoord in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdrachten heeft het samenwerkingsverband opgenomen in het ondersteuningsplan en realiseert het samenwerkingsverband dit beleid?

Te denken valt aan

- ambitie in relatie tot de maatschappelijke opdracht
- de onafhankelijkheid van intern toezicht naast het bestuur; rolvermenging
- draagvlak visie en ambities op alle niveaus

Toelichting wettelijke eisen

Voor de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband is het cruciaal dat de kwaliteit van de samenwerking effectief is tussen betrokken aangesloten bevoegde gezagsorganen en regionale partijen zoals de gemeenten (artikel 18a, negende lid, WPO, artikel 17a, negende lid, WVO) en zorginstellingen.

De uitvoering van de wettelijke eisen rondom kwaliteitszorg vraagt bovendien van een samenwerkingsverband een gezamenlijke inspanning vanuit een verbetercultuur en professionaliteit. Dit veronderstelt een gezonde organisatie, effectieve taakverdeling, resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid van de betrokkenen bij het samenwerkingsverband. Integriteit, zorgvuldigheid en bewustzijn van effecten van het handelen zijn algemeen aanvaarde kwaliteitsbeginselen die behoren bij het professioneel handelen (zie artikel 17a, 17b en 17c WPO, artikel 24d, 24e en 24e1 WVO, artikel 28g, 28h en 28i WEC).

KA3. Verantwoording en dialoog

Het bestuur van het samenwerkingsverband legt intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voert daarover actief een dialoog.

Basiskwaliteit

Het bestuur van het samenwerkingsverband legt volgens de wettelijke voorschriften en afgesproken richtlijnen verantwoording af aan de intern toezichthouder, de overheid en de belanghebbenden. Het bestuur heeft tegenspraak georganiseerd, informeert zijn omgeving en verantwoordt zich onder andere in het jaarverslag over de resultaten op een voor alle betrokkenen toegankelijke wijze. Het bestuur overlegt periodiek met de ondersteuningsplanraad en – indien van toepassing - de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdrachten heeft het samenwerkingsverband opgenomen in het ondersteuningsplan en realiseert het samenwerkingsverband dit beleid?

Te denken valt aan

- dialoog over doelen en resultaten met interne en externe belanghebbenden bij de ontwikkeling van hun doelen en beleid
- toegankelijkheid voor wensen en voorstellen van interne en externe belanghebbenden

Toelichting wettelijke eisen

De wet gaat ervan uit dat het bestuur verantwoording aflegt in het jaarverslag, onder meer ten behoeve van het interne toezicht (artikel 171 WPO, artikel 103 WVO). De intern toezichthouder ziet toe op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur, staat het bestuur met raad terzijde en legt hierover verantwoording af in het jaarverslag (artikel 17c, eerste lid en vijfde lid, WPO, artikel 24 e1, eerste en vijfde lid, WVO, artikel 28i, eerste lid, WEC). De wet gaat er ook van uit dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan duidelijk aangeeft wat de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zijn van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging. Daarnaast verantwoordt het bestuur aan de ondersteuningsplanraad de beslissingen en het beleid dat het voorstaat (artikel 8, 11a en 14a van de WMS).

De samenleving heeft er belang bij dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. Omdat de aangesloten besturen in het samenwerkingsverband hiervoor een zorgplicht hebben, is het nodig dat zij met elkaar en met andere partijen in het jeugddomein de doelen afstemmen (artikel 18a, negende lid, WPO, artikel 17a, negende lid, WVO).

FINANCIËEL BEHEER (FB)

FB1. Continuïteit¹⁸

Het samenwerkingsverband is financieel gezond en kan op korte en langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen.

Basiskwaliteit

Voor continuïteit is het van belang dat het bestuur inzicht heeft in de financiële uitgangspositie en de ontwikkelingen in de komende drie jaar, en daar beleid op uitzet. In de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag geeft het bestuur inzicht in deze ontwikkelingen en de daaraan verbonden financiële gevolgen. Het bestuur bespreekt het voorgaande regelmatig met de intern toezichthouder en medezeggenschap, treft zo nodig corrigerende maatregelen en verantwoordt zich over het geheel in de jaarverslaggeving.

Eigen aspecten van kwaliteit

Welke eigen opdrachten heeft het samenwerkingsverband/bestuur opgenomen in het ondersteuningsplan en realiseert het samenwerkingsverband dit beleid?

Te denken valt aan

- de wijze waarop het bestuur het duurzaam voortbestaan waarborgt
- de financiële positie van het bestuur waarmee het alle financiële verplichtingen op korte en langere termijn kan nakomen
- de analyse van de belangrijkste kengetallen in relatie tot de signaleringswaarden

Toelichting wettelijke eisen

De verplichting voor het bevoegd gezag om een continuïteitsparagraaf aan het jaarverslag toe te voegen vloeit voort uit artikel 4, vierde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO).

De sectorwetgeving verplicht de intern toezichthouder het jaarverslag inclusief continuïteitsparagraaf goed te keuren. Over deze taak (het goedkeuren) moet de intern toezichthouder verantwoording afleggen in het jaarverslag (artikel 17c, eerste lid, WPO; artikel 24e1, eerste lid, WVO; artikel 28i, eerste lid, WEC).

Een 'regelmatige bespreking' is een beleidsmatige invulling van de verplichting de interne toezichthouder te voorzien van taken en bevoegdheden, zodanig dat hij een deugdelijk toezicht kan uitoefenen (artikel 17c, tweede lid, WPO en artikel 24e1, tweede lid, WVO, artikel 28i, tweede lid WEC).

Op grond van artikel 8, tweede lid, onder b, van de WMS ontvangt de ondersteuningsplanraad jaarlijks het jaarverslag (inclusief continuïteitsparagraaf). Over tussentijdse ontwikkelingen die de continuïteit van het samenwerkingsverband bedreigen, dient de ondersteuningsplanraad eveneens te worden geïnformeerd. De ondersteuningsplanraad kan verder zelf het initiatief nemen om met het bestuur in gesprek te gaan over ontwikkelingen die de continuïteit van het samenwerkingsverband raken.

FB2. Doelmatigheid¹⁹

¹⁸ [In het kader van de evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs heeft de inspectie geconstateerd dat het aspect van financiële continuïteit beter geborgd zou moeten worden in sectorale wetgeving voor het funderend onderwijs. Het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (Kamerstukken II 2018-29, 35102, nr. 2) bevat een aanpassing op dit gebied en zal leiden tot een uitbreiding of aanpassing van de onder de basiskwaliteit opgenomen elementen en ook handhaving op dit punt is dan mogelijk. Tot die tijd richt de inspectie zich op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment onder de basiskwaliteit opgenomen elementen.]

¹⁹ [De Bekostigingsbesluiten WPO, WEC en WVO bevatten bepalingen die het mogelijk maken de bekostiging lager vast te stellen als is vastgesteld dat sprake is van ondoelmatige aanwending van de bekostiging. Op 23 november 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2016:3112) dat geen bekostigingssanctie kon worden opgelegd, omdat geen wettelijke basis bestond voor het toepassen van een correctie op de bekostiging wegens ondoelmatige besteding. Om alsnog te voorzien in deze wettelijke basis, worden de bepalingen die zien op doelmatigheid in de Bekostigingsbesluiten naar wetsniveau getild en opgenomen in de sectorwetten van het funderend onderwijs. Dit wordt geregeld in het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs (Kamerstukken II 2018-19, 35102, nr.

Het bestuur maakt efficiënt en effectief gebruik van de bekostiging.

Basiskwaliteit

De doelmatige besteding van de onderwijsbekostiging is onderwerp van gesprek met de intern toezichthouder. Hierover vindt verantwoording in het jaarverslag plaats.

Toelichting wettelijke eisen

De doelmatige besteding van de onderwijsbekostiging door het bestuur is onderwerp van het toezicht van de intern toezichthouder (artikel 17c, eerste lid, onder c en vijfde lid, WPO en artikel 24 e1, eerste lid, onder c en vijfde lid, WVO; artikel 28i, eerste lid, onder c, WEC). Over deze taak verantwoordt de intern toezichthouder zich in het jaarverslag (artikel 17c, eerste lid, onder e en vijfde lid, WPO; artikel 24 e1, eerste lid, onder e en vijfde lid, WVO; artikel 28i, eerste lid, onder e, WEC).

FB3. Rechtmatigheid

Het bestuur verwerft en besteedt de bekostiging conform wet- en regelgeving.

Basiskwaliteit

Het bestuur beschikt over de vereiste deskundigheid en handelt integer en transparant. Het legt verantwoording af over de verwerving en besteding, hetgeen vooral een accountant beoordeelt aangesteld door de raad van toezicht. Deze accountant opereert volgens de beroepsmaatstaven van de NBA²⁰ en speciaal volgens het controleprotocol dat door de inspectie is opgesteld.

Toelichting wettelijke eisen

In de sectorwetten zijn diverse bepalingen opgenomen waaraan het bestuur zich moet houden bij de verwerving en besteding van de bekostiging. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband (artikel 17a, eerste lid jo derde lid, WPO, artikel 24d, eerste lid jo derde lid, WVO).

De jaarverslaggeving dient transparant te zijn (moet een waarheidsgetrouw beeld geven). Titel 9, Boek 2, van het Burgerlijk Wetboek en artikel 3, onder a, van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) en de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs alsmede het Onderwijsaccountantsprotocol²¹ bevatten voorts tal van nadere regels ten aanzien van een transparante verantwoording respectievelijk de controle daarop door de accountant. Een controleverklaring is verplicht op grond van artikel 2 RJO jo. artikel 2:393 BW.

11.3 NORMERING SAMENWERKINGSVERBANDEN

Standaarden omvatten deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit. Of een standaard als Voldoende of Onvoldoende wordt beoordeeld, is alleen gebaseerd op de vraag of het bestuur voldoet aan de deugdelijkheidseisen. Voor het oordeel of de waardering Goed worden de eigen aspecten van kwaliteit²² als volgt bij de oordeelsvorming betrokken:

Oordeel/waardering standaard	Norm voor standaard
Goed	Het samenwerkingsverband voldoet aan alle deugdelijkheidseisen bij de standaard en realiseert op overtuigende wijze eigen aspecten van kwaliteit

2). Tot die tijd richt de inspectie zich op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment onder de basiskwaliteit opgenomen elementen.]

²⁰ Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants

²¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2018/12/05/onderwijsaccountantsprotocol-ocw-2018>

²² Een eigen aspect van kwaliteit kan ook zijn: de ambitie om uit te stijgen boven de basiskwaliteit zoals die is vastgelegd in een wettelijk kwaliteitsaspect.

Voldoende (basiskwaliteit)	Het samenwerkingsverband voldoet aan de deugdelijkheidseisen
Onvoldoende	Het samenwerkingsverband voldoet niet aan de deugdelijkheidseisen.

Op bestuursniveau geven we drie oordelen: op het kwaliteitsgebied Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie en Financieel beheer. We hanteren daarbij onderstaande norm.

Oordeel bestuursniveau	Norm Resultaten	Norm Kwaliteitszorg en ambitie	Norm Financieel beheer
Goed	Standaard Resultaten is voldoende en realiseert op overtuigende wijze eigen aspecten van kwaliteit	Alle drie standaarden zijn ten minste voldoende en de standaard Kwaliteitscultuur is Goed	Niet van toepassing
Voldoende (basiskwaliteit)	Standaard Resultaten is voldoende	Alle drie standaarden zijn voldoende	De beoordeelde standaarden zijn voldoende
Onvoldoende	Standaard Resultaten is Onvoldoende	Ten minste één standaard is Onvoldoende	Ten minste één standaard is Onvoldoende