



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

TOEZICHTKADER VO 2013

Utrecht, september 2012

INHOUD

Inleiding 8

1 Uitgangspunten 11

2 De werkwijze in het kwaliteitstoezicht 16

2.1 Risicogericht toezicht 16

2.1.1 Het werkproces op hoofdlijnen 16

2.1.2 De drie fasen afzonderlijk 18

2.2 Andere vormen van inspectieonderzoek: stelselonderzoek 24

2.2.1 Onderzoek t.b.v. het onderwijsverslag 24

2.2.2 Themaonderzoek 25

2.2.3 Vierjaarlijks bezoek 26

2.2.4 Specifiek onderzoek 26

2.3 Rapportagevormen 26

2.3.1 Rapport van bevindingen 26

2.3.2 Samenvattend rapport voor ouders 27

2.3.3 Toezichtkaart 27

2.3.4 Opbrengstenkaart 27

3 De werkwijze in het financieel toezicht 28

3.1 Toezicht op financiële continuïteit 28

3.2 Toezicht op financiële doelmatigheid 30

3.3 Toezicht op financiële rechtmatigheid 30

4 Waarderingskader 33

4.1 Wettelijke grondslag 33

4.2 Opbouw van het waarderingskader 34

4.3 Aspecten en indicatoren 35

4.4 Pas toe of leg uit 35

Inleiding

Sinds de tweede helft van de jaren negentig beschrijft de Inspectie van het Onderwijs de wijze waarop zij haar toezicht vorm en inhoud geeft in een toezichtkader. Zo'n toezichtkader is bedoeld om de eenheid van handelen van inspecteurs te bevorderen. Bovendien maakt het de handelwijze van de inspectie transparant voor betrokkenen en belanghebbenden. De inspectie is hiermee aanspreekbaar op het wat en hoe van haar werk.

Toezichtkaders van de inspectie bevatten doorgaans twee elementen:

- de werkwijze die de inspectie bij haar toezicht hanteert (het hoe);
- de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld (het wat).

In dit toezichtkader voortgezet onderwijs staat eerst beschreven op welke uitgangspunten het toezicht op het voortgezet onderwijs gebaseerd is om vervolgens in te gaan op de werkwijze van het waarderingskader van het toezicht. Het betreft hier een herziening. In deze inleiding staat beschreven welke aanpassingen in het toezicht hebben plaatsgevonden en wat de aanleiding is voor deze meest recente aanpassing.

Aanpassingen van het toezichtkader

De laatste jaren is het toezichtkader een aantal maal aangepast. In 2009 was het nodig om het toezichtkader te actualiseren in de richting van risicogericht toezicht. Daarnaast bleek het nodig de relatie tussen twee componenten van de inspectietaak, te weten: toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en handhaving van wet- en regelgeving, scherper in beeld te brengen en af te bakenen. Voorts werd het toezicht op continuïteit en financiële rechtmatigheid op bestuursniveau aan het toezichtkader toegevoegd.

In 2011 was er opnieuw aanleiding het toezichtkader te actualiseren. De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- de op 1 augustus 2010 van kracht geworden wetsaanpassing 'Goed onderwijs, goed bestuur', op basis waarvan de minister de bekostiging van een school geheel of gedeeltelijk kan beëindigen of een school kan opheffen bij langdurig of ernstig tekortschietende kwaliteit;
- enkele maatregelen van de inspectie om de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht te verhogen en om het toezicht preventiever in te richten.

De bijstellingen in 2009, 2011 en 2012 betroffen vooral aanpassingen van de werkwijze. De huidige bijstelling is meer gericht op het tweede element, het waarderingskader. De herziening van het waarderingskader vindt zijn aanleiding in het volgende:

- Een aantal wetwijzigingen maakt het nodig om nieuwe aspecten aan het waarderingskader toe te voegen of om bestaande te herzien. Zo is per 1 juli 2012 de herziene WOT van kracht geworden waarin genoemd wordt dat de inspectie toezicht heeft op het leraarschap. Ook de voorziene herzieningen rond passend onderwijs maken aanpassingen nodig.
- Om toezicht op maat beter tot zijn recht te laten komen is een scherpere gelaagdheid in het waarderingskader nodig. Dit leidt tot een herziening welke indicatoren in een kern-, aanvullend- of verdiepend kader horen. Hierdoor is het mogelijk om gedifferentieerd indicatoren in te zetten bij een kwaliteitsonderzoek.

- In de herziene WOT is vastgelegd dat het toezicht zich richt op de effectiviteit van het onderwijs. Daarnaast is er een maatschappelijke behoefte dat toezicht zich ook richt op brede vorming van leerlingen en scholen stimuleert de lat hoger te leggen. Dit heeft geleid tot herformulering van aspecten en indicatoren (vooral te zien in het aspect sociale opbrengsten en de aspecten rond schoolklimaat).

Daarnaast wordt bij deze wijzigingsronde de werkwijze wederom enigszins aangepast: De wijziging betreft de onderzoeken voor het stelsel. Onderzoeken voor het stelsel krijgen meer toegevoegde waarde voor de scholen waar het onderzoek plaatsvindt. Deze onderzoeken krijgen daarmee een tweeledig doel. De oordelen worden gebruikt om een landelijk beeld van de kwaliteit van het onderwijs te geven (macrorapportage) en zij worden opgenomen in een rapport van bevindingen op schoolniveau waarbij in tegenstelling tot voorgaande jaren tevens een toezichtarrangement wordt toegekend. Daarnaast is in dit toezichtkader nu ook het financieel toezicht geïntegreerd.

Deze bijstelling van het toezichtkader betreft nog niet de beoogde uitwerking van nieuwe opbrengstmaten (waaronder ook een maat voor toegevoegde waarde en sociale opbrengsten). Beide onderdelen hebben een langer ontwikkeltraject nodig.

Status van dit aangepaste toezichtkader

De aanpassingen in het toezichtkader voortgezet onderwijs is na formeel overleg met de Ringen en na goedkeuring van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie door de Inspecteur-generaal van het onderwijs op 2012 vastgesteld. Dit toezichtkader treedt op 1 januari 2013 in werking en is bekend gemaakt in de Staatscourant.

Met ingang van het kalenderjaar 2013 wordt met dit toezichtkader gewerkt. In de eerste helft van 2013 zullen scholen in het kader van het stelselonderzoek worden bezocht aan de hand van dit kader. Op basis daarvan krijgen zij een rapport van bevindingen met kwaliteitsoordelen. Het onderzoek zal tijdens dat eerste halfjaar nog niet leiden tot aanpassing van het arrangement, tenzij de kwaliteit zo ernstig te kort schiet dat de inspectie het niet verantwoord vindt om het basisarrangement te handhaven. Hiermee wordt ruimte gegeven om tot een zorgvuldig bepaalde beslisregel te komen die bepaalt bij hoeveel onvoldoende kwaliteitsoordelen op onderdelen de school als zwak of zelfs zeer zwak wordt beoordeeld. De nader te bepalen beslisregel wordt na overleg met veld en de Ringen medio 2013 toegevoegd aan dit toezichtkader.

Scholen die voor 1 januari 2013 reeds in een traject van aangepast toezicht zitten, blijven beoordeeld worden vanuit het Toezichtkader po/vo 2012 tot dat zij het basisarrangement hebben. Wanneer al deze scholen een basisarrangement hebben zal het Toezichtkader po/vo 2012 worden ingetrokken voor het voortgezet onderwijs.

Met de invoering van dit kader is het toezicht op het primair en voortgezet onderwijs niet langer in één kader beschreven. Voor het toezicht primair onderwijs blijft het toezichtkader 2012 gelden. Met de integratie van het financiële toezicht in dit toezichtkader vervalt het aparte toezichtkader Financieel toezicht VO 2011.

De opbouw van de notitie is als volgt.

Hoofdstuk 1 beschrijft de uitgangspunten voor de inrichting van het toezicht.

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de werkwijze van zowel het risicogerichte toezicht (2.1) als het stelseltoezicht (2.2) rond kwaliteitstoezicht. Hoofdstuk 3

beschrijft de werkwijze in het financiële toezicht. In hoofdstuk 4 wordt het waarderingskader toegelicht.

1 **Uitgangspunten**

De inspectie beoogt met haar toezicht bij te dragen aan goed onderwijs voor elke leerling. Dit doet zij door de volgende doelen na te streven:

- Bewaken dat scholen voor voortgezet onderwijs voldoen aan de normen voor basiskwaliteit en dat zij streven naar betere kwaliteit. Tevens bewaken dat vo-scholen zich daarbij houden aan de wettelijke voorschriften en dat de beschikbare middelen doelmatig en rechtmatig besteed worden.
- Door interventies bevorderen dat vo-scholen die niet aan deze basiseisen voldoen, hier zo spoedig mogelijk alsnog aan voldoen.
- Bevorderen dat instellingen zelf in staat zijn om de basiskwaliteit van hun onderwijs te waarborgen en zich daarbij aan wettelijke voorschriften houden.
- Jaarlijks een gespecificeerd en nauwkeurig beeld van de staat van het voortgezet onderwijs geven.
- Er voor zorgen dat deze doelen zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen bereikt worden.

Om deze doelen te bereiken is het toezicht volgens bepaalde uitgangspunten ingericht. Deze uitgangspunten zijn gelegen in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en in documenten waarin de overheid haar besturingsfilosofie heeft neergelegd alsmede haar visie op toezicht. Genoemd kunnen worden de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' (2005) en de notitie 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in Toezicht' (2006) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW). Voor een belangrijk deel is het gedachtegoed uit deze notities verwerkt in 'De WOT verwerkelijkt' (2007), een notitie van de inspectie waarin een voorstel wordt gedaan voor nieuwe toezichtprocessen. Deze voorstellen hebben hun weerslag gekregen in een herziening van de WOT. Daarnaast heeft de inspectie haar uitgangspunten aangescherpt op basis van ervaringen en gesprekken met het veld. Dit is vastgelegd in de notitie *Uitgangspuntennotitie voor toezicht voortgezet onderwijs*. Hieronder zijn deze uitgangspunten overgenomen. Daarnaast heeft de inspectie haar uitgangspunten aangescherpt op basis van ervaringen en gesprekken met het veld. Dit is vastgelegd in de notitie *Uitgangspuntennotitie voor toezicht voortgezet onderwijs*. Hier zijn deze uitgangspunten overgenomen.

De uitgangspunten voor het toezicht zijn:

- het toezicht kent een bestuursgerichte aanpak;
- het toezicht is risicogericht en op maat;
- het toezicht is er mede op gericht te voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden en te voorkomen dat voormalig zeer zwakke scholen terugvallen in kwaliteit;
- Het toezicht bevordert goed onderwijs binnen het stelsel
- het toezicht is mede gericht op (programmatisch) handhaven.

Deze uitgangspunten worden hieronder puntsgewijs toegelicht.

Bestuursgerichte aanpak

Met de invoering van de WOT is het onderwijstoezicht vernieuwd en aangepast aan de huidige bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Een van de kernthema's binnen de WOT is het aanspreken van onderwijsinstellingen en hun bevoegde gezagsorganen (besturen) op kwaliteit. Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen aan zowel de directe omgeving (waaronder de ouders) als aan de maatschappij in het algemeen (waaronder de inspectie). Deze

verantwoordelijkheid omvat het formuleren van doelen in termen van de onderwijskwaliteit, de realisatie van die kwaliteit, de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording over de kwaliteit. Deze besturingsfilosofie kenmerkt ook de wijziging van de Wet op het Voortgezet Onderwijs, ook wel genoemd de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur', die met ingang van 1 augustus 2010 van kracht is geworden.

De inspectie sluit op deze ontwikkelingen aan door het bestuur als eerstverantwoordelijke te betrekken bij het toezicht op zijn onderwijsinstellingen en bij de uitkomsten daarvan. De inspectie spreekt besturen van scholen daarom rechtstreeks aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de naleving van wet- en regelgeving. De communicatie over de toezichtarrangementen die aan scholen worden toegekend, verloopt via het bestuur, en waar nodig worden met het bestuur afspraken gemaakt om de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen of de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. Deze bestuursgerichte aanpak laat uiteraard onverlet dat de schoolleiding een belangrijke plaats heeft in het toezichtproces. Bij de kwaliteitsonderzoeken op een school of afdeling bespreekt de inspectie de resultaten van het onderzoek nadrukkelijk ook met de schoolleiding.

De inspectie kan in uitzonderingsituaties de interne toezichthouder c.q. de Raad van Toezicht spreken als onderdeel van een escalatietraject in verband met langdurig tekortschietende kwaliteit of continuïteit van een instelling. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer het functioneren van het bestuur zelf onderdeel uitmaakt van de problemen of wanneer er sprake is van een conflict tussen het bestuur en de interne toezichthouder.

De minister heeft in het uiterste geval de mogelijkheid de rechtspersoon een aanwijzing te geven in geval van wanbeheer van een bestuurder of een toezichthouder.

Risicogericht en op maat

De WOT gaat ervan uit dat de inspectie de scholen niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is (artikel 4, lid 2, WOT). In de notitie over de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT) is voor het toezicht een zestal principes geformuleerd, die ertoe moeten leiden dat het toezicht minder last bezorgt aan degenen op wie het van toepassing is en toch voldoende effect sorteert. Door OCW is de KVoT uitgewerkt in de notitie 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht', waarin dezelfde principes centraal staan: het toezicht moet selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel zijn. In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende-IV is de rol van het toezicht verder aangescherpt. Uitgangspunt bij het toezicht is het vertrouwen in instellingen. Indien dit vertrouwen wordt 'beschaamd', dient door de toezichthouder snel en effectief te worden opgetreden. Tegelijkertijd moeten leerlingen en hun ouders erop kunnen vertrouwen dat hun school ten minste een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau realiseert en daar niet onder zakt.

Om deze vorm van toezicht te kunnen realiseren richt de inspectie haar toezicht risicogericht en op maat in. Het risicogerichte toezicht is allereerst gericht op het detecteren van die scholen waar mogelijk sprake is van onvoldoende kwaliteit van het onderwijs, eventueel in combinatie met risico's met betrekking tot de financiële continuïteit of de financiële rechtmatigheid op bestuursniveau, of - bij programmatisch handhaven - risico's in de naleving van wet- en regelgeving. Bij dit alles wordt gestreefd naar een zo gering mogelijke bevragsingslast van de scholen. (In deze tekst wordt voor de leesbaarheid steeds gesproken over scholen. De inspectie richt zich in het toezicht voornamelijk op onderwijssoorten. De onderwijssoort is daarmee het zogenaamde object van toezicht.)

Om de mate van intensiteit van het toezicht te kunnen bepalen, vindt ten minste jaarlijks voor alle onderwijsinstellingen een analyse plaats van opbrengstgegevens, jaarstukken en signalen over de kwaliteit en over de context van de school. Daar waar geen risico's zijn gesignaleerd, onderneemt de inspectie geen actie. Bij de scholen waar wel sprake is van risico's, worden aanvullende gegevens opgevraagd en geanalyseerd; indien nodig wordt onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs uitgevoerd. De inspectie voert dus nog steeds schoolbezoeken uit en observeert nog steeds het onderwijs in lessen of andere onderwijssituaties. De keuze wel/niet onderzoek en zo ja: wat te onderzoeken, wordt bepaald door de aard en ernst van de gesignaleerde risico's.

Indien naar aanleiding van het onderzoek de facto tekortkomingen zijn vastgesteld volgens de daartoe opgestelde beslisregels, krijgt de school een geïntensiverde vorm van toezicht. De vorm van toezicht wordt vastgelegd in een zogeheten toezichtarrangement. De inspectie voert, al dan niet samen met het bestuur, een aantal interventies uit om te bewerkstelligen dat de tekortkomingen zo spoedig mogelijk worden opgeheven. Deze interventies zijn geordend naar zwaarte. Hoe ernstiger de geconstateerde tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs op een school, hoe zwaarder de interventies zijn die worden ingezet.

Preventief

Om de verbetertermijnen van zwakke en zeer zwakke scholen te verkorten, richt de inspectie haar toezicht meer preventief in. Zodra zij waarneemt dat de leerresultaten van een school of afdeling één jaar onder de norm liggen, zal zij het betreffende bestuur hierop attenderen. Daarmee beoogt zij het bestuur te stimuleren zelf tijdig maatregelen te nemen ter verbetering van de kwaliteit. Wanneer de leerresultaten voor het tweede volgende jaar onder de norm liggen, geeft de inspectie als tweede stap een waarschuwing af aan het bestuur. Het bestuur ontvangt een brief van de inspectie waarin wordt aangedrongen op het opstellen en uitvoeren van een verbeterplan; de school dreigt immers zwak of zeer zwak te worden.

Bovendien kan de inspectie ertoe besluiten om een kwaliteitsonderzoek te doen omdat tijdens de risico-analyse blijkt dat er meer redenen zijn om aan de effectiviteit van het onderwijs te twijfelen of omdat het bestuur zelf nog geen maatregelen heeft getroffen.

Als bij zo'n kwaliteitsonderzoek tekortkomingen in het onderwijsproces worden vastgesteld, kan dit aanleiding zijn hierover afspraken te maken met het bestuur. Het bestuur kan dan tijdig maatregelen treffen.

Stelseltoezicht dat stimulerend is voor scholen

Naast onderzoeken op scholen waar risico's zijn, voert de inspectie ook onderzoeken uit waar geen risico's zijn gesignaleerd. Deze onderzoeken vinden hun legitimiteit in de WOT waarin staat dat de inspectie de minister van OCW jaarlijks informeert over kwaliteit van het onderwijsstelsel. In oktober 2007 is met de Tweede kamer afgesproken dat alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs in ieder geval één keer in de vier jaar door de inspectie worden bezocht. Dit geldt ook voor scholen waar zich geen risico's voordoen.

Het risicogerichte toezicht is vooral gericht op de ondergrens aan kwaliteit. De stelselonderzoeken hebben ten eerste tot doel om uitspraken te doen over de kwaliteit van het stelsel als geheel. Daarvoor is het nodig om niet alleen naar de ondergrens van kwaliteit te kijken maar om de kwaliteit breder te bezien. Denk aan excellentie, brede vorming, hoge verwachtingen, burgerschap, opbrengstgericht werken.

Een tweede doel van de stelselonderzoeken is om op schoolniveau na te gaan of de school inderdaad aan de basiskwaliteit voldoen én om de school te stimuleren zich te verbeteren door een spiegel voor te houden over hun kwaliteit.

De werkwijze is volgt: tijdens het onderzoek op een school wordt een vaste set indicatoren beoordeeld (kernkader) op basis waarvan een toezichtarrangement bepaald wordt. Daarnaast beoordeelt de inspectie aanvullende indicatoren die nodig zijn voor stelselonderzoek. Deze oordelen hebben tevens tot doel scholen te stimuleren meer kwaliteit te leveren dan alleen volgens de normen van de ondergrens. Immers, indicatoren zijn korte definities van goede praktijken. Scholen die op een of meer indicatoren onvoldoende scores, weten daarmee direct waarop zij zich kunnen verbeteren.

In paragraaf 2.2 wordt het stelselonderzoek verder toegelicht.

Programmatisch handhaven

Naleving van wet- en regelgeving heeft de afgelopen jaren een grotere plaats in het toezicht in het algemeen ingenomen en hiermee eveneens in het onderwijstoezicht. Dit komt tot uitdrukking in de notitie 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' van het ministerie van OCW. Zoals boven beschreven is evenwel gelijktijdig sprake van een tendens tot verlaging van regeldruk en toezichtlast, zoals tot uitdrukking komt in de notitie 'Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht' (2005). Door middel van programmatisch handhaven wil de inspectie hierin een evenwichtige benadering bieden.

Programmatisch handhaven wil zeggen dat er een onderbouwd plan voor de sector wordt gemaakt voor de toezichtactiviteiten met betrekking tot het nalevingstoezicht. Dit plan is gebaseerd op een analyse van wettelijke bepalingen, waarbij wordt gekeken welke (overtreding van) bepalingen het meeste negatieve effect voor de maatschappij opleveren en bij welke bepalingen de kans het grootst is dat dit gebeurt. In het Jaarwerkplan van de inspectie wordt jaarlijks aangegeven welke prioriteiten dat jaar op het vlak van naleving worden gesteld. Besturen en scholen worden via de nieuwsbrieven van de inspectie hiervan op de hoogte gesteld. Daarnaast zijn er aspecten van de wet die een belangrijke plek hebben in het kwaliteitstoezicht, de zogenaamde deugdelijkheidsvereisten (zoals aanbod, onderwijstijd en bestrijding achterstanden). Op deze aspecten kan de inspectie altijd handhavend optreden. Verder kan de inspectie handhavend optreden op elke bepaling in de wet, als deze in het toezicht naar voren komt.

Net als voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs is voor het handhaven van de naleving van wet- en regelgeving een interventiesystematiek ontwikkeld, bestaande uit een aantal zogeheten escalatiestappen.

Financieel toezicht

De instellingsaccountant is verantwoordelijk voor het beoordelen van de getrouwheid van de informatie die een schoolbestuur in zijn financiële jaarverantwoording verstrekt. Ook geeft de accountant zijn oordeel over de rechtmatigheid van de verkrijging en de besteding van de bekostiging, en let hij bij de beoordeling van de jaarrekening op de financiële continuïteit van het schoolbestuur. De accountant verricht zijn werkzaamheden aan de hand van het controleprotocol dat de inspectie hem daarvoor aanreikt. De inspectie voert jaarlijks reviews uit op een steekproef van alle accountantscontroles, geeft een oordeel over de kwaliteit van die controle en treft maatregelen indien een controle ontoereikend blijkt.

Na de accountant oefent de inspectie ook zelf toezicht uit op financiële rechtmatigheid, continuïteit en (in beperkte zin) doelmatigheid. Bevindingen van accountants bij de jaarrekening, uit het onderwijstoezicht of signalen over financiële kwesties kunnen leiden tot rechtmatigheidsonderzoek. De jaarlijkse analyse van

financiële gegevens uit de jaarrekening of signalen kunnen ook aanleiding zijn voor het aanpassen van het financieel toezicht vanwege verhoogd risico (de financiële ontwikkelingen zijn negatief en op langere termijn zorgwekkend) of hoog risico (het bestuur zou binnen zes maanden in betalingsmoeilijkheden kunnen komen). In beide gevallen maakt de inspectie afspraken met het bestuur over verbetermaatregelen, waarbij in geval van hoog risico de contactfrequentie tussen bestuur en inspectie vaak aanzienlijk hoger is.

Bij de jaarlijkse beoordeling van de jaarrekening ziet de inspectie ook toe op de omvang van de financiële buffer van een bestuur. Komt deze boven een voor het bestuur mogelijk te grote omvang, dan doet de inspectie navraag. De noodzakelijke omvang van een financiële buffer kan immers uitsluitend worden bepaald aan de hand van de specifieke situatie van het betreffende bestuur. Blijkt dat er inderdaad teveel ruimte in de financiële buffer zit, dan ziet de inspectie erop toe dat het bestuur ook deze middelen ten goede laat komen aan het onderwijs.

2 De werkwijze in het kwaliteitstoezicht

Het toezichtkader van de inspectie bestaat uit een beschrijving van de werkwijze (het hoe) en een beschrijving van wat verstaan wordt onder kwaliteit van onderwijs, het waarderingskader. In dit hoofdstuk wordt de werkwijze beschreven. In 2.1 staat het risicogerichte toezicht beschreven en in 2.2 het stelseltoezicht. Tot slot staan in 2.3 de rapportagevormen beschreven.

2.1 Risicogericht toezicht

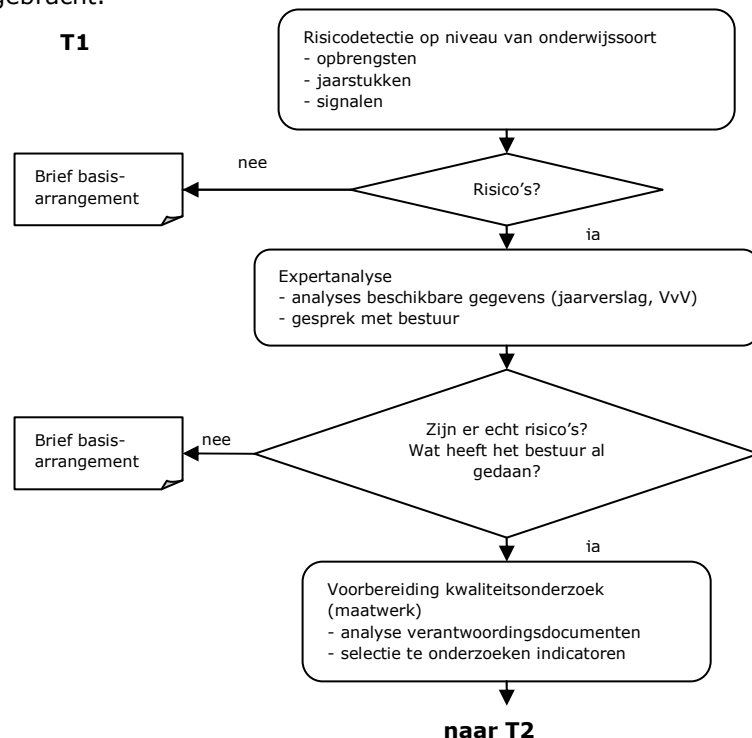
2.1.1 *Het werkproces op hoofdlijnen*

In het werkproces van het toezicht worden drie toezichtsfasen onderscheiden:

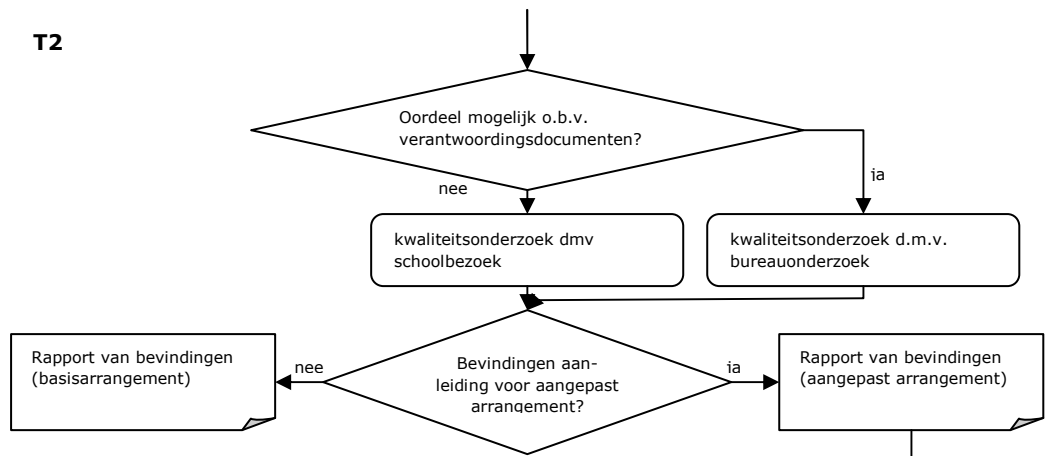
- het uitvoeren van een risicoanalyse (T1);
- het uitvoeren van een onderzoek naar de kwaliteit (T2);
- het uitvoeren van een interventietraject (T3).

Elke fase kan voor een school resulteren in het toekennen en publiceren van het toezichtarrangement. Gedurende elk van deze fasen in het toezicht kan overleg plaatsvinden met het bestuur. Ook vanuit het financieel toezicht kan een toezichtarrangement worden toegekend.

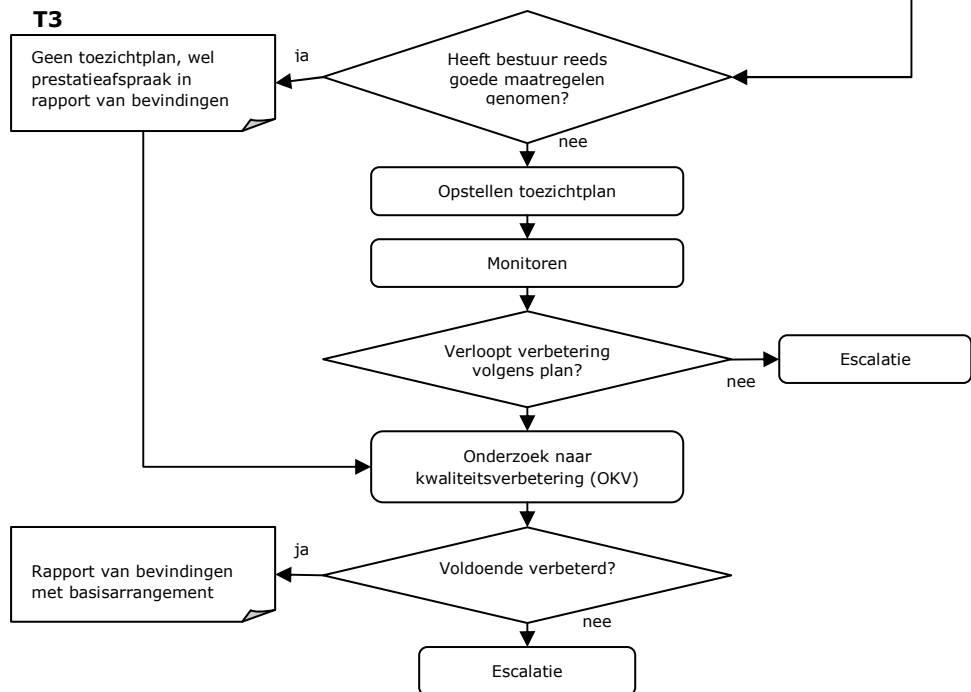
De hoofdlijnen van het werkproces kunnen als volgt schematisch in beeld worden gebracht.



T2



T3



Toelichting op het schema

Ten minste jaarlijks wordt voor alle scholen (per onderwijssoort) een risicoanalyse uitgevoerd (T1: het uitvoeren van een risicoanalyse). De risico-analyse is gebaseerd op gegevens die reeds bekend zijn bij de inspectie, zoals opbrengstgegevens en gegevens uit de horizontale verantwoording (waaronder jaardocumenten) van de scholen. Ook kunnen signalen, die bij de inspectie zijn binnen gekomen, betrokken worden bij de beoordeling van de risico's.

De risico-analyse kan aangevuld worden door gegevens op te vragen of door met het bestuur te spreken. Het doel van deze risicoanalyse is te bepalen welke scholen in aanmerking komen voor een basisarrangement en voor welke scholen verder onderzoek nodig is om het toezichtarrangement te kunnen bepalen.

Na de risicoanalyse vindt voor de scholen die geen basisarrangement hebben ontvangen verder onderzoek plaats naar de kwaliteit (T2: het uitvoeren van onderzoek). Voor deze scholen zijn bij de risicoanalyse risico's gedetecteerd en het doel van het onderzoek is de kwaliteit te onderzoeken en het toezichtarrangement alsnog te bepalen.

Het onderzoek kan zowel een schoolbezoek inhouden als het verifiëren van analyses van het bestuur zelf. Ook risicofactoren die kunnen wijzen op problemen in bestuur en management van de school, worden meegewogen bij de vraag of een kwaliteitsonderzoek op de school moet worden uitgevoerd. Over de uitkomsten van het onderzoek wordt een rapport van bevindingen opgesteld, waarin ook het toezichtarrangement staat vermeld voor kwaliteit en/of voor naleving. Indien geen sprake is van tekortkomingen wordt het basisarrangement toegekend. Daar waar wel tekortkomingen zijn geconstateerd, wordt volgens beslisregels een aangepast arrangement vastgesteld voor kwaliteit (bijvoorbeeld zwak of zeer zwak) en/of voor naleving.

Ieder aangepast arrangement kwaliteit of naleving wordt gevolgd door interventies¹ van de toezichthouder of door of namens de minister (T3: het uitvoeren van geïntensiveerd toezicht). Deze interventies zijn gerangschikt naar zwaarte. De ernst en complexiteit van de geconstateerde tekortkomingen bepalen welke interventies uitgevoerd zullen worden.

Alle interventies zijn erop gericht zo snel mogelijk de geconstateerde tekortkomingen op te heffen, zodat de school weer in aanmerking komt voor een basisarrangement.

Indien uit de risicoanalyse blijkt dat sprake is van risico's ten aanzien van de financiële continuïteit en/of de financiële rechtmatigheid, zal eveneens aanvullend onderzoek plaatsvinden. Dit onderzoek zal, zolang geen sprake is van risico's ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs op scholen, niet leiden tot aanpassing van het toezichtarrangement voor individuele scholen. Wel zullen op bestuursniveau aanvullende afspraken worden gemaakt en, indien van toepassing, interventies worden gedaan.

In de volgende paragraaf geven we een meer gedetailleerde beschrijving van de verschillende fasen van het toezichtproces.

2.1.2 De drie fasen afzonderlijk

¹ Het begrip interventie wordt hier breed gebruikt: alle activiteiten van de toezichthouder én de minister van onderwijs die gericht zijn op het herstel van tekortkomingen.

In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: het uitvoeren van de risicoanalyse, het uitvoeren van onderzoek gericht op het vaststellen van tekortkomingen en het uitvoeren van interventies. Voor het inrichten van het toezicht op de financiële continuïteit en rechtmatigheid, waarbij het toezicht zich direct richt op het bestuursniveau, geldt een vergelijkbare fasering.

Fase 1: Risicoanalyse

De risicoanalyse die jaarlijks voor alle onderwijssoorten plaatsvindt bestaat uit drie stappen:

- het uitvoeren van een kennisanalyse;
- het - zo nodig - uitvoeren van een expertanalyse;
- het toekennen van een basisarrangement dan wel overgang naar fase 2.

Naast de jaarlijkse risicoanalyse kan op elk moment gedurende het jaar een risicoanalyse worden uitgevoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een (urgent) signaal.

Kennisanalyse

De eerste detectiefase, ook wel primaire detectie of kennisanalyse genoemd, heeft als doel een eerste selectie te maken van die scholen en/of afdelingen waar mogelijk risico's voor de kwaliteit van het onderwijs bestaan, inclusief financiële risico's, of waar wet- en regelgeving niet wordt nagekomen. De eerste detectie vindt plaats op grond van:

- gegevens over leerresultaten van leerlingen;
- informatie uit de jaarstukken, inclusief financiën, en overige informatie uit de horizontale verantwoording;
- beschikbare signalen over mogelijke knelpunten in de kwaliteit van het onderwijs.

De kennisanalyse resulteert per onderdeel in een indeling van scholen in één van de drie risicogroepen: geen risico, risico en ernstig risico. Scholen waar zich geen risico's voordoen krijgen het 'vertrouwen' van de inspectie. Voor deze scholen is geen verdere analyse en onderzoek nodig. Scholen waar zich wel risico's voordoen kunnen een vragenlijst ontvangen van de inspectie waarin aanvullende informatie wordt opgevraagd bij het bestuur.

Een toelichting aan de hand van een stoplichtmetafoor: de rekenregels voor de primaire detectie van de *opbrengsten voortgezet onderwijs* komen er in het kort op neer dat alle scholen waar de opbrengsten langere tijd onder de norm zijn, op *rood* springen. Scholen waar de opbrengsten onbekend zijn, staan standaard op *oranje*. Hetzelfde geldt voor alle scholen waarvan de opbrengsten weliswaar voldoende zijn, maar waar sprake lijkt te zijn van een risico. Dit is bijvoorbeeld het geval indien sprake is van negatieve trends gedurende één of twee jaar, opvallende patronen of signalen die duiden op een onvoldoende onderwijsproces. Scholen waar zich geen risico's voordoen en de opbrengsten voldoende zijn, staan op *groen*. De rekenregels worden eenmaal per jaar geëvalueerd.

Expertanalyse

Voor scholen waar op grond van de kennisanalyse risico's zijn gedetecteerd, vindt de tweede stap plaats: een diepgaander analyse, ook wel expertanalyse genoemd. Deze expertanalyse houdt in dat er een nadere analyse wordt gemaakt van de opbrengsten, de jaarstukken, gegevens uit de horizontale verantwoording (bijvoorbeeld Vensters voor verantwoording), de signalen, de onderwerpen van het programmatisch handhaven en 'het geheugen' van de toezichthouder. Met het

geheugen van de toezichthouder wordt bedoeld de bij de inspectie bekende informatie uit eerdere risicodetecties en kwaliteitsonderzoeken, en informatie uit schoolplannen en schoolgidsen. Gekeken wordt naar de aard en de achtergrond van de risico's. Onderdeel van de expertanalyse is veelal een gesprek met het bestuur. Doel van dat gesprek is om meer zicht te krijgen op de risico's en om informatie te krijgen over de maatregelen die wellicht al genomen zijn. Op grond van de uitkomsten van de expertanalyse wordt opnieuw een selectie gemaakt van scholen waar geen verdere analyse en onderzoek nodig is.

Toekennen basisarrangement

Indien uit de kennis- of de expertanalyse blijkt dat er zich op scholen geen risico's voordoen dan wordt, als derde stap, een basisarrangement toegekend. De besturen van deze scholen ontvangen een brief waarin dit staat vermeld.

Fase 2: Kwaliteitsonderzoek

Na de risicoanalyse vindt voor de besturen en scholen die geen basisarrangement hebben ontvangen, onderzoek plaats. Voor deze scholen zijn immers risico's gedetecteerd. Het onderzoek kan zowel een schoolbezoek inhouden als het verifiëren van analyses die door het bestuur zelf zijn gemaakt. In deze fase gaat het erom dat de kwaliteit op kwaliteitsindicatoren wordt bepaald en op basis daarvan een toezichtarrangement wordt vastgesteld. Dit is nodig om bij tekortschietende kwaliteit verdere interventies te kunnen bepalen.

Verantwoordingsdocumenten

In beginsel wordt een onderzoek op de school altijd vooraf gegaan door overleg en afstemming met het bestuur. Bij dat overleg spelen verantwoordingsdocumenten een belangrijke rol. Ten eerste zijn dit de voertuigen van zowel het interne toezicht als de verantwoording aan en de dialoog met de omgeving. In de tweede plaats kan met deze documenten naar het externe toezicht getoond worden dat er daadwerkelijk van intern toezicht en horizontale verantwoording sprake is en dat er (bij)gestuurd wordt op kwaliteit en resultaten.

Bij verantwoording is sprake van de volgende elementen:

- presenteren van de geleverde onderwijsprestaties (aan de hand van uitkomsten van metingen en beoordelingen);
- een vergelijking van de uitkomsten met eerder gestelde doelen (analyse); en
- voorgenomen maatregelen in het licht van de uitkomsten.

Naarmate de verantwoordingsdocumenten deze elementen meer bevatten zijn de documenten beter bruikbaar in het externe toezicht. Bij de inrichting van het onderzoek houdt de inspectie namelijk rekening met de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van het bestuur of de school. Goede informatie, bijvoorbeeld in de vorm van betrouwbare en valide zelfevaluatiegegevens die de kwaliteitsaspecten en indicatoren van de inspectie voldoende dekken of een deugdelijk visitatierapport, leidt tot minder eigen onderzoek ter plaatse door de inspectie; minder goede of niet dekkende informatie leidt tot een uitgebreider onderzoek. In een enkel geval kan de situatie zich voordoen dat de risicoanalyse, inclusief het gesprek met het bestuur, zoveel informatie heeft opgeleverd dat de uitslag van het onderzoek in feite al duidelijk is. In die situatie kan afgezien worden van onderzoek ter plaatse. Ook in deze gevallen stelt de inspectie evenwel een rapport van bevindingen op waarin zij haar eigen oordelen (gebaseerd op die informatie) en het toezichtarrangement vastlegt.

Kwaliteitsonderzoek 'op maat'

Bij een kwaliteitsonderzoek beoordeelt de inspectie altijd alle indicatoren uit het *kernkader* (zie hoofdstuk 3). Dit kernkader wordt per onderzoek aangevuld met een selectie van indicatoren uit het *aanvullend kader*. De selectie wordt (op maat) bepaald door de geconstateerde risico's. Van belang is het uitgangspunt dat de verbreding van het onderzoek niet standaard is, maar wordt bepaald door de risico's die geconstateerd zijn.

In sommige gevallen is bovendien verdieping van het onderzoek nodig om meer inzicht te krijgen in mogelijke verklaringen en onderliggende patronen. Inzicht in verklaringen biedt zicht op wat geschikte interventies kunnen zijn. Indien dit het geval is, kan de inspectie de selectie van indicatoren uitbreiden. Als bijvoorbeeld veel lessen op belangrijke aspecten onvoldoende zijn, kan tevens de professionalisering, het werken in teams en de ondersteuning vanuit het personeelsbeleid (ook wel aangeduid als de 'professionele ruimte' voor en van leraren) beoordeeld worden. Het oordeel over deze verdiepende indicatoren maakt geen onderdeel uit van de beslisregels voor het toezichtarrangement 'zwak' of 'zeer zwak', maar bepaalt wel mede de inhoud en de intensiteit van de interventies en het vervolgtoezicht.

Soms kan er ook vanwege specifieke bijzonderheden reden zijn indicatoren te beoordelen. Zo zullen op scholen die nieuw zijn of juist gaan sluiten indicatoren toegevoegd worden die de kwaliteit van de overdracht van leerlingen meten.

Het onderzoek vindt plaats korte tijd na het vaststellen van risico's en/of mogelijke tekortkomingen. Het kwaliteitsonderzoek wordt (voor zover het geen onaangekondigd onderzoek is) ruim van tevoren schriftelijk aangekondigd; hierbij wordt de minimale termijn van vier weken, zoals genoemd in artikel 11, vijfde lid van de WOT, aangehouden. Ook wordt van tevoren aangegeven welke indicatoren onderzocht zullen worden.

In afstemming met de school wordt een bezoekerrooster opgesteld. Het rooster kan omvatten: documentenstudie ter plaatse, observaties van lessen en andere onderwijssituaties, gesprekken met leerlingen, ouders, leraren, leidinggevenden en mogelijke andere functionarissen.

Aan het eind van het bezoek bespreekt de inspectie de bevindingen uit het onderzoek met het bestuur en met de schoolleiding.

Beslisregels voor het toezichtarrangement (zeer) zwakke kwaliteit

Ieder onderzoek leidt tot een vastgesteld toezichtarrangement voor kwaliteit en/of voor naleving. Indien er geen of nauwelijks sprake is van tekortkomingen wordt het basisarrangement toegekend. Daar waar wel tekortkomingen zijn geconstateerd, wordt conform de beslisregels een aangepast arrangement vastgesteld voor zwakke of voor zeer zwakke kwaliteit en/of voor naleving.

De beslisregel voor een aangepast arrangement kwaliteit kent twee niveaus. Bij het eerste niveau wordt bepaald of de kwaliteit van de domeinen/toezichtgebieden opbrengsten, onderwijsproces en kwaliteitszorg voldoende is. Dit gebeurt op basis van de oordelen op de indicatoren. De wijze waarop de indicatoren bij opbrengsten door de inspectie worden beoordeeld en de normen die zij daarvoor hanteert, zijn vastgelegd in de Regeling leerresultaten VO. De beslisregels voor de domeinen onderwijsproces en opbrengsten worden medio 2013 bepaald en dan toegevoegd aan dit kader en gepubliceerd in de Staatscourant. Tot die tijd beperkt de inspectie zich tot oordelen op de verschillende indicatoren.

Bij het tweede niveau wordt het arrangement bepaald op basis van het oordeel op de domeinen. Hierbij geldt de volgende regel: Om na een onderzoek in aanmerking

te komen voor een basisarrangement moeten zowel de opbrengsten als het onderwijsproces als voldoende zijn beoordeeld. Zie onderstaand schema.

Schema: toezichtarrangementen na een kwaliteitsonderzoek

Onderwijsproces	Opbrengsten		Toezichtarrangement
+	+	→	Vertrouwen (basis)
+	-	→	aangepast zwak
-	+	→	aangepast zwak
-	-	→	aangepast zeer zwak

Bij een onvoldoende oordeel (in schema een -) op één van beide onderdelen volgt intensief toezicht. Een plus (+) betekent een positief oordeel.

NB: bij een onderzoek naar kwaliteitsverbetering ter afsluiting van geïntensiveerd toezicht is de beslisregel anders, dan gaat de kwaliteitszorg ook een rol spelen. Zie punt 7 onder fase 3: geïntensiveerd toezicht.

Naast de normering volgens de beslisregels, geldt dat de inspectie altijd beargumenteerd van de beslisregels kan afwijken indien zij grote risico's signaleert aangaande de kwaliteit van de school. De noodzaak tot afwijken van de beslisregels wordt altijd in het rapport van bevindingen toegelicht en verantwoord.

Fase 3: Geïntensiveerd toezicht: Het uitvoeren van interventies

Na het oordeel 'zeer zwak' krijgt de school maximaal twee jaar de tijd om zich te verbeteren. Gestreefd wordt om de kwaliteit van het onderwijsproces in het eerste jaar zo ver te verbeteren dat bij een tussentijds kwaliteitsonderzoek (TKO) kan worden vastgesteld dat de kwaliteit niet zeer zwak meer is.

In die gevallen waarin sprake is van een aangepast toezichtarrangement volgen altijd interventies van de inspectie of de minister, die er op gericht zijn zo snel mogelijk tot de noodzakelijke verbetering te komen. Voor zowel zwakke als zeer zwakke scholen gelden dezelfde interventies, zij het dat het interventietraject voor zeer zwakke scholen twee interventies extra kent.

Interventies bij zwakke en zeer zwakke scholen

Op hoofdlijnen worden de volgende stappen doorlopen nadat het rapport van bevindingen is vastgesteld en daarmee het toezichtarrangement '(zeer) zwakke onderwijskwaliteit' is bepaald.

1. Het toezichtarrangement: aangepast arrangement (zeer) zwakke kwaliteit wordt vastgesteld en wordt opgenomen in het rapport van bevindingen. Ook wordt een afspraak gemaakt wanneer de kwaliteit weer op orde zal zijn. Deze zogenaamde prestatieafspraken wordt opgenomen in het rapport van bevindingen.
2. De inspectie stelt – indien nodig - een concept-toezichtplan op. In dit concept-toezichtplan worden de prestatieafspraken vastgelegd, wanneer de kwaliteit weer op orde moet zijn, welke (tussen)resultaten bereikt moeten worden, of en op welk(e) moment(en) tussentijdse voortgangsgesprekken plaatsvinden en/of welke aspecten of indicatoren tijdens de (tussentijdse) kwaliteitsonderzoeken worden beoordeeld. In het toezichtplan wordt ook de mate van intensiteit van het toezicht vastgelegd (maatwerk). De mate van intensiteit is afhankelijk van de aard en ernst van geconstateerde tekortkomingen in combinatie met de mate waarin het bestuur reeds sturing weet te geven aan het verbeterproces.

3. De inspectie voert een gesprek met het bevoegd gezag over het (concept) rapport van bevindingen en het (concept) toezichtplan. Doelen: toelichting op de oordelen, bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak voor het toezichtplan van de inspectie.
4. Het bevoegd gezag stelt – indien dit nog niet gebeurd is - zo spoedig mogelijk na het kwaliteitsonderzoek een plan van aanpak op ter verbetering van de kwaliteit,
5. Het toezichtplan wordt zo spoedig mogelijk na vaststelling van het rapport van bevindingen definitief gemaakt en aan het schoolbestuur gestuurd.
6. Afhankelijk van wat in het toezichtplan is afgesproken oefent de inspectie het toezicht op de kwaliteitsverbetering uit door het uitvoeren van een tussentijds kwaliteitsonderzoek na een jaar. Bij het tussentijds kwaliteitsonderzoek worden aspecten/indicatoren beoordeeld, zoals afgesproken in het toezichtplan. Als uit deze beoordeling of uit nieuwe opbrengstgegevens blijkt dat het toezichtarrangement kan worden aangepast van zeer zwak naar zwak, wordt het toezichtarrangement omgezet en kan de school van de lijst met zeer zwakke scholen worden verwijderd. Als uit een tussentijds kwaliteitsonderzoek blijkt dat het toezichtarrangement kan worden aangepast van zwak naar basisarrangement, of van zeer zwak naar basisarrangement, wordt het tussentijds kwaliteitsonderzoek altijd omgezet in een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV). De uitkomsten van een tussentijds kwaliteitsonderzoek of een eventueel voortgangsgesprek kunnen ook leiden tot aanpassingen in het toezichtplan voor de volgende fase.
7. Het traject van kwaliteitsverbetering wordt altijd afgesloten met een afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering, waarbij ten minste alle normindicatoren worden onderzocht, aangevuld met ten minste die indicatoren die bij het eerdere kwaliteitsonderzoek onvoldoende waren. Bij scholen die (zeer) zwak zijn geweest wordt ook de kwaliteitszorg beoordeeld. Deze scholen krijgen alleen een basisarrangement als ook het aspect kwaliteitszorg als voldoende wordt beoordeeld. Daarmee wil de inspectie een zo stevig mogelijk fundament leggen onder de duurzaamheid van de verbetering. De bevindingen van het onderzoek worden vastgelegd in een rapport van bevindingen, waarin ook het nieuwe toezichtarrangement is opgenomen.

Er zijn voor zeer zwakke scholen twee aanvullende interventies:

8. Informeren van interne toezichthouder, de ministers van OCW en EL&I en het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente.
9. Opname van de school op de maandelijkse lijst zeer zwakke scholen op de website van de inspectie.

Escalatiestappen bij zwakke en zeer zwakke scholen

Als het verbeteringstraject zoals hierboven beschreven niet verloopt zoals in het toezichtplan was vastgelegd of niet leidt tot de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zal – bijzondere omstandigheden uitgezonderd – tot verscherping en escalatie van de interventies worden overgegaan. De meest vergaande escalatie is beëindiging van de bekostiging door de minister van OCW of sluiting van de school. Een (zeer) zwakke school wordt vooraf op de hoogte gesteld van de mogelijke consequenties indien het afgesproken (deel)resultaat niet of niet tijdig wordt behaald.

Net als bij de interventies gelden voor zwakke en voor zeer zwakke scholen dezelfde escalatiestappen, zij het dat de escalatieladder voor zeer zwakke scholen twee treden extra kent.

De escalatieladder kent de volgende stappen/treden:

1. *Bestuurlijk gesprek*. Bij deze interventie wordt het bevoegd gezag van de school opgeroepen voor een gesprek met de directeur toezicht of de hoofdinspecteur van de inspectie. In dit gesprek wordt over de oorzaken van de vertraging

- gesproken en kan tevens een officiële waarschuwing worden afgegeven. Er worden in het bestuurlijke gesprek aanvullende prestatieafspraken gemaakt.
2. *Waarschuwing*. Wanneer de directeur toezicht of de hoofdinspecteur van de inspectie een (schriftelijke) waarschuwing geeft, wordt het bevoegd gezag meegedeeld dat dit een laatste kans is, binnen welke termijn de resultaten van de kwaliteitsverbetering uiterlijk bereikt dienen te zijn en wat de consequenties zijn als dit niet gerealiseerd wordt.
 3. *Wijziging van het toezichtarrangement* van aangepast zwak naar aangepast zeer zwak. Als er sprake is van langdurige stagnatie (twee jaar onvoldoende opbrengsten) van de kwaliteitsverbetering of verslechtering van de kwaliteit, kan de inspectie besluiten het toezichtarrangement te verzwaren. Daarmee komt de school terecht in de aanvullende escalaties die horen bij een zeer zwakke school.

Aanvullende escalatiestappen voor zeer zwakke scholen:

4. *Bestuurlijk gesprek met 'worst case scenario'*. Er worden in het bestuurlijke gesprek prestatieafspraken met het bevoegd gezag gemaakt, waarbij het bevoegd gezag onder andere een 'worst case scenario' moet opstellen. Dit 'worst case scenario' betreft de voornemens tot maatregelen van het schoolbestuur voor het geval de prestatieafspraken niet (kunnen) worden nagekomen.
5. *Melding aan de minister van OCW en/of EL&I*. Als alle voorgaande stappen niet tot het afgesproken resultaat hebben geleid, wordt de school door de inspectie bij de minister aangemeld. De inspectie doet hierbij een voorstel over de gewenste maatregelen. De minister kan op basis van de melding overgaan tot bestuurlijke en/of bekostigingssancties (opschorting, inhouding en/of stopzetting van de bekostiging), of tot het sluiten van de school.

Escalatiestappen naleving

Indien wordt geconstateerd dat scholen en/of besturen tekortkomingen met betrekking tot het voldoen aan wet- en regelgeving hebben, krijgen zij van de inspectie opdracht tot herstel². Indien dat herstel niet of onvoldoende tijdig plaatsvindt volgen, net als bij een aangepast arrangement (zeer) zwakke kwaliteit, een aantal escalatiestappen. De precieze inhoud van die escalatiestappen is afhankelijk van de wettelijke regel die overtreden wordt. De ultieme maatregel is een sanctiemogelijkheid door of namens de minister Van OCW dan wel EL&I. Element in de escalatie is ook het toekennen van een aangepast arrangement voor de naleving. Dit arrangement zal zichtbaar zijn op de toezichtkaart.

2.2 Andere vormen van inspectieonderzoek: stelselonderzoek

Om het beeld van het inspectieonderzoek te completeren worden in dit hoofdstuk de andere vormen van onderzoek beschreven die de inspectie doet.

2.2.1 Onderzoek t.b.v. het onderwijsverslag

Ieder jaar publiceert de inspectie in haar onderwijsverslag over de staat van het Nederlandse onderwijs. Zij besteedt daarbij aandacht aan de kwaliteit van het onderwijs vanuit het perspectief van het toezicht.

Om de stand van zaken te kunnen beschrijven wordt per sector een representatieve steekproef van scholen onderzocht. De onderzoeken worden niet risicogericht

² Herstel kan betekenen dat de situatie zelf wordt hersteld of dat voldaan wordt aan de vereisten om de situatie in stand te mogen houden. Dit laatste bijvoorbeeld als voor een bepaalde aangelegenheid toestemming nodig is die niet gegeven is. Herstel kan erop neerkomen dat de aangelegenheid zelf wordt opgeheven of dat alsnog toestemming wordt verkregen.

ingevuld, maar op alle scholen wordt eenzelfde set aan indicatoren uit het waarderingskader beoordeeld. Deze set bestaat uit twee delen:

- een deel waarmee de basiskwaliteit wordt bepaald (gebaseerd op het kernkader) en waarop besloten kan worden of een aangepast arrangement van toepassing is;
- een variabel deel. Dit variabele deel bestaat uit indicatoren voor specifieke vraagstellingen voor het stelselonderzoek.

Deze tweedelige set aan indicatoren kan bovendien nog uitgebreid worden met indicatoren waarop een school zich profileert. Bijvoorbeeld door te kijken of scholen leerlingen wel genoeg tot excelleren aanmoedigen. De meerwaarde hiervan is om een goede dialoog met de school(leiding) en het bestuur aan te gaan over (verdere) verbetering van hun onderwijskwaliteit.

Het bestuur ontvangt een rapport van bevindingen over de uitkomsten van het onderzoek. Nadat medio 2013 de beslisregels zijn vastgesteld bevat het rapport van bevindingen ook een vastgesteld toezichtarrangement.

2.2.2 *Themaonderzoek*

In het Jaarwerkplan van de inspectie wordt jaarlijks een aantal thema's vastgesteld, die in dat jaar onderzocht worden voor rapportages op macroniveau. Het betreft verkennende of stand-van-zaken onderzoeken naar de betreffende thema's in het Nederlandse onderwijs. Veelal wordt over deze onderzoeken ook gerapporteerd in het Onderwijsverslag van de inspectie. Bij de opzet van thema-onderzoeken en bij de terugkoppeling zoekt de inspectie afstemming met het veld.

Themaonderzoeken zijn – net als de onderzoeken ten behoeve van het onderwijsverslag - gestandaardiseerde onderzoeken rond een inhoudelijk onderwerp, die niet risicogericht worden ingevuld. Ze worden zoveel mogelijk uitgevoerd tijdens de onderzoeken voor het onderwijsverslag of eventueel op een afzonderlijke steekproef van scholen. Het kan gaan om onderwerpen betreffende de kwaliteit van het onderwijs in Nederland, maar ook om nalevingsonderwerpen uit wettelijke bepalingen.

De wijze waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd, kan variëren. Veelal zal gepoogd worden het onderzoek te combineren met een kwaliteitsonderzoek. De opbouw van het onderzoek is dan hetzelfde als hiervoor beschreven bij het onderzoek voor het onderwijsverslag.

Soms echter leent het inhoud van het thema zich niet voor zo'n aanpak. In zulke gevallen wordt voor een aparte onderzoeksaanpak gekozen waarbij het onderzoek niet rechtstreeks leidt tot een toezichtarrangement. Indien bij de voorbereiding of de uitvoering van het onderzoek het vermoeden ontstaat dat sprake is van een zwakke of mogelijk zeer zwakke school, dan wordt het themaonderzoek omgezet in een kwaliteitsonderzoek conform het risicogerichte toezicht. Het bestuur wordt hiervan op de hoogte gesteld.

Voor het niet voldoen aan wettelijke vereisten geldt dat het bevoegd gezag van de school via een aparte brief de opdracht ontvangt de wet alsnog na te leven.

De terugkoppeling van het thema-onderzoek op de school vindt na afloop van het onderzoek mondeling plaats; er volgt dus geen afzonderlijk rapport van bevindingen. Wel kan de uitkomst van het onderzoek op hoofdlijnen worden beschreven in het rapport van bevindingen als het themaonderzoek aan een kwaliteitsonderzoek is opgehangen. Voorts ontvangt het bestuur na verloop van tijd een bericht over de publicatie van de macrorapportage op de website van de inspectie en waar mogelijk (afhankelijk van de aard van het themaonderzoek) een apart formulier waarin de positie van de eigen school of scholen in kaart is gebracht.

Met behulp van dit formulier kan het bestuur de positie van de eigen school of scholen vergelijken met het landelijke beeld (benchmark).

2.2.3 *Vierjaarlijks bezoek*

Als er in de periode van vier jaar geen aanleiding is voor een kwaliteitsonderzoek in het kader van het risicogerichte toezicht op de school of één of meer van de afdelingen én als een school in die vier jaar niet in aanmerking komt voor een themaonderzoek of een bezoek in het kader van het onderwijsverslag (is afhankelijk van steekproeftrekking), dan voert de inspectie een andere vorm van bezoek uit: het vierjaarlijks bezoek. Het vierjaarlijks bezoek kan zowel aangekondigd als onaangekondigd worden afgelegd. Het vierjaarlijks bezoek is vergelijkbaar met het onderzoek beschreven onder 2.2.1.

2.2.4 *Specifiek onderzoek*

In geval van ernstige signalen kan een zogenaamd specifiek onderzoek worden gedaan. Een specifiek onderzoek verloopt in principe vergelijkbaar aan een kwaliteitsonderzoek of nalevingsonderzoek met als grootste verschil dat alle termijnen korter zijn omdat er veelal sprake is van urgente problematiek. Bij een specifiek onderzoek richt de inspectie het onderzoek in vanuit een bij het signaal aansluitende onderzoeksvraag. Uit het waarderingskader wordt een beredeneerde keuze gemaakt afhankelijk van de onderzoeksvraag.

2.3 Rapportagevormen

2.3.1 *Rapport van bevindingen*

De uitkomsten van inspectieonderzoeken worden in openbare rapporten van bevindingen vastgelegd. Bij het tot stand komen van een rapport van bevindingen volgt de inspectie steeds de volgende procedure van hoor en wederhoor:

- Nadat een onderzoek als bedoeld in artikel 11, tweede of derde lid, is afgerond, wordt binnen zes weken een concept-rapport opgesteld.
- Dit conceptrapport wordt vergezeld van een aanbiedingsbrief toegestuurd aan het bevoegd gezag (het bestuur).
- Het bestuur wordt via de aanbiedingsbrief gelegenheid gegeven om binnen 4 weken een reactie te geven op het concept-rapport. Wanneer de reactie daartoe aanleiding geeft, wordt (telefonisch) overleg gevoerd met het bestuur.
- Aan de hand van de bevindingen uit de vorige stap wordt het definitieve rapport van bevindingen opgesteld. De resultaten van hoor en wederhoor worden binnen 1 week na de reactietermijn in de aanbiedingsbrief bij het definitieve rapport verwerkt, waarbij de inspectie gemotiveerd aangeeft op welke manier zij de reactie van het bestuur al of niet in het rapport heeft verwerkt.
- De inspectie zendt het inspectierapport na vaststelling daarvan onverwijld aan het bestuur. De MR/GMR van de school ontvangt via het bestuur bericht van de inspectie dat de rapporten in de vijfde week na vaststelling op de website van de inspectie komt te staan. Indien de school een arrangement zeer zwak heeft gekregen dan stelt de inspectie zelf de MR/GMR op hoogte van het verschijnen van het rapport op de website van de inspectie.
- Als het bestuur het niet eens is met het definitieve rapport, kan het aangeven in hoeverre zijn eigen zienswijze – althans een samenvattende

weergave daarvan in het rapport dient te worden opgenomen. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, staat de reguliere mogelijkheid van de klachtenprocedure van de inspectie open.

- Het arrangement en rapport van bevindingen worden in de vijfde week na vaststelling gepubliceerd op de toezichtkaart.
- Indien het om een zeer zwakke school gaat, ontvangt het college van B&W een brief van de inspectie om hen te informeren over het oordeel de school.

Rapporten van bevindingen bevatten altijd de aanleiding tot het onderzoek (bijvoorbeeld de uitkomsten van de risicoanalyse, een signaal van een mogelijke misstand), een beknopte beschrijving van de feitelijk aangetroffen situatie (bevindingen, zowel positief als negatief) en de vaststelling of een bepaalde norm (wettelijke regel, kwaliteitsnorm) overschreden wordt aan de hand van een beoordeling en een onderbouwing daarvan.

In het hoofdstuk bevindingen staat een kwaliteitsprofiel waarin de scores staan op de beoordeelde indicatoren uit in ieder geval het kern- en aanvullend kader. In de tekst worden deze oordelen toegelicht en eventueel verklaard vanuit onder andere de oordelen die gegeven zijn op indicatoren uit het verdiepend kader.

2.3.2 *Samenvattend rapport voor ouders*

Sinds 1 april 2010 maakt de inspectie voor iedere nieuwe zeer zwakke school een samenvattend rapport voor de ouders. Het bevoegd gezag van de school ontvangt deze samenvatting gelijktijdig met het inspectierapport. Het bevoegd gezag is verplicht dit samenvattend rapport, binnen vier weken na de vaststelling van het inspectierapport, naar de ouders van de leerlingen van de school te sturen. De inspectie plaatst een link naar het samenvattend rapport op de toezichtkaart van de school.

2.3.3 *Toezichtkaart*

De inspectie heeft voor alle scholen een toezichtkaart op haar website www.onderwijsinspectie.nl. opgenomen. De toezichtkaart is voor iedereen toegankelijk.

Voor elke school en/of afdeling worden de arrangementen getoond. De arrangementen zijn verdeeld in een oordeel over onderwijskwaliteit en een oordeel over naleving. Tot slot staat op deze kaart een link naar de beschikbare inspectierapporten en naar de website van de school.

2.3.4 *Opbrengstenkaart*

De inspectie heeft voor alle scholen een opbrengstenkaart op haar website opgenomen. Ook deze kaart is voor iedereen toegankelijk. Op deze site zijn opbrengstgegevens van de school te zien. Sommige opbrengstgegevens zijn absolute getallen, anderen gegevens zijn gerelateerd aan hoe vergelijkbare scholen presteren. Op deze kaart is dus te zien hoe scholen presteren. Er wordt geen oordeel aan verbonden.

3 De werkwijze in het financieel toezicht

Dit hoofdstuk bevat de werkwijze van het financieel toezicht. De indicatoren van het financieel toezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 4. (Dit hoofdstuk is niet van toepassing op scholen voor voortgezet onderwijs die onder een bestuur bve vallen.)

Ook het financieel toezicht is risicogericht. De inspectie legt alleen contact met of stelt alleen een onderzoek in bij besturen waar zij financiële risico's constateert of met voldoende waarschijnlijkheid vermoedt.

Indien het contact of onderzoek leidt tot de bevinding dat er inderdaad sprake is van verhoogde of hoge financiële risico's, dan past de inspectie haar toezicht aan in die zin, dat de inspectie het bestuur aangeeft met welke regelmaat zij financiële informatie wil ontvangen en/of welke maatregelen zij van een bestuur verwacht om de risico's binnen een redelijke termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Op die manier kan de inspectie de financiële ontwikkelingen binnen het bestuur volgen en zo nodig beïnvloeden.

Bij geconstateerde problemen met de rechtmatigheid zal doorgaans geen sprake zijn van aangepast toezicht, maar van handhavingsmaatregelen. In het geval van doelmatigheidskwesties, bijvoorbeeld wanneer financiële middelen onvoldoende worden ingezet voor het onderwijs, maakt de inspectie afspraken over en volgt zij de besteding van die middelen ten behoeve van het onderwijs.

Alle onderzoeksrapporten – behoudens de reviewrapporten – publiceert de inspectie op haar website. Publicatie van het rapport vindt plaats tenzij de aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet. Bevindingen uit het financieel toezicht kunnen de inspectie aanleiding geven de minister te informeren of te adviseren.

In het navolgende geven we per aspect een toelichting op ons financiële toezicht.

3.1 Toezicht op financiële continuïteit

Een gezonde financiële positie is een voorwaarde voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs. Daarom voert de inspectie jaarlijks een risicoanalyse uit op de financiële continuïteit van alle besturen van het bekostigde onderwijs in Nederland. Dat doet de inspectie om te beginnen aan de hand van de financiële kengetallen liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit die zij berekent op basis van de meest recente jaarrekeningen waarover de instellingsaccountant een goedkeurende verklaring heeft verstrekt. Als deze kengetallen beneden de signaleringswaarde (zie bijlage) uitkomen, dan kijkt de inspectie in de trendgegevens hoe dit zich verhoudt tot de ontwikkeling die de financiële positie van het bestuur de afgelopen jaren heeft doorgemaakt. Andersom kan het ook zijn dat de trendgegevens een negatieve ontwikkeling doen vermoeden, die echter nog niet tot uiting komt in de kengetallen. Leidt deze verkenning, waarbij de inspectie zo mogelijk tevens informatie uit signalen (berichten in de media, van ouders, personeelsleden, etc.) over een bestuur betreft, tot de bevinding dat zich bij dat bestuur nu of op korte termijn financiële risico's kunnen voordoen, dan analyseert zij de jaarrekening en het jaarverslag.

Bij het bepalen van financiële risico's gaat het dus met name om:

1. financiële positie: de mate waarin het bestuur nu of op korte termijn in staat is om aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.
2. financieel beheer: de mate waarin het bestuur beschikt over en gebruik maakt van adequate middelen voor planning en control ten behoeve van een effectieve beïnvloeding van de financiële positie, zowel in het heden als op meerjarige termijn.

Risico's variëren in acuitheid en omvang. Kan een bestuur binnen een half jaar niet meer aan zijn financiële verplichtingen voldoen, dan is sprake van een acuut en dus hoog risico. Daarnaast kan de mate waarin sprake is van financieel beheer bepalend zijn voor de omvang van het risico. Hoe complexer of omvangrijker de maatregelen die nodig zijn voor verbetering van het financieel beheer, des te groter het risico.

Indien de eerste analyse van de inspectie bevestigt dat er sprake kan zijn van financiële risico's, dan legt de inspectie haar vragen daarover altijd eerst voor aan het bestuur. Dit kan schriftelijk gebeuren of tijdens een gesprek. Het gesprek hoeft zich overigens niet te beperken tot het bestuur, maar kan daarnaast ook plaatsvinden met directieleden, medewerkers of leden van de raad van toezicht. Doelstelling is, maximale duidelijkheid te verkrijgen over de financiële positie van het bestuur en de oorzaken en de beheersing van financiële risico's.

Is alle informatie verzameld, dan bekijkt de inspectie of deze aanleiding geeft tot het instellen van aangepast toezicht. Afhankelijk van de acuitheid, omvang en oorzaken van de geconstateerde financiële risico's en de inhoud en aard van de maatregelen die het bestuur heeft getroffen stelt de inspectie vast dat:

1. er geen reden is voor aangepast toezicht, of;
2. er reden is voor aangepast toezicht wegens verhoogd financieel risico. Dit houdt in dat de inspectie vastlegt met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om de financiële risico's binnen een aanvaardbare termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau, of;
3. er reden is voor aangepast toezicht wegens een hoog financieel risico omdat een bestuur binnen zes maanden niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen (het risico is acuut) en/of omdat normalisering van financiële risico's complexe of omvangrijke maatregelen inhoudt. Ook hier legt de inspectie vast met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur om de financiële risico's binnen een aanvaardbare termijn terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. De aard en omvang van het risico brengen echter een (veel) hogere contactfrequentie met zich mee, en stellen scherpere eisen aan te treffen maatregelen.

Aangepast financieel toezicht dient verschillende doelen. Allereerst is het bedoeld om financiële risico's van een bestuur terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Daarnaast moet de inspectie de minister kunnen informeren over de financiële staat van het onderwijs in het algemeen en de financiële ontwikkeling van risicovolle besturen in het bijzonder.

De inspectie informeert een bestuur altijd schriftelijk wanneer zij voornemens is haar toezicht aan te passen, of dit nu is vanwege de constatering van verhoogde of

hoge risico's of juist als financiële risico's na een periode van aangepast toezicht tot een aanvaardbaar niveau zijn teruggebracht. Het bestuur is altijd in de gelegenheid te reageren op het voornemen. Hoewel de vaststelling van aangepast toezicht uiteindelijk aan de inspectie is, mag dit geen verrassing zijn voor een bestuur.

Wanneer de inspectie naar aanleiding van signalen of tijdens haar jaarlijkse analyse van de financiële kengetallen van onderwijsbesturen geen financiële risico's constateert, ontvangt een bestuur daarvan overigens geen bericht.

Naast de jaarlijkse analyse van de financiële continuïteit van onderwijsbesturen kunnen ook signalen over een bestuur (afkomstig van ouders, OCW, of uit de media) aanleiding zijn om contact te leggen met een bestuur of een onderzoek in te stellen.

3.2 Toezicht op financiële doelmatigheid

Geld dat de overheid verstrekt aan onderwijsbesturen is bestemd voor het onderwijs. Een bestuur mag geld opzij zetten voor onvoorziene omstandigheden, zolang dat bedrag in een redelijke verhouding staat tot wat nodig is voor een normale bedrijfsvoering. Voor het beoordelen daarvan gelden de signaleringsgrenzen die de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen presenteerde in haar rapport van november 2009. Overschrijdt een bestuur deze grenzen en kan het niet aannemelijk maken dat het die extra middelen op redelijke termijn aan het onderwijs zal besteden, dan is er sprake van ondoelmatigheid. In dat geval maakt de inspectie afspraken over de inzet van die middelen voor het onderwijs. De inspectie legt dan vast met welke regelmaat zij bepaalde financiële informatie wil ontvangen, en/of welke maatregelen zij verwacht van een bestuur. Vervolgens monitoren we de vermogensafbouw.

Het bepalen van te hoge vermogens gebeurt jaarlijks aan de hand van de gegevens uit de jaarrekeningen. Uit deze gegevens berekent de inspectie hoeveel geld besturen opzij hebben gezet, ofwel, welke financiële buffer zij erop nahouden. Hoe groot de financiële buffer mag zijn is onder andere afhankelijk van de omvang van het bestuur. Bij het berekenen van de buffer houden we rekening met de middelen die een bestuur nodig heeft voor een normale bedrijfsvoering.

Naast het toezicht op financiële buffers houdt de inspectie ook in algemene zin toezicht op de doelmatigheid van de besteding van rijksbekostiging. Als de inspectie signalen krijgt dat een bestuur zijn bekostiging niet doelmatig besteedt, dan kan dat aanleiding zijn om contact te leggen met een bestuur of een onderzoek in te stellen.

3.3 Toezicht op financiële rechtmatigheid

Financiële rechtmatigheid betreft de mate waarin het bestuur zich zowel bij de verkrijging van de bekostiging van het onderwijs als bij de besteding daarvan conformeert aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Naast onderzoeken die de inspectie uitvoert naar aanleiding van signalen, bestaat het toezicht op de financiële rechtmatigheid uit de jaarlijkse beoordeling van verantwoordingsinformatie in de vorm van jaarverslaggeving en een jaarlijkse review op de door de instellingsaccountant van het bestuur uitgevoerde controles. Ook deze beoordelingen kunnen weer aanleiding vormen voor nader onderzoek.

- *Toezicht op verantwoording van financiële handelingen*

Besturen leggen verantwoording af over hun financiële handelingen met het publiceren van het jaarverslag en de jaarrekening inclusief een accountantsverklaring. De instellingsaccountant moet bij zijn controle de aanwijzingen van het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol van OCW volgen (zie hiervoor onze website).

Daarnaast doen besturen bij DUO opgave van de gegevens die bepalend zijn voor de hoogte van de te ontvangen rijksbekostiging. De instellingsaccountant onderzoekt de juistheid van de gegevens en geeft daarover een oordeel af in een assurancerapport. Het bestuur zendt dit rapport aan DUO. Net als bij de jaarrekening moet de instellingsaccountant bij dit onderzoek de aanwijzingen in het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol van OCW volgen.

Naast het opstellen van de accountantsverklaring en het assurancerapport is de instellingsaccountant in bepaalde gevallen volgens het jaarlijkse Onderwijscontroleprotocol van OCW verplicht om een 'uitzonderingsrapportage' op te stellen. Het bestuur zendt die rapportage aan DUO.

De inspectie beoordeelt de ontvangen accountantsverklaringen, de assurancerapporten en de uitzonderingsrapportages. Zo nodig vragen we aanvullende informatie van het bestuur en/of van zijn accountant.

- *Steekproefsgewijze beoordeling kwaliteit instellingsaccountants*
Jaarlijks reviewt de inspectie steekproefsgewijs de kwaliteit van de controles van de instellingsaccountants. Zij treft maatregelen als de kwaliteit ontoereikend is.

De steekproef omvat zo'n 33 van de bijna 1.800 accountantscontroles. Bij de grootste besturen voert de inspectie elke drie of vier jaar een review uit. Zij kondigt deze reviews, die op locatie bij het accountantskantoor plaatsvinden, schriftelijk aan bij de besturen en de instellingsaccountants.

Het bestuur ontvangt een afschrift van het definitieve reviewrapport. Als de inspectie opdracht tot herstelwerkzaamheden geeft, dan kan dat inhouden dat de gereviewde instellingsaccountant aanvullende controles bij de instelling moet uitvoeren.

Als de kwaliteit van een accountantscontrole niet toereikend is, kan de inspectie maatregelen nemen tegen de betreffende instellingsaccountant op basis van de ministeriële regeling 'Procedure ontoereikende accountantscontrole'. Deze maatregelen kunnen variëren van het bieden van de al genoemde herstelkans aan de instellingsaccountant tot aan het indienen van een klacht bij de tuchtrechter.

Onderzoek naar de financiële rechtmatigheid

Een onderzoek naar financiële rechtmatigheid is vaak gevolg van signalen over onrechtmatigheid. Afhankelijk van de ernst van het signaal vindt zo mogelijk eerst een gesprek plaats met de signaalgever. Ook kan de inspectie eerst aanvullende informatie opvragen of een gesprek voeren met het bestuur of zijn accountant. In deze verkennende fase is er nog geen sprake van een onderzoek waarvan de inspectie een rapport uitbrengt. Besluit de inspectie tot een onderzoek naar rechtmatigheid, dan kondigt zij dat – bijzondere situaties daargelaten – schriftelijk aan bij het bestuur.

Ook kan de inspectie een onderzoek instellen op basis van accountantsverklaringen, assurancerapporten en/of uitzonderingsrapportages.

De inspectie legt de onderzoeksresultaten vast in een conceptrapport, waarop het bestuur een reactie kan geven. Het naar aanleiding van die reactie mogelijk aangepaste en vervolgens vastgestelde rapport verschijnt binnen vijf weken na vaststelling op onze website.

Bevindingen uit een onderzoek kunnen de inspectie aanleiding geven de minister te adviseren om sanctiemaatregelen te nemen. Bij vermoedens van strafbare feiten (zoals valsheid in geschrifte) volgt aangifte bij het openbaar ministerie.

Bij vermeende fraude door een medewerker van een bestuur of een voormalige bestuurder moet een bestuur zelf maatregelen treffen. Vervolgens ziet de inspectie dan toe op de uitvoering en de effectiviteit van die maatregelen.

4 Waarderingskader

4.1 Wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag voor het waarderingskader van de inspectie is gelegen in de bepalingen uit de WOT en de sectorwetgeving (Wet op het voortgezet onderwijs). Het gehele waarderingskader is een uitwerking van de wettelijke taak zorg te dragen voor voldoende kwaliteit van het onderwijs.

Over de uitvoering van het toezicht bepaalt artikel 11, tweede en derde lid, van de WOT, het volgende:

“(2) De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een instelling als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra of de Wet op het voortgezet onderwijs, aan de hand van de volgende aspecten van kwaliteit, te weten:

- a. leerresultaten,
- b. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen,
- c. het gevoerde personeelsbeleid, voor zover daar op grond van artikel 6a, eerste en tweede lid, aanleiding toe bestaat.

(3) Indien uit het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt de inspectie nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. Dit nader onderzoek verricht zij, indien het betreft een instelling als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra of de Wet op het voortgezet onderwijs, mede aan de hand van een of meer van de volgende aspecten van kwaliteit, te weten:

- a. het leerstofaanbod,
- b. de leertijd,
- c. het pedagogisch klimaat,
- d. het schoolklimaat,
- e. de effectiviteit van het didactisch handelen van het onderwijspersoneel,
- f. de leerlingenzorg,
- g. de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens,
- h. voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijspersoneel:
 - 1°. de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid,
 - 2°. het personeelsbeleid, voor zover het betreft de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel”.

Daarnaast vermeldt de WOT dat de kwaliteitszorg van de school bij het toezicht betrokken wordt (artikel 12, eerste lid, WOT).

4.2 Opbouw van het waarderingskader

Het gehele waarderingskader bestaat uit ca 70 indicatoren die geordend zijn conform de kwaliteitsaspecten uit de WOT. De indicatoren beschrijven wat de inspectie verstaat onder voldoende kwaliteit van het betreffende aspect. In feite zijn het daarmee korte definities van goede praktijken (gebaseerd op wet en op wetenschappelijk onderzoek).

Daarnaast kent het waarderingskader een gelaagde structuur: het is opgebouwd uit een kernkader, een aanvullend kader én een verdiepend kader.

Beide ordeningsprincipes grijpen in elkaar. Een aspect kan dus zowel indicatoren bevatten die tot het kernkader of tot het aanvullend of verdiepend kader behoren.

Bij het waarderingskader en de verdeling van indicatoren over drie lagen gelden de volgende criteria:

- Het waarderingskader moet duidelijk maken welke kwaliteitseisen we stellen aan alle scholen als minimumgrens aan kwaliteit(waarborgfunctie);
- Het waarderingskader moet de inspectie doorzettingsmacht geven als scholen onder die ondergrens komen met hun kwaliteit;
- Het waarderingskader moet toezicht op maat mogelijk maken en flexibel kunnen aansluiten op de risico's die de inspectie vermoedt;
- Het kader moet de mogelijkheden bieden om scholen te stimuleren de lat hoger te leggen;
- Het kader moet tot valide en betrouwbare oordelen leiden.

Flexibel kader

Om de te beoordelen onderwerpen op een school te kunnen kiezen, is het nodig dat het waarderingskader uit verschillende lagen bestaat. Het wordt opgebouwd vanuit een kleine kern: kernkader. Hierin staan de indicatoren die te zien zijn als het absolute minimum aan kwaliteit voor alle scholen. Aanvullend op die kern kunnen dan indicatoren toegevoegd worden. Ze zijn variabel omdat de inspectie ze alleen willen beoordelen als uit de risico-analyse blijkt dat er reden tot twijfel is. Tot slot kunnen er nog indicatoren toegevoegd worden om tot een verdiepende analyse te komen of waarmee de inspectie scholen stimuleert de lat hoger te leggen.

Waarborgfunctie duidelijk maken

In een kernkader staan de indicatoren waarmee de basale kwaliteit beschreven wordt waaraan alle scholen moeten voldoen. Ze sluiten zoveel mogelijk aan bij de deugdelijkheidseisen. Bovendien beschrijven ze kwaliteit waarover geen discussie is dat een inspectie een school hierop kan en moet aanspreken als er niet aan voldaan wordt. Dit betekent dat deze indicatoren

- gebaseerd zijn op de sectorwet en WOT;
- empirische evidentie hebben voor effectief onderwijs;
- in hoge mate objectief te beoordelen zijn.

De kernindicatoren zullen allemaal beoordeeld worden tijdens een kwaliteitsonderzoek. Het zijn de indicatoren waarop de beslissing gebaseerd zal zijn of het basisarrangement van toepassing is of niet.

Selectief

Om goed aan te sluiten op de schoolspecifieke situatie moet het mogelijk zijn om het kernkader selectief aan te vullen met indicatoren uit een aanvullende laag. De aanvullende indicatoren zijn ook gebaseerd op de sectorwet en kwaliteitsaspecten

uit de WOT. Ze staan in het aanvullende kader omdat kwaliteitsbelang afhankelijk is van de onderwijssoort of de bijzondere situatie van de school. Bovendien zou toezicht te massief worden als alle indicatoren uit zowel kern als aanvullend kader onderzocht zouden worden bij elk onderzoek. Daarom worden de indicatoren uit het aanvullend kader alleen onderzocht als er risico's of specifieke kenmerken zijn waardoor het zinvol wordt om een specifieke indicator te onderzoeken.

Verdiepend kader.

Dit deel van het kader bevat verdiepende indicatoren. Ze kunnen bijvoorbeeld gebaseerd zijn op politieke en/of maatschappelijke wensen. Ze kunnen ook tot doel hebben dieperliggend naar verklaringen voor onvoldoende kwaliteit te kijken of scholen te motiveren de lat hoger te leggen. Het gaat om indicatoren waar de inspectie de dialoog met scholen over wil aangaan. Hierin kunnen ook indicatoren zitten die de inspectie extra wil onderzoeken voor een themaonderzoek.

4.3 Aspecten en indicatoren

Hieronder staat een overzicht van alle indicatoren per kwaliteitsaspect met de kleurcodering van de plaats die de indicator in het waarderingskader inneemt.

Legenda:

Kernkader: rood genummerde indicatoren

Het gaat om indicatoren die we altijd allemaal willen onderzoeken in een kwaliteitsonderzoek.

Aanvullend kader: blauw genummerde indicatoren

In dit kader zitten indicatoren die aan een onderzoek toegevoegd worden indien op basis van het bureauonderzoek er reden is de kwaliteit van de betreffende indicator te beoordelen. Dit selectie wordt onderbouwd aan de hand van risicokenmerken.

Verdiepend kader: groen genummerde indicatoren

Tot dit kader behoren de indicatoren die onderzocht kunnen worden om dieperliggend zicht te krijgen op oorzaken van achterblijvende kwaliteit. Het kan ook gaan om indicatoren die we voor themaonderzoeken willen beoordelen of omdat ze aansluiten bij ambities van de school. Ook voor het bestuur randvoorwaardelijke financiële indicatoren zijn groen.

4.4 Pas toe of leg uit

De inspectie is zich ervan bewust dat zich situaties kunnen voordoen waarbij een school van opvatting is dat een of meer indicatoren uit het kernkader niet in alle opzichten op haar van toepassing zijn. Ook kan zij ervan overtuigd zijn dat een verbreding of verdieping van het kader met indicatoren uit het uitgebreide kader nog onvoldoende recht doet aan de specifieke situatie van de school of aan het eigen schoolconcept. Bij de voorbereiding van een onderzoek, dat in overleg met het bestuur en de school plaatsvindt, kan het bestuur dit kenbaar maken. De inspectie zal dan het principe hanteren 'pas toe of leg uit'. Als het bestuur vindt dat bepaalde indicatoren uit het waarderingskader niet volledig op zijn school van toepassing zijn, dan wordt het bestuur verzocht dit uit te leggen. De inspectie vraagt de school de bewuste afwijkingen te onderbouwen en zich te verantwoorden over het resultaat van de ambities die het bestuur en de school op dit gebied voor zichzelf hebben geformuleerd. Het ligt voor de hand dat deze keuzes en de beoogde resultaten in het schoolplan zijn beschreven en dat deze keuzes eveneens tot uitdrukking komen in de zelfevaluatie en de kwaliteitszorg van de school.

Als de inspectie van mening is dat de keuzes van het bestuur en de school niet in overeenstemming zijn met de professionele opvattingen van de inspectie over de te leveren kwaliteit, dan zal zij dat beargumenteerd aangeven in haar rapportage over de school. Door deze werkwijze is de inhoud van het inspectietoezicht geen keurslijf voor de school; wel verplicht dit het bestuur en de school om zich te verantwoorden over de eigen keuzen.

Waarderingskader Voortgezet Onderwijs 2013 ALLE INDICATOREN

Domein Opbrengsten	
1. Leeropbrengsten	
De opbrengsten liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie verwacht mag worden	
(!NB de opbrengstindicatoren zijn vooralsnog dezelfde als in het ouder kader!)	
1.1	De leerlingen behalen in de onderbouw het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.
1.1 PrO en EOA	PrO en EOA De leerlingen behalen het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.
1.2	De leerlingen lopen weinig vertraging op in de bovenbouw van de opleiding <naam opleiding >.
1.3	De leerlingen van de opleiding <naam opleiding > behalen voor het centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.
1.4	Bij de opleiding <naam opleiding> zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau.
1.5 PrO	Alleen PrO De leerlingen in het praktijkonderwijs ontwikkelen zich volgens een individuele leerroute.
1.6	De leerlingen functioneren naar verwachting in de vervolgopleiding of het werkveld
1.7 PrO	Alleen PrO De leerlingen van het praktijkonderwijs functioneren naar verwachting in de vervolgopleiding of het werkveld.
2. Sociale opbrengsten	
De sociale opbrengsten zijn van voldoende niveau.	
2.1	De sociale opbrengsten zijn van voldoende niveau.
Domein Onderwijsproces	
3. Aanbod	
Kwaliteitsaspect 3: De aangeboden leerstofinhouden bereiden de leerlingen voor op vervolgonderwijs en samenleving	
3.1	De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw voor <vul vak in> zijn dekkend voor de examenprogramma's.
3.1 PrO	De aangeboden leerinhouden zijn dekkend voor de eisen die gesteld worden aan het praktijkonderwijs.

3.2	De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voor <vul vak in> voldoen aan de kerndoelen.
3.3	Het aanbod voor <vul vak in> vertoont een samenhangende opbouw.
3.4	De school heeft een aanbod voor de referentieniveaus taal dat past bij alle leerlingen.
3.5	De school heeft een aanbod voor de referentieniveaus rekenen dat past bij alle leerlingen.
3.6	De school heeft een aanbod dat afgestemd is op (hoog)begaafde leerlingen.
3.7	De school heeft een specifiek aanbod om de sociale en maatschappelijk competenties van leerlingen te ontwikkelen passend bij de wettelijke voorschriften.
3.8	De school heeft een aanbod dat past bij haar eigen doelen.
3.9	Het aanbod is afgestemd op het vervolgonderwijs of de beroepspraktijk.

Onderwijstijd

Kwaliteitsaspect 4: De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken

4.1	De school programmeert voor iedere leerling voldoende onderwijstijd.
4.2	De school realiseert minimaal de wettelijk verplichte onderwijstijd.
4.3	De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.
4.4	De school heeft een effectief beleid om schoolverzuim te voorkomen.

Schoolklimaat

Kwaliteitsaspect 5: Het schoolklimaat is ondersteunend en gericht op een brede vorming

5.1	De leraren bevorderen door hun handelen de verwerving van sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen.
5.2	De school en haar omgeving vormen een gezamenlijke pedagogische gemeenschap.
5.3	De school vormt een sociaal veilige gemeenschap.
5.4	De school ondersteunt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuzes tijdens de schoolloopbaan.
5.5	De school kent een op ondersteuning en begeleiding gerichte cultuur.

Kwaliteitsaspect 6: Het schoolklimaat is stimulerend en ambitieus	
6.1	De school is gericht op het stimuleren van talent.
6.2	De school is gericht op het leveren van (intellectuele) prestaties.
6.3	De leraar past de onderwijskundige ambities/doelen, die op schoolniveau zijn geformuleerd, toe in zijn les.

Didactisch handelen	
Kwaliteitsaspect 7: Het (vak)didactisch handelen van leraren stelt leerlingen in staat tot leren en ontwikkeling.	
7.1	De onderwijsactiviteit heeft een doelgerichte opbouw.
7.2	De leerlingen krijgen een begrijpelijke uitleg.
7.3	De leerlingen zijn actief betrokken.
7.4	De leraar hanteert adequate vakdidactische principes.
7.5	De leraar stimuleert de leerlingen tot het leveren van hoge prestaties.
7.6	De leraar stimuleert leerlingen tot denk- en leerstrategieën.

Kwaliteitsaspect 8: De leraren stemmen hun didactisch handelen af op verschillen tussen leerlingen.	
8.1	De leraren gebruiken bij de vormgeving van hun onderwijs de analyse van de prestaties van de leerlingen.
8.2	De leerlingen krijgen effectieve feedback op hun leerproces.
8.3	De leraar stemt de instructie af op verschillen tussen leerlingen.
8.4	De leraar stemt de verwerking af op verschillen tussen leerlingen.

Ondersteuning en begeleiding	
Kwaliteitsaspect 9: De school biedt effectief aanvullend onderwijs en ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben. (basisondersteuning) (De school bestrijdt effectief achterstanden.)	
9.1	De school volgt systematisch de vorderingen van de leerlingen aan de hand van genormeerde toetsen.
9.2	De school bepaalt wat de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte is van individuele of groepen leerlingen.
9.3	De school heeft doelen gesteld die erop gericht zijn om achterstanden te bestrijden.

9.4	De school voert de ondersteuning planmatig uit.
------------	---

Kwaliteitsaspect 10: De school begeleidt leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben effectief aan de hand van hun ontwikkelingsperspectief. (extra ondersteuning)

10.1 Rood voor PrO!	Het bevoegd gezag stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast. (verplicht voor praktijkscholen)
10.2 Rood voor PrO!	De leerling ontvangt onderwijs zoals beschreven in het ontwikkelingsperspectief. (verplicht voor praktijkscholen)
10.3 Rood voor PrO!	De school stelt vast of de leerlingen zich ontwikkelen conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes. (verplicht voor praktijkscholen)

Kwaliteitsaspect 11: De school draagt bij aan een adequate overgang van (zorg)leerlingen van aanleverende en naar vervolgscholen en vervult haar rol in de zorgketen

11.1	De school zorgt voor een adequate overgang van zorgleerlingen die van andere scholen komen.
11.2	De school zorgt voor een adequate overgang van zorgleerlingen naar andere scholen.
11.3	De school bereidt de leerlingen en de ouders/verzorgers voor op de vervolgopleiding/arbeidsmarkt.
11.4	School vervult haar rol in de zorgketen.

Domein Condities

Kwaliteitszorg

Kwaliteitsaspect 12: De school bewaakt de kwaliteit van haar opbrengsten

12.1	De school evalueert systematisch de opbrengsten.
12.2	De school werkt doelgericht aan de kwaliteit van de opbrengsten.

Kwaliteitsaspect 13: De school bewaakt de kwaliteit van het onderwijsproces

13.1	De school evalueert systematisch het onderwijsproces.
13.2	De school werkt doelgericht aan de verbetering van het onderwijsproces.

13.3	De school borgt de kwaliteit van het onderwijsproces.
-------------	---

Professionele ruimte/leraarschap

Kwaliteitsaspect 14: De schoolleiding zorgt dat leraren kunnen presteren en zich ontwikkelen conform de visie van de school

14.1	De schoolleiding zorgt dat de visie van de school op onderwijs vertaald is in concrete professionele normen voor leraren.
14.2	De schoolleiding zorgt voor draagvlak bij leraren voor de schooleigen visie en de daarvan afgeleide ambities en verbeterdoelen
14.3	De schoolleiding stuurt via haar personeelsbeleid op het realiseren van de onderwijskundige doelen van de school.
14.4	De schoolleiding stuurt leraren(teams) aan om het onderwijsproces zelf vorm te geven passend bij de ambities van de school.
14.5	De schoolleiding verantwoordt zich intern over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.

Kwaliteitsaspect 15 : De leraren benutten de professionele ruimte voor goed onderwijs

15.1	Leraren evalueren de kwaliteit van het onderwijs die zij bieden.
15.2	Leraren vullen het onderwijs in passend bij de onderwijsvisie van de school/afdeling.
15.3	Leraren werken doelgericht aan hun bekwaamheden en de benodigde competenties voor het realiseren van de visie van de school.
15.4	Lerarenteams verantwoordt zich over de bereikte resultaten van hun professionaliserings- en verbeteractiviteiten.

Bestuurlijke kwaliteitszorg

Kwaliteitsaspect 16: Het bestuur maakt met behulp van een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg en kwaliteitsborging, zijn wettelijke zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs waar.

16.1	Het bestuur heeft zicht op de kwaliteit van het onderwijs op de school/ de scholen en de daaronder vallende afdeling(en).
16.2	Het bestuur stuurt aantoonbaar op de verbetering van de onderwijskwaliteit
16.3	Het bestuur stuurt op de borging van de onderwijskwaliteit
16.4	Het bestuur verantwoordt zich op betrouwbare wijze over de geleverde onderwijskwaliteit en de verbetering daarvan.

Financiële continuïteit	
Kwaliteitsaspect 17: Het bestuur waarborgt zijn financiële continuïteit ten behoeve van het onderwijs.	
17.1	Het bestuur kan op langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen (solvabiliteit is hoger dan 0,2).
17.2	Het bestuur kan op korte termijn voldoen aan zijn financiële verplichting (liquiditeit is hoger dan 0,5).
17.3	Het bestuur houdt baten en lasten met elkaar in evenwicht (rentabiliteit ligt drie jaar boven nul).
17.4	De jaarrekening voldoet aan de daarvoor geldende richtlijnen en de beleidsdoelstellingen zijn onderscheiden naar de belangrijkste activiteiten van de onderwijsinstelling.
Financiële doelmatigheid	
Kwaliteitsaspect 18: Het bestuur zet zijn rijksbekostiging in voor het onderwijs en vormt geen onnodige financiële reserves.	
18.1	De financiële buffer van het bestuur bedraagt niet meer dan de signaleringswaarde van driemaal: <ul style="list-style-type: none"> • 10% van de totale baten van een klein bestuur (totale baten minder dan of gelijk aan € 6 miljoen); • op een glijdende schaal: tussen de 5% en 10% voor een middelgroot bestuur (totale baten meer dan € 6 miljoen, minder dan € 12 miljoen); • 5% van de totale baten van een groot bestuur (totale baten meer dan of gelijk aan € 12 miljoen).
Financieel beheer	
Kwaliteitsaspect 19: Het bestuur voert een deugdelijk financieel beheer.	
19.1	Er is een meerjarenbegroting voor de komende 5 jaar die aansluit op de beleidsdoelstellingen.
19.2	Er zijn deugdelijke begrotingen voor het lopende en komende jaar.

LITERATUUR

Beleidsregel Financieel toezicht po en vo 2011, Staatscourant 24 november 2011 (nr 21154)

Blok, H., P. Slegers en S. Karsten (2005). *Schoolzelfevaluatie in het basisonderwijs; een terugblik op de zelfevaluatiefase van Ziezo*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Toezichtkader primair onderwijs 2005*. Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Toezicht voortgezet onderwijs 2006*. Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *De WOT verwerkelijkt*. Utrecht: IvhO.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Interventies gericht op kwaliteitsverbetering*. Utrecht: IvhO.

Kaderstellende visie op toezicht (2001). Tweede kamer vergaderjaar 2000-2001. 27831, nr 1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht; Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van BiZa.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW, 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van OCW

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). Brief aan de Tweede Kamer. Aanpak zeer zwakke scholen.

Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 juli 2010, nr. PO/221760, houdende voorschriften in het kader van de meting en beoordeling van leerresultaten als bedoeld in artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs (Regeling leerresultaten PO). Staatscourant 2010, nr. 11392.

Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 7 juli 2010, nr. VO/222043, houdende voorschriften in het kader van de meting en beoordeling van leerresultaten als bedoeld in artikel 23a1, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (Regeling leerresultaten VO). Staatscourant 2010, nr. 11458.

Scheerens, J. c.s. (2006). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: Universiteit Twente.

Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002).

Wijzigingswet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de

verbetering van het intern toezicht (Goed onderwijs, Goed bestuur). *Staatsblad* 2010, 80.