



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

## **ONDERZOEKSKADER 2017**

voor het toezicht op het  
(voortgezet) speciaal onderwijs

### **CONCEPT**

ten behoeve van externe raadpleging

26 januari 2016



# INHOUD

<b>1</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>7</b>
1.1	WETTELIJK KADER .....	7
1.1.1	<i>Deugdelijkheidseisen en overige aspecten van kwaliteit</i> .....	7
1.1.2	<i>Object van toezicht</i> .....	7
1.2	REIKWIJDTE, WERKING EN EVALUATIE .....	8
1.3	OPBOUW EN LEESWIJZER .....	8
<b>2</b>	<b>BETER ONDERWIJS, GOED BESTUUR, PASSEND TOEZICHT .....</b>	<b>9</b>
2.1	DOEL EN UITGANGSPUNTEN .....	9
2.1.1	<i>Waarborg basiskwaliteit</i> .....	9
2.1.2	<i>Stimuleren tot beter</i> .....	10
2.1.3	<i>Eenduidig en op maat</i> .....	10
2.1.4	<i>Bestuursgericht: aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur</i> .....	11
2.2	ACTUELE ONTWIKKELINGEN .....	11
<b>3</b>	<b>HET WAARDERINGSKADER .....</b>	<b>13</b>
3.1	OPBOUW VAN HET WAARDERINGSKADER .....	13
3.2	KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN .....	14
	<i>Gebied 1. Onderwijsresultaten</i> .....	14
	<i>Gebied 2. Onderwijsproces</i> .....	15
	<i>Gebied 3. Schoolklimaat</i> .....	20
	<i>Gebied 4. Kwaliteitszorg en ambitie</i> .....	22
	<i>Gebied 5. Financieel beheer</i> .....	25
3.3	OVERIGE WETTELIJKE VEREISTEN .....	26
<b>4</b>	<b>NORMERING EN OORDEELSVORMING .....</b>	<b>27</b>
4.1	KERNSTANDAARDEN VOOR BASISKWALITEIT .....	27
4.2	NORMERINGSTANDAARDEN .....	27
4.3	NORMERING KWALITEITSGEBIEDEN .....	28
4.4	EINDOORDEEL SCHOOL .....	28
4.5	OORDEEL OP BESTUURSNIJVEAU .....	30
4.6	OORDEELSVORMING .....	30
4.6.1	<i>Naleving deugdelijkheidseisen</i> .....	30
4.6.2	<i>Omgevingsfactoren</i> .....	30
4.6.3	<i>Expertoordeel</i> .....	31
<b>5</b>	<b>WERKWIJZE TOEZICHT OP BESTUREN EN SCHOLEN .....</b>	<b>32</b>
5.1	JAARLIJKE PRESTATIEANALYSE EN VIERJAARLIJKS ONDERZOEK .....	32
5.2	ONDERZOEKSTYPEN .....	32
5.2.1	<i>Onderzoek ter verificatie van de bestuurlijke verantwoording</i> .....	32
5.2.2	<i>Kwaliteitsonderzoek gericht op risico's</i> .....	33
5.2.3	<i>Onderzoek op verzoek</i> .....	33

5.2.4	<i>Specifiek onderzoek</i> .....	33
5.2.5	<i>Thematisch onderzoek</i> .....	33
5.3	STROOMSCHEMA TOEZICHTCYCLUS.....	34
<b>6</b>	<b>MONITOR BESTUREN EN SCHOLEN .....</b>	<b>35</b>
6.1	JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE.....	35
6.2	EXPERTANALYSE RISICO'S.....	35
6.3	BESTUURSGESPREK.....	35
<b>7</b>	<b>VIERJAARLIJKS ONDERZOEK BESTUUR EN SCHOLEN .....</b>	<b>37</b>
7.1	DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN .....	37
7.2	VOORBEREIDING.....	37
7.2.1	<i>Expertanalyse bestuurlijke verantwoording</i> .....	37
7.2.2	<i>Startgesprek met bestuur</i> .....	38
7.2.3	<i>Onderzoeksplan</i> .....	38
7.2.4	<i>Presentatie door scholen</i> .....	38
7.3	UITVOERING .....	39
7.3.1	<i>Onderzoek op schoolniveau</i> .....	39
7.3.2	<i>Onderzoek op bestuursniveau</i> .....	39
7.4	AFRONDING.....	39
7.4.1	<i>Rapport</i> .....	39
7.4.2	<i>Feedbackgesprek</i> .....	40
7.4.3	<i>Eindgesprek met bestuur</i> .....	40
7.5	DOORLOOPTIJDEN.....	40
<b>8</b>	<b>RAPPORTEREN EN COMMUNICEREN .....</b>	<b>41</b>
8.1	RAPPORTEN.....	41
8.1.1	<i>Rapport vierjaarlijks onderzoek</i> .....	41
8.1.2	<i>Rapport kwaliteitsonderzoek gericht op risico's</i> .....	44
8.1.3	<i>Openbaarmaking, zienswijze en bezwaar</i> .....	44
8.2	PUBLIEKSINFORMATIE VIA DE WEBSITE .....	44
8.3	DE STAAT VAN HET ONDERWIJS.....	45
8.4	KENNIS DELEN .....	45
<b>9</b>	<b>HERSTEL EN VERBETERING .....</b>	<b>46</b>
9.1	ONVOLDOENDE: HERSTELOPDRACHT EN HERSTELONDERZOEK .....	46
9.2	ESCALATIE BIJ VOORTDUREN NIET NALEIVING.....	46
9.2.1	<i>Opschorten of inhouden van de bekostiging</i> .....	47
9.2.2	<i>Onderzoek bestuurlijk handelen</i> .....	47
9.2.3	<i>Escalatieteam ministerie en inspectie</i> .....	47
9.2.4	<i>Overige sancties</i> .....	47
9.3	HERSTELPLAN BIJ ZEER ZWAK ONDERWIJS.....	47
9.4	VERBETEREN BOVEN BASISKWALITEIT .....	48
<b>10</b>	<b>STELSELTOEZICHT .....</b>	<b>49</b>
10.1	<b>VERSTERKING RELATIE TOEZICHT OP INSTELLINGEN EN STELSELTOEZICHT</b> .....	49

10.2 STELSELMONITORING .....	49
<b>11 SPECIFIEKE TOEPASSING VAN HET ONDERZOEKSKADER: TOEZICHT OP SAMENWERKINGSVERBANDEN .....</b>	<b>51</b>
<b>BIJLAGE 1. WAARDERINGSKADER SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS.....</b>	<b>52</b>

Missie: Effectief toezicht voor beter onderwijs.

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

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

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

# 1 INLEIDING

Het onderzoekskader 2017 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderzoekskader) beschrijft hoe het toezicht voor het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) is ingericht. Het onderzoekskader omvat het waarderingskader en de werkwijze. De inleiding beschrijft allereerst het wettelijk kader dat de grondslag vormt van het toezicht, en vervolgens de reikwijdte en werking van het onderzoekskader. Naast het onderzoekskader voor de scholen bevat dit kader ook het toezicht op de samenwerkingsverbanden.

## 1.1 WETTELIJK KADER

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

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

### 1.1.1 Deugdelijkheidseisen en overige aspecten van kwaliteit

Per [1 juli 2017]<sup>1</sup> is de Wet op het onderwijstoezicht gewijzigd. Dit naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel tot een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. De wetswijziging heeft er toe geleid dat in het waarderingskader onderscheid is gemaakt in bij wet geregelde deugdelijkheidseisen en *overige aspecten van kwaliteit*. Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. Deugdelijkheidseisen hebben betrekking op de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. Een school die niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen biedt onderwijs van onvoldoende kwaliteit. Onvoldoende onderwijskwaliteit en/of onvoldoende financieel beheer kan leiden tot sanctienering en in laatste instantie tot ingrijpen door de minister. Vanuit de waarborgfunctie van het toezicht ziet de inspectie er op toe dat de deugdelijkheidseisen zoals deze in de sectorwetten zijn vastgelegd worden nageleefd. *Overige aspecten van kwaliteit* zijn kwaliteitskenmerken die maatschappelijk gezien en door wetenschap gestaaft van belang zijn voor goede onderwijskwaliteit, maar die geen wettelijke basis hebben. Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe deze elementen bijdragen aan (de continue verbetering van) de onderwijskwaliteit. De inspectie voert het gesprek hierover met scholen en besturen en in de rapporten ontstaat zo een volledig beeld van de kwaliteit van een school. In de rapporten maakt de inspectie helder onderscheid in oordelen die voortvloeien uit de deugdelijkheidseisen, en uitspraken die zijn gebaseerd op *overige aspecten van kwaliteit*. Bij de uitwerking van de deugdelijkheidseisen in het waarderingskader is de inspectie uitgegaan van een redelijke uitleg van de wet. [Over deze uitleg is overeenstemming met het onderwijsveld bereikt.] Dit geldt tevens voor de formulering en waardering van de *overige aspecten van kwaliteit*<sup>2</sup>.

### 1.1.2 Object van toezicht

In het (voortgezet) speciaal onderwijs vormt de school (BRIN) en het bestuur het object van toezicht.

---

<sup>1</sup> Teksten tussen haken verwijzen naar wijzigingen in wet- en regelgeving die in 2017 van kracht zullen zijn of naar ontwikkelingen die in de conceptfase nog niet zijn afgerond.

<sup>2</sup> In het waarderingskader zijn de 'overige aspecten van kwaliteit' per standaard cursief aangegeven. In de werkwijze refereren we daar aan door dit eveneens cursief weer te geven.

## 1.2 REIKWIJDTE, WERKING EN EVALUATIE

Het onderzoekskader heeft betrekking op alle instellingen (bekostigd en niet bekostigd) die onderwijs verzorgen op basis van de onderwijswetten genoemd onder 1.1. Dit betreft scholen en onderwijsinstellingen voor: slechthorende kinderen; kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden; visueel gehandicapte kinderen; lichamelijk gehandicapte kinderen; langdurig zieke kinderen (met een lichamelijke handicap, anders dan met een lichamelijke handicap); zeer moeilijk lerende kinderen; zeer moeilijk opvoedbare kinderen; kinderen in scholen verbonden aan pedologische instituten<sup>3</sup>; meervoudig gehandicapte kinderen.

Een krachtens het vijfde lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens de kamer de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. De vorige drie volzinnen zijn niet van toepassing, voor zover het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur voordien aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is voorgelegd en door of namens de kamer te kennen is gegeven dat van de procedure, bedoeld in de vorige drie volzinnen, kan worden afgeweken.

Het toezicht op de scholen geldt op hoofdlijnen ook voor toezicht op samenwerkingsverbanden, met dien verstande dat een samenwerkingsverband zich op specifieke taken richt en niet altijd een verantwoordelijkheid heeft voor onderwijs. Bij het toezicht op de samenwerkingsverbanden wordt gebruik gemaakt van een afzonderlijk waarderingskader. De werkwijze zoals beschreven in dit onderzoekskader geldt ook voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden. Ervaringen met dit onderzoekskader, ontwikkelingen in de samenleving, in de verschillende sectoren of in de politiek kunnen leiden tot een vervroegde bijstelling van (delen van) dit onderzoekskader.

## 1.3 OPBOUW EN LEESWIJZER

Het onderzoekskader omvat de werkwijze en het waarderingskader. De hoofdlijnen van de werkwijze, met name de uitgangspunten, staan beschreven in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 omvat het waarderingskader. De normering en oordeelsvorming is opgenomen in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5, 6 en 7 geven een beschrijving van de werkwijze bij de risicoanalyse en de inrichting van het vierjaarlijks onderzoek. Hoofdstuk 8 beschrijft hoe deze onderzoeken hun neerslag krijgen in de rapporten en hoe de inspectie daarover communiceert. In hoofdstuk 9 staan de interventies en sancties beschreven die uit de inspectie-oordelen kunnen volgen. In hoofdstuk 10 lichten we toe hoe we onze stelselonderzoeken inrichten en we sluiten af met een hoofdstuk over specifieke toepassingen van het onderzoekskader.

---

<sup>3</sup> *Onder pedologische instituten worden verstaan instituten die een binding bezitten met een Nederlandse universiteit of de wetenschappelijke begeleiding van het onderwijs verzorgen aan scholen voor speciaal onderwijs.*



## 2 BETER ONDERWIJS, GOED BESTUUR, PASSEND TOEZICHT

Het Nederlandse onderwijs presteert steeds beter. Het aantal scholen dat onvoldoende scoort neemt af; (zeer) zwakke scholen slagen er steeds beter in de kwaliteit van het onderwijs op een voldoende niveau te brengen en te houden. Dat is winst. Maar ook scholen die voldoende presteren moeten hun kansen grijpen om zich te verbeteren. Dat is goed voor alle leerlingen en goed voor onze samenleving<sup>4</sup>. Daar ligt in de komende jaren de uitdaging voor alle onderwijssectoren. Het vraagt van besturen dat zij werken aan een kwaliteitscultuur waarbij het voor alle partijen vanzelfsprekend is om continu verbetering na te streven, ook als de kwaliteit op orde is.

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

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

### 2.1 DOEL EN UITGANGSPUNTEN

We stellen ons tot doel<sup>5</sup> om enerzijds te waarborgen dat scholen en besturen aan de basiskwaliteit voldoen en anderzijds de verbetercultuur te stimuleren. Op stelselniveau willen we antwoorden vinden op problemen die zich op stelselniveau voordoen. Dit onderzoekskader is het instrument waarmee we het toezicht op besturen en scholen uitvoeren.

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

- *bewaken* dat onderwijsinstellingen<sup>6</sup> ten minste voldoen aan de deugdelijkheidseisen die de (zorg voor) onderwijskwaliteit en het financieel beheer betreffen;
- *intervenieren* bij onderwijsinstellingen waar de onderwijskwaliteit en/of de kwaliteitszorg onvoldoende is en/of de continuïteit in gevaar is, zodat zij dit zo snel mogelijk herstellen;
- *stimuleren* dat voldoende en goed presterende instellingen de onderwijskwaliteit blijven verbeteren en hun ambities daarop aan laten sluiten;
- *rapporteren* over de staat van het onderwijs, zowel op instellingsniveau als op stelselniveau;
- *agenderen* van knelpunten in het onderwijsstelsel die om een oplossing vragen;
- *communiceren* met belanghebbenden over toezichtinformatie betreffende prestaties van het stelsel en afzonderlijke onderwijsinstellingen.

We sluiten met onze werkwijze aan bij de ontwikkelingen in het onderwijsveld en de functie die het toezicht heeft voor de samenleving. Dit laatste betreft in eerste instantie de waarborg dat alle leerlingen onderwijs volgen dat van voldoende kwaliteit is. Daar ligt onze kerntaak. Tegelijkertijd wil de samenleving dat scholen méér leveren dan een voldoende en binnen onze stimuleringsfunctie willen we daar actief aan bijdragen. Ook zien we in het onderwijsveld de verscheidenheid aan onderwijs- en organisatievormen en het aantal gecombineerde besturen toenemen. Dit vraagt om een eenduidige beoordeling en maatwerk in onze werkwijze. Tot slot zien we een positieve ontwikkeling van de bestuurskracht en versterking van het intern toezicht. We sluiten als volgt op deze ontwikkelingen aan.

#### 2.1.1 Waarborg basiskwaliteit

De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat studenten onderwijs volgen dat van voldoende kwaliteit is. We noemen dit basiskwaliteit. De norm voor basiskwaliteit is dat een bestuur en zijn

<sup>4</sup> "Toezicht in transitie". Brief aan de Tweede Kamer, 33905, nr.1, 2013-2014.

<sup>5</sup> Meerjarenbeleidsplan IvhO 2015-2020.

<sup>6</sup> We hanteren de term 'instelling' voor het hoogste organisatieniveau van het onderwijs, oftewel het bevoegd gezag. De instelling omvat alle scholen die daar deel van uitmaken.

scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer zoals wij die in het waarderingskader hebben opgenomen.

Voor de uitvoering van onze waarborgfunctie is het van belang dat we voortdurend zicht hebben op de financiële continuïteit van besturen en op scholen waar zich mogelijke risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit voordoen. We monitoren de prestaties daarom continu en we voeren minimaal jaarlijks per bestuur een prestatieanalyse uit. Daarnaast voeren we eens in de vier jaar een onderzoek uit bij alle besturen. Dit vierjaarlijks onderzoek geeft ons antwoord op de vraag of het bestuur voldoende zorg draagt voor de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. Als uit onze analyse en/of onderzoek blijkt dat een school niet voldoet aan basiskwaliteit, dan zijn onze interventies er op gericht dat het bestuur er voor zorg draagt dat de school binnen een aanvaardbare hersteltermijn aan de betreffende deugdelijkheidseisen voldoet.

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

### **2.1.2 Stimuleren tot beter**

We zijn streng waar het moet en stimulerend waar het kan. Bij scholen die net aan de basiskwaliteit voldoen houden we de vinger aan de pols. We kijken dan met name of er sprake is van een verbetercultuur, een gezamenlijk streven om de onderwijskwaliteit niet alleen op voldoende niveau te brengen maar ook te blijven verbeteren. Als deze verbetercultuur bij scholen aanwezig is ontstaat er ruimte om de onderwijskwaliteit als geheel op een hoger plan te brengen. Binnen onze stimulerende rol willen we daar actief aan bijdragen. In onze werkwijze komt dit op verschillende manieren tot uiting. In de eerste plaats hanteren we naast het oordeel 'voldoende' ook de waardering 'goed'. In veel gevallen doet dit meer recht aan de 'ruim voldoende' onderwijskwaliteit die we soms aantreffen. Bij de waardering 'goed' worden zowel de deugdelijkheidseisen als de *overige aspecten van kwaliteit* betrokken. Een gebrekkige kwaliteit op basis van *overige aspecten van kwaliteit* leidt daarentegen niet tot een oordeel 'onvoldoende', maar tot de waardering 'kan beter'. Dit stimuleert scholen om verbeteringen op eigen wijze en binnen eigen kaders vorm te geven.

Onze stimulerende rol is ook merkbaar in de stijl van onze gesprekken met scholen en besturen. We geven ruimte aan scholen om hun visie en ambities en de wijze waarop zij deze op eigen wijze vertalen in hun onderwijspraktijk te presenteren. We voeren de dialoog aan de hand van de *overige aspecten van kwaliteit* zoals die in het waarderingskader zijn benoemd. Na afronding van het onderzoek organiseren we zogenoemde feedbackgesprekken. Daarmee krijgen scholen en besturen aan de hand van eigen casuïstiek meer inzicht in onze oordeelsvorming en dit biedt hen concrete aanknopingspunten voor verbeteracties. Tot slot komt onze stimuleringsfunctie tot uiting in onze rapporten. Waar niet wordt voldaan aan de deugdelijkheidseisen vermelden we dit onomwonden in onze rapporten. Echter, daar waar we goede praktijken aantreffen, zowel op het niveau van de deugdelijkheidseisen als bij *overige aspecten van kwaliteit* vermelden we dit eveneens in onze rapporten. Op deze manier geven we een evenwichtig beeld van de kwaliteit zoals we die hebben aangetroffen.

### **2.1.3 Eenduidig en op maat**

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

Het maatwerk dat we nastreven betreft niet alleen de aansluiting op de organisatie van het onderwijs maar ook op de verantwoording van de onderwijskwaliteit door het bestuur. We beschrijven dit in de volgende paragraaf.

#### **2.1.4 Bestuursgericht: aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur**

Wij zien dat besturen en management steeds zichtbaarder de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun scholen. Dat is terecht. Het bestuur is immers verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs. Elk bestuur heeft zijn eigen proces om de onderwijskwaliteit te waarborgen en te ontwikkelen; dat specifieke eigen proces is voor ons uitgangspunt in het toezicht. Parallel aan de jaarlijkse prestatieanalyse voeren we ten minste eens in de vier jaar een bestuursgericht onderzoek uit naar de kwaliteitszorg en de financiën. We kijken dan of het bestuur de onderwijskwaliteit goed in beeld heeft, daarbij zo nodig verbeteringen doorvoert en of de financiën op orde zijn. We voeren het onderzoek uit bij een selectie van scholen en op deze manier geeft het onderzoek ons inzicht in de kwaliteit van het onderwijs en het financieel beheer bij die besturen. Besturen hebben veel kennis en informatie over hun scholen, en scholen houden zelf veelsoortige informatie bij om zicht te houden op de eigen onderwijskwaliteit en hun financieel beheer. In ons toezicht sluiten we aan bij deze eigen informatie.

Naarmate besturen en scholen een beter proces van aansturing en borging hanteren én betere informatie beschikbaar hebben, geven wij vertrouwen en meer ruimte. Daar waar besturen en raden van toezicht goed functioneren kan de samenleving er immers op vertrouwen dat de kwaliteit wordt gewaarborgd. In gevallen dat de onderwijskwaliteit en/of het financieel beheer onder de maat is en het bestuur niet bij machte blijkt om hier verandering in te brengen passen we ons toezicht daar op aan. We vatten dit samen in passend toezicht: minder toezicht waar het kan, meer waar het moet.

## **2.2 ACTUELE ONTWIKKELINGEN<sup>7</sup>**

De sector speciaal onderwijs is mede door de invoering van de wet passend onderwijs veranderd. Golden in het verleden landelijke criteria voor toelating tot het speciaal onderwijs op basis van een indicatiestelling, nu is er sprake van toelaatbaarheid via het samenwerkingsverband. Met de invoering van passend onderwijs en de wetgeving kwaliteit (v)so is een beweging in gang gezet om meer leerlingen een plek te geven in het regulier onderwijs en richting meer samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs. Ook is er op termijn sprake van een mogelijke invlechting van de scholen voor speciaal onderwijs in de sectoren po en vo. Dit is tevens een middel om die bredere beweging verder te stimuleren en de barrières weg te nemen waar scholen en samenwerkingsverbanden tegenaan lopen bij het bieden van een passend onderwijsprogramma voor alle leerlingen.

Ook is het onderscheid tussen cluster 3 en cluster 4 opgeheven.

De afstand tussen regulier en speciaal onderwijs wordt steeds kleiner. Door de verbetering van de onderwijskwaliteit in het (v)so en door de instroom van leerlingen met een normaal tot hoog cognitief niveau nemen de verschillen tussen leerlingen in het reguliere vo en leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs in het vso af. Door de wet- en regelgeving zo veel mogelijk te harmoniseren kunnen de overgangen van leerlingen tussen deze vormen van onderwijs soepeler verlopen. Ook zijn meer flexibele arrangementen mogelijk en kan er efficiënter gebruik worden gemaakt van bestaande voorzieningen.

Tegelijkertijd is er binnen het (v)so een ontwikkeling te zien, waarbij het so en het vso sterker van elkaar worden onderscheiden. Leerlingen van het so gaan echt over naar de 'grote school' in het vervolgonderwijs. De (v)so-scholen proberen het onderwijs zo te organiseren dat vso-leerlingen les krijgen in een andere gebouw, met andere onderwijsactiviteiten en (deels) andere docenten/begeleiders. Eén van de redenen hiervoor is dat kinderen meer leren als zij op een school zitten met leerlingen in dezelfde belevingsfase; een veertienjarige leert meer van een zestienjarige dan van een vierjarige leerling. Ook bevordert dit onderscheid voor leerlingen in het vso de oriëntatie op de toekomst, op de periode na school.

Al deze ontwikkelingen spelen zich af in een context van dalende leerlingenaantallen als gevolg van demografische ontwikkelingen in zowel het reguliere als het speciale onderwijs. Ook leidt de verevening in het kader van passend onderwijs in verschillende regio's tot een daling van het (v)so. Dit alles heeft

---

<sup>7</sup> Deze paragraaf wordt voor de feitelijke invoering van het onderzoekskader geactualiseerd.

de afgelopen jaren op verschillende plekken in het land geleid tot een herschikking van (v)so-scholen en -vestigingen of verkenningen daartoe. Veelal worden so en vso daarbij gesplitst en vindt een bundeling van vestigingen voor so en voor vso plaats. Hierdoor ontstaan grotere eenheden, waardoor het mogelijk wordt om een sterke samenwerkingspartner te vormen, bijvoorbeeld voor de (regionale) arbeidsmarkt. Met deze herschikking willen (v)so-scholen tot een betere spreiding van voorzieningen en een kwalitatief beter en breder aanbod komen.

#### *Cluster 1 en 2*

Met de invoering van passend onderwijs gaan cluster 1 en cluster 2 op in een aantal instellingen. De instellingen verzorgen onderwijs, doen onderzoek naar de toelaatbaarheid en bieden ondersteuning in het reguliere onderwijs.

### 3 HET WAARDERINGSKADER

In dit hoofdstuk beschrijven we het waarderingskader. Na een overzicht van de opbouw van het kader in paragraaf 3.1. is in paragraaf 3.2 het volledig waarderingskader voor de sector (v)so opgenomen. In de laatste paragraaf (3.3) gaan we in op de overige wettelijke vereisten.

Specifieke toepassing van het waarderingskader op samenwerkingsverbanden Passend onderwijs beschrijven we in hoofdstuk 11.

#### 3.1 OPBOUW VAN HET WAARDERINGSKADER

Het waarderingskader kent twee niveaus: de kwaliteitsgebieden en de standaarden.

We onderscheiden vijf kwaliteitsgebieden en 18 standaarden.

We definiëren onderwijskwaliteit als het geheel van de prestaties van de school op deze gebieden, met uitzondering van Financieel beheer. Dit gebied wordt als voorwaardelijk gezien voor (het voortbestaan van) de kwaliteit.

<b>KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN</b>	
<b>1. ONDERWIJS RESULTATEN</b>	
1.1	Resultaten
1.2	Sociale en maatschappelijke competenties
1.3	Vervolgsucces
<b>2. ONDERWIJSPROCES</b>	
2.1	Aanbod
2.2	Zicht op ontwikkeling en begeleiding
2.3	Didactisch handelen
2.4	Onderwijstijd
2.5	Samenwerking
2.6	Praktijkvorming
2.7	Toetsing en afsluiting
<b>3. SCHOOLKLIMAAT</b>	
3.1	Veiligheid
3.2	Ondersteunend en stimulerend schoolklimaat
<b>4. KWALITEITZORG EN AMBITIE</b>	
4.1	Doelen, evaluatie en verbetering
4.2	Structuur en cultuur
4.3	Verantwoording en dialoog
<b>5. FINANCIËEL BEHEER</b>	
5.1	Continuïteit
5.2	Doelmatigheid
5.3	Rechtmatigheid

## 3.2 KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN

Het waarderingskader beschrijft per gebied een aantal standaarden. Elke standaard is van een uitwerking voorzien; daarin maken we onderscheid tussen praktijken die gebaseerd zijn op deugdelijkheidseisen en praktijken die gebaseerd zijn op *overige aspecten van kwaliteit*.

Ter verantwoording van de interpretatie van de deugdelijkheidseisen zijn per standaard de wetsartikelen genoemd die op de standaard van toepassing zijn.

Het waarderingskader voor de samenwerkingsverbanden is opgenomen in bijlage 1.

### Gebied 1. Onderwijsresultaten

#### 1. ONDERWIJSRESULTATEN

##### 1.1 RESULTATEN

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

##### **Uitwerking**

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

*De school heeft de kenmerken van haar leerlingenpopulatie in kaart en heeft op basis hiervan verwachtingen over het niveau dat de leerlingen kunnen bereiken rondom cognitieve resultaten. De doelen voor cognitieve leerresultaten die de school stelt, passen bij de kenmerken van haar leerlingen en zijn ambitieus. De school laat zien dat de doelen gerealiseerd worden.*

*Alle leerlingen verlaten de school met een passend uitstroombestemming. De school stelt hiervoor een norm naar niveau en de tijdsduur.*

*De school onderneemt in samenwerking met de leerling en eventueel zijn ouders activiteiten om voor de leerling een plek in een passende uitstroombestemming te verwerven. De uitstroombestemming waar de leerling terecht komt is passend bij de mogelijkheden van de leerling.*

##### **Verantwoording**

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

##### 1.2 SOCIALE EN MAATSCHAPPELIJKE COMPETENTIES

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

##### **Uitwerking**

De school volgt alle leerlingen op het gebied van het verwerven van sociale en maatschappelijke competenties gedurende hun schoolperiode. De leerlingen verlaten de school met sociale en maatschappelijke competenties, die passen bij de kenmerken van leerlingenpopulatie. Alle leerlingen

profiteren optimaal van het genoten onderwijs op deze gebieden. De school heeft de kenmerken van haar leerlingenpopulatie in kaart en heeft op basis hiervan reële verwachtingen over het niveau dat de leerlingen kunnen bereiken. Deze verwachtingen toetst zij aan de groei die de leerlingen gedurende de schoolperiode door maken. Daarmee kan de school aantonen dat zij op dit gebied uit haar leerlingen haalt wat er in zit.

### **Verantwoording**

De wet geeft aan dat het onderwijs zich moet richten op de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen en op het ontwikkelen van sociale vaardigheden, en op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie (artikel 11, derde en vierde lid, WEC). Dit is gerelateerd aan de eis om het onderwijs aan te laten sluiten op de voortgang in een ononderbroken ontwikkelproces van leerlingen en op de eis om vorderingen in kennis en vaardigheden te volgen. Dit betekent dat de school kan laten zien dat zij de resultaten nastreeft op niet-cognitieve ontwikkelingsgebieden en dat zij deze volgt.

Het bereikte uitstroomprofiel garandeert dat de leerling in voldoende mate geëquipeerd is om zich met succes te kunnen handhaven in de vervolgbestemming die met het bereikte uitstroomprofiel samenhangt. De scholen verantwoorden zich over de resultaten die aan het eind van de schoolperiode zijn behaald en doen dat ook in termen van uitstroombestemmingen (artikel 11 lid 1, 14a/c/f, 20/22, 41a + onderliggende regels, WEC).

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

### **1.3 VERVOLGSUCCES**

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

### **Uitwerking**

*De school heeft het uitstroomniveau van haar leerlingenpopulatie in kaart en heeft op basis hiervan verwachtingen over de vervolgloopbaan van de leerlingen. De school beschikt over toereikende gegevens over het vervolg van de loopbaan van leerlingen die de school verlaten hebben. Het vervolgsucces voldoet ten minste aan de verwachtingen van de school. De school analyseert deze gegevens en betreft deze bij de kwaliteitsverbetering van het onderwijs.*

### **Verantwoording**

Van scholen mag verwacht worden dat ze niet alleen de resultaten van leerlingen tijdens hun periode op de school evalueren (standaard 1.1 en 1.2), maar ook nagaan of de leerlingen hun loopbaan voortzetten op de manier zoals de school dat verwacht. Daartoe is het belangrijk dat de school zich inspant om gegevens van hun uitgestroomde leerlingen te verzamelen, te analyseren en te vertalen in informatie ten behoeve van de verbetering van het onderwijs of de kwaliteitszorg van de school. Dit heeft een relatie met de bepalingen in de wet over de kwaliteitszorg en onder andere gericht op bewaking van de ononderbroken ontwikkeling en het nemen van maatregelen ter verbetering. Het gaat er om dat de informatie niet alleen op leerlingenniveau geanalyseerd wordt, maar ook op een hoger niveau (groep of school) geaggregeerd wordt en evaluaties zich over meerdere jaren uitstrekken.

## **Gebied 2. Onderwijsproces**

### **2. Onderwijsproces**

#### **2.1 AANBOD**

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

### **Uitwerking**

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

De leraren verdelen de leerinhouden evenwichtig en in samenhang over de leerjaren heen en geven de leerlingen voldoende tijd om zich het aanbod eigen te maken

*Het aanbod is eigentijds en stimulerend. Bovendien is het gericht op talentontwikkeling, door bijvoorbeeld het aanbieden van extra curriculum.*

*De leraren richten de lokalen aantrekkelijk en uitdagend in, waarbij zij rekening houden met de ontwikkelingsfase en de kenmerken van de leerlingen.*

### **Verantwoording**

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

De inhouden van het onderwijsaanbod dienen te zijn afgestemd op verschillende leerbehoeften van leerlingen en worden evenwichtig en in samenhang over de leerjaren heen verdeeld (artikel 11, eerste lid, WEC). Ook wordt aandacht besteed aan voorbereiding op dagbesteding en arbeid (artikel 14c en 14f, WEC).

Uit de eis van een ononderbroken voortgang in ontwikkeling van leerlingen, vraagt van de school dat de inhouden worden aangeboden in een logische fasering/opbouw, opklimmend in niveaus op een wijze die past bij de leeftijd.

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

Het aanbod draagt bij aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (artikel 13 en 14a, 14c en 14f, 11 lid 1, 17 en 46, WEC). De school formuleert de doelen van het onderwijs in het schoolplan (artikel 21, tweede lid, WEC).

## **2.2 ZICHT OP ONTWIKKELING EN BEGELEIDING**

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



### **Uitwerking**

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

Daarnaast verzamelt de school systematisch informatie over de voortgang in de ontwikkeling met behulp van toetsen, observaties, leerlingenwerk, gesprekken en (zelf)rapportages.

De leraren gebruiken deze informatie om het onderwijs dagelijks en op langere termijn af te stemmen op het niveau en de ontwikkeling van de kinderen, om hiaten of voorsprongen te signaleren en om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning, begeleiding of externe zorg nodig hebben. Ze gebruiken daarbij een cyclische aanpak van evalueren, analyseren, plannen, uitvoeren en weer evalueren.

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

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

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

### **Verantwoording**

De wet vraagt dat de vorderingen van de leerlingen in kennis en vaardigheden bij taal en rekenen/wiskunde op een deugdelijke manier worden gevolgd (art 11, eerste en zevende lid, WEC). Dit waarborgt dat de school daadwerkelijk de ononderbroken ontwikkeling van leerling voor ogen kan hebben in het onderwijs en ook dat het onderwijs aansluit bij de verschillende leerbehoeften van leerlingen, bijvoorbeeld als uit de vorderingen blijkt dat de ontwikkeling stagneert. Bij de leerlingen zoekt de school naar mogelijke verklaringen voor de stagnatie, zodat het onderwijs daarop kan worden aangepast (artikel 11, eerste lid, WEC). Hiervoor wordt het ontwikkelingsperspectief opgesteld, geëvalueerd en zo nodig aangepast (artikel 41a, WEC en onderliggende regelgeving).

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

De leraren gebruiken deze informatie om het onderwijs dagelijks en op langere termijn af te stemmen op het niveau en de ontwikkeling van de kinderen, om hiaten of voorsprongen te signaleren en om te bepalen welke leerlingen extra ondersteuning, begeleiding of externe zorg nodig hebben. (artikel 11 lid 1, 14a/c/f, 20/22, 41a + onderliggende regels, WEC).

Ze gebruiken daarbij een cyclische aanpak van evalueren, analyseren, plannen, uitvoeren en weer evalueren (artikel 41a, lid 3, WEC).

### **2.3 DIDACTISCH HANDELEN**

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

### **Uitwerking**

De leraren plannen en structureren hun handelen met behulp van informatie die zij over leerlingen hebben. Zij zorgen ervoor dat het niveau van hun lessen past bij het beoogde eindniveau van leerlingen. De aangeboden leerstof is logisch opgebouwd binnen een reeks van lessen alsook binnen één les. Door middel van geschikte opdrachten en heldere uitleg structureert de leraar het onderwijsaanbod zodanig dat de leerling het zich eigen kan maken.

Het orthopedagogisch leerklimaat maakt het leren mogelijk: Leerlingen zijn actief en betrokken. De leraren stemmen de instructies, opdrachten en onderwijstijd af op de behoeften van groepen en individuele leerlingen.

*De leraren hebben hoge verwachtingen van hun leerlingen en concretiseren dat door doelen voor hun leerlingen te stellen. De leraren stimuleren een brede ontwikkeling bij hun leerlingen. De lessen zijn zowel op ondersteuning als uitdaging gericht, afhankelijk van de behoeften/kenmerken van leerlingen. De leraren gaan actief na of leerlingen de leerstof en de opdrachten begrijpen en of daarmee hun doelen gehaald hebben. Zij geven hen feedback op hun leerproces en bespreken met leerlingen wat nodig is om hun doelstelling te halen.*

### **Verantwoording**

De wet geeft aan dat het aanbod zo moet worden aangeboden dat een doorlopend ontwikkelproces, afgestemd op de leerlingen, mogelijk is (artikel 11, eerste lid, WEC). Daartoe stelt de school een ontwikkelingsperspectief vast voor de leerling en evalueert dat jaarlijks (artikel 41a, WEC). Dit betekent dat de werkwijze in het didactisch handelen zodanig is dat de leerling tot leren komt.

Voorwaarden daarvoor zijn

- dat er sprake is van een pedagogisch leerklimaat dat leren mogelijk maakt, blijkend uit goede ondersteuning en uitdaging;
- de uitleg duidelijk is;
- de les ordelijk verloopt (taakgericht, gestructureerd).

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

Daarnaast moet het niveau van de lessen passen bij het beoogde eindniveau van de groep en de school (art 2, WEC).

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

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

In een school liggen aan de kwaliteit doorgaans ook een door alle leraren gedragen en transparant samenhangend orthopedagogisch en orthodidactisch concept ten grondslag.

## **2.4 ONDERWIJSTIJD**

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

### **Uitwerking**

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

*De school heeft regels opgesteld over het gebruik van de onderwijstijd. De school ziet toe op de*

*naleving van die regels door leraren en leerlingen aan te spreken op die schoolregels.*

### **Verantwoording**

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

- a) de school in beginsel in acht schooljaren goed kunnen doorlopen;
- b) in acht schooljaren ten minste 7.520 uur onderwijs krijgen, waarvan minimaal 3.520 uur in de eerste vier jaar en 3.760 uur in de laatste vier jaar, en
- c) in de laatste zes schooljaren per jaar ten hoogste zeven schoolweken van vier dagen ontvangen, waarbij die onvolledige schoolweken evenwichtig over het schooljaar verdeeld moeten zijn. In het voortgezet speciaal onderwijs, uitstroomprofiel arbeidsmarkt of dagbesteding moeten de leerlingen minimaal 1000 uur onderwijs per jaar ontvangen (artikel 25, WEC). In het uitstroomprofiel voortgezet onderwijs moeten de leerlingen over de gehele cursusduur de volgende onderwijstijd ontvangen (artikel 14a, tweede lid, WEC jo. artikel 6g, WVO):
  - VVO: 5.700 uur
  - HAVO: 4.700 uur
  - VMBO: 3.700 uur

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

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

## **2.5 SAMENWERKING**

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

### **Uitwerking**

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

*De school ziet ouders als partner in het stimuleren van de ontwikkeling van hun kinderen en stemt haar ouderbeleid daar op af. Aan het eind van de schoolperiode en bij tussentijds vertrek van kinderen informeert ze de ouders en het vervolgonderwijs over de ontwikkeling van de leerlingen.*

*Scholen die samenwerken met voorzieningen voor jeugdhulpverlening voeren een actief beleid gericht op afstemming om de doelstellingen te realiseren. Daarbij is het onderwijs een gelijkwaardige partner in de samenwerking.*

### **Verantwoording**

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

Aan het eind van de schoolperiode en bij tussentijds vertrek van kinderen informeert ze de ouders en het vervolgonderwijs over de ontwikkeling van de leerlingen (artikel 11 lid 1 en 3, 20, 41a, 43, WEC).

Eén van de taken van instellingen is het begeleiden van leerlingen van po- en vo scholen en mbo-instellingen door de begeleiding door personeel van die instelling (artikel 9, eerste lid, onder b, WEC). We weten dat samenwerking en informatie-uitwisseling met voorgaande en vervolgscholen, ouders en andere ketenpartners leidt tot afstemming op individuele leerbehoeften van leerlingen en de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen ten positieve beïnvloed.

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

## 2.6 PRAKTIJKVORMING/STAGE

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

### **Uitwerking**

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

*De leerling en de ontvangende organisatie ontvangen tijdig informatie over de inrichting van de praktijkvorming en de eisen die daaraan worden gesteld. De school begeleidt de leerling bij de voorbereiding en bij de keuze van een passende organisatie.*

### **Verantwoording**

Voor de leerlingen in het uitstroomprofiel arbeid, maakt de stage een wettelijk onderdeel uit van het curriculum.

De organisatie begeleidt de leerling op de afgesproken wijze (artikel 17, WEC; artikel 9, onderwijskundig besluit WEC).

## 2.7 TOETSING EN AFSLUITING

De toetsing en afsluiting verlopen zorgvuldig.

### **Uitwerking**

De school waarborgt gedurende en aan het einde van de schoolloopbaan de kwaliteit van toetsafname. Tijdens de schoolperiode maken ze toetsen van het leerlingvolgsysteem. De leraren nemen de toetsen af conform de voorschriften.

Ouders worden geïnformeerd over de vorderingen van de leerlingen.

De school volgt een zorgvuldige procedure bij het bepalen van het advies voor vervolgonderwijs.

Voor leerlingen in het uitstroomprofiel 'vervolgonderwijs' informeert de school de leerlingen over de toetsing middels een programma van toetsing en afsluiting.

### **Verantwoording**

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

De school volgt een zorgvuldige procedure bij het bepalen van het advies voor vervolgonderwijs / voorziening en spant zich in om leerlingen op het bij hen passende niveau geplaatst te krijgen (artikel 43, WEC en artikel 3 Inrichtingsbesluit WVO).

Betrokkenheid van leerlingen en ouders en ook evaluatie van bestaande procedures kunnen worden beschouwd als nodige waarborgen voor de kwaliteit van de werkzaamheden hierbij.

## Gebied 3. Schoolklimaat

### 3. Schoolklimaat

#### 3.1 VEILIGHEID

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

### **Uitwerking**

Schoolleiding en leraren dragen zorg voor de veiligheid van de school en zijn omgeving voor alle leerlingen. Schoolleiding en leraren voorkomen pesten, agressie en geweld in elke vorm en treden zo nodig snel en adequaat op. Dit is zichtbaar doordat leerlingen, leraren, schoolleiding en overig personeel respectvol en betrokken met elkaar omgaan. Evenmin is sprake van stelselmatige strijdigheid met basiswaarden in de uitingen van leerlingen.

De leraren leren leerlingen sociale vaardigheden aan en tonen voorbeeldgedrag.

De school heeft daarvoor een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen, registreren, afhandelen en evalueren van incidenten. Het beleid voorziet ook in een regelmatige meting van de veiligheidsbeleving van de leerlingen. De school heeft een coördinator met taken ten aanzien van het beleid tegen pesten en het fungeren als aanspreekpunt in het geval van pesten. Alle betrokkenen kennen dit beleid.

### **Verantwoording**

De wet bepaalt dat de school ten minste een veiligheidsbeleid (sociale, psychische en fysieke veiligheid) voert dat bestaat uit een samenhangende set van maatregelen gericht op preventie en op het afhandelen van incidenten, ingebed in het pedagogische beleid van de school en stevig verankerd in de dagelijkse praktijk (artikel 5a, WEC).

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

De wet geeft aan dat de school de veiligheid van leerlingen monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft. Een school kan pas goed beleid ten aanzien van sociale veiligheid voeren als zij inzicht heeft in de feitelijke en ervaren veiligheid en het welbevinden van de leerlingen. Op basis van monitoring die een representatief en actueel beeld geeft van de sociale veiligheid van de leerlingen, krijgen scholen inzicht in de daadwerkelijke sociale veiligheid op de school. Op basis van dit veiligheidsbeeld kan de school haar beleid gericht inzetten om pesten tegen te gaan en de sociale veiligheid te bevorderen.

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

- coördinatie van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten op school, en
- fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.

## **3.2 ONDERSTEUNEND EN STIMULEREND SCHOOLKLIMAAT**

De school kent een ondersteunend en stimulerend klimaat.

### **Uitwerking**

*Er zijn duidelijke regels en een voorspelbaar en betrouwbaar positief klimaat waarin afspraken nagekomen worden. Schoolleiding en leraren kennen een focus op persoonlijke ontwikkeling en leren, waarin alle leerlingen gezien worden en zich betrokken voelen bij de schoolgemeenschap. De binnen en buitenruimten van de school dragen bij aan een positieve en sociaal veilige leeromgeving. Voor elke leerling is een leraar beschikbaar die zijn ontwikkeling volgt en aanspreekpunt is bij problemen ('mentor').*

*De schoolleiding en de leraren creëren een stimulerend en ambitieus pedagogisch en didactisch klimaat. Er heerst een sfeer binnen de school om leerlingen uit te dagen hun talenten te ontplooien. Leraren herkennen tijdig talent en zijn bereid en in staat om flexibele onderwijsprogramma's en individuele trajecten uit te voeren voor deze leerlingen.*

*Het klimaat is gericht op het leveren van prestaties. Leerlingen waarderen elkaar om goede prestaties.*

*Resultaten van leerlingen die iets extra's doen worden zichtbaar gemaakt.*

### **Verantwoording**

De school formuleert het beleid over het schoolklimaat in het schoolplan (artikel 21, tweede lid, WEC). We weten dat leerlingen beter leren als er op school een klimaat heerst dat ondersteunend is.

Leerlingen moeten weten waar zij aan toe zijn, zij moeten durven aangeven wanneer zij problemen ervaren en zij moeten weten dat zij dan gesteund zullen worden.

Er heerst een sfeer binnen de school om leerlingen te waarderen in hun mogelijkheden en uit te dagen hun talenten te ontplooien. Leraren herkennen tijdig talent en zijn bereid en in staat om flexibele onderwijsprogramma's en individuele trajecten uit te voeren voor deze leerlingen.

Een belangrijke voorwaarde daarbij is ook dat de leeromgeving het leren ondersteunt, bijvoorbeeld door leerlingwerkplekken of lokalen die het (zelf) leren kunnen bevorderen

Een aanvaard kenmerk van schoolkwaliteit is ook dat het klimaat uitdaagt tot leren in pedagogisch-didactische cultuur zowel als in vormgeving. Dit kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt in een gezamenlijk gedragen pedagogisch-didactisch beleid door de school heen, hoge verwachtingen en kansen benutten om leerlingen uit te dagen, alsook leerlingwerkplekken of lokalen die het leren kunnen bevorderen.

Er heerst een sfeer binnen de school om leerlingen uit te dagen hun talenten te ontplooien. Leraren herkennen tijdig talent en zijn bereid en in staat om flexibele onderwijsprogramma's en individuele trajecten uit te voeren voor deze leerlingen.

## **Gebied 4. Kwaliteitszorg en ambitie**

### **4. Kwaliteitszorg en ambitie**

#### **4.1 DOELEN, EVALUATIE EN VERBETERING**

Het bestuur en zijn scholen hebben vanuit hun maatschappelijke opdracht doelen geformuleerd, evalueren regelmatig en systematisch de realisatie en verbeteren op basis daarvan het onderwijs.

#### **Uitwerking bestuur**

Het bestuur heeft vanuit zijn visie op onderwijs toetsbare doelen afgeleid, heeft zicht op de resultaten, het onderwijsproces en de veiligheid en voert waar nodig verbeteringen door.

*De doelen gelden voor de korte en middellange termijn. Het bestuur onderzoekt periodiek de risico's voor het realiseren van die doelen en betreft onafhankelijke deskundigen bij de beoordeling ervan. Het bestuur analyseert de relatie van de resultaten met de financiële voorzieningen en wettelijke vereisten. De evaluaties leiden tot toegankelijke managementinformatie. Het bestuur kan aantonen dat verbeteringen binnen redelijke termijn tot de gewenste resultaten leiden.*

#### **Uitwerking school**

De school heeft in haar schoolplan de eigen opdrachten voor het onderwijs omschreven. Ook heeft zij aangegeven hoe zij de kwaliteit bewaakt. Dit omvat de voortgang van de ontwikkeling van leerlingen en de afstemming van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen. Dit veronderstelt dat de school regelmatig evalueert wat de resultaten zijn van hun leerlingen én wat de kwaliteit is van pedagogisch-didactisch handelen van de leraren zoals de school dat heeft omschreven in het schoolplan (artikel 24, derde lid, WEC). Op basis van de evaluaties neemt de school maatregelen ter verbetering van de kwaliteit (artikel 24, vierde lid, onder b, WEC).

Het kwaliteitsbeleid heeft in elk geval betrekking op de resultaten, het onderwijsproces, het schoolklimaat en pedagogisch-didactisch klimaat, het veiligheidsbeleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg.

*De school heeft ambitieuze doelen voor zichzelf geformuleerd die passen bij haar maatschappelijke opdracht. Via een cyclische werkend systeem van kwaliteitszorg evalueert zij alle doelstellingen uit haar schoolplan. Het omvat in ieder geval objectieve evaluaties over het schoolklimaat, het aanbod,*

*het didactisch handelen en de afstemming. Hierbij betreft zij ook de tevredenheid van haar stakeholders. Op basis van deze evaluatie neemt zij planmatig en doelgericht maatregelen ter verbetering.*

### **Verantwoording**

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

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

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

## **4.2 STRUCTUUR EN CULTUUR**

Het bestuur en zijn scholen hebben een heldere structuur, kennen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren transparant en integer.

### **Uitwerking bestuur**

Het bestuur en zijn scholen handelen vanuit een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het intern toezicht, bestuur, management en personeel van de organisatie. Het bestuur werkt volgens een code Goed Bestuur.

*Men werkt resultaatgericht, is aanspreekbaar op gemaakte afspraken en stimuleert eenzelfde houding bij anderen. De visie en ambities worden op alle niveaus in de organisatie breed gedragen en er wordt naar gehandeld. Het bestuur functioneert vanuit een transparante en integere cultuur waarin sprake is van zorgvuldig handelen. Men werkt gezamenlijk aan een voortdurende verbetering van de professionaliteit, rekening houdend met gestelde bekwaamheidseisen en beroepsprofielen en behaalde resultaten bij de leerlingen.*

### **Uitwerking school**

De schoolleiding en de leraren werken gezamenlijk aan een voortdurende verbetering van hun professionaliteit. De bekwaamheid van het personeel wordt onderhouden rekening houdend met gestelde bekwaamheidseisen en beroepsprofielen en behaalde resultaten bij de leerlingen.

*Het beleid van de school om haar visie op de onderwijskwaliteit en ambities te realiseren is breed gedragen. Er is een grote bereidheid om gezamenlijk het onderwijs te verbeteren. Het bestuur en de schoolleiding vertonen onderwijskundig leiderschap en kwaliteitsbewustzijn. Leraren en andere betrokkenen bij de school werken resultaatgericht, zijn aanspreekbaar op gemaakte afspraken en zijn zich bewust van de effecten van hun handelen op de onderwijskwaliteit en op de ontwikkeling van de leerlingen.*

*De school werkt vanuit een transparante en integere cultuur waarin sprake is van zichtbaar zorgvuldig handelen. Externe belanghebbenden ervaren dit ook zo.*

*Er wordt gehandeld vanuit een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling.*

### **Verantwoording**

Het vaststellen van een managementstatuut waaruit de verantwoordelijkheidsverdeling in de aansturing van de school blijkt, is verplicht volgens artikel 31 WEC.

Het zodanig inrichten van het onderwijs dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen, het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen (artikel 11, eerste lid, WEC) en het uitvoeren van de verbetermaatregelen op basis van het kwaliteitszorgsysteem (artikel 19 en 21, vierde lid, WEC) kan alleen gerealiseerd worden door personeel dat professioneel is en blijft. In het schoolplan moet een beschrijving van het personeelsbeleid worden opgenomen. In dat kader is ook het bijhouden van de bekwaamheidsdossiers (artikel 32b, WEC) van belang.

De uitvoering van de wettelijke eisen rondom kwaliteitszorg vragen van de school een gezamenlijk inspanning vanuit een verbetercultuur en professionaliteit. Dit veronderstelt onderwijskundig leiderschap, effectieve taakverdeling, resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid van het personeel van de school. Integriteit, zorgvuldigheid en bewustzijn van effecten van het handelen zijn algemene aanvaarde kwaliteitsbeginselen die behoren bij het professioneel handelen in het onderwijs.

### **4.3 VERANTWOORDING EN DIALOOG**

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

#### **Uitwerking bestuur**

Het bestuur en zijn scholen leggen volgens de wettelijke voorschriften en afgesproken richtlijnen verantwoording af aan de intern toezichthouder, de overheid en de belanghebbenden. Het bestuur informeert zijn omgeving en verantwoordt zich onder andere in het jaarverslag over de resultaten op een voor alle betrokkenen toegankelijke wijze. Het bestuur overlegt periodiek met de medezeggenschapsorganen en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving.

*Het bestuur en zijn scholen betrekken interne en externe belanghebbenden bij de ontwikkeling van hun doelen en beleid.*

#### **Uitwerking school**

De school rapporteert regelmatig (in ieder geval in de schoolgids en jaarverslag) over haar doelen en onderwijsprestaties en onderwijskundige ontwikkelingen. Zij rapporteert over de bevindingen voortkomend uit het stelsel van kwaliteitszorg en over de getroffen verbetermaatregelen (artikel 24a) (artikel 103).

*De school betreft interne en externe belanghebbenden bij de ontwikkeling van haar beleid, bespreekt regelmatig haar ambities en welke resultaten ze behaalt. De school stimuleert deze partijen betrokkenheid en inzet te tonen bij het realiseren van haar ambities en doelen. Daarnaast staat de school open voor wensen en voorstellen van interne en externe belanghebbenden en neemt deze aantoonbaar serieus.*

### **Verantwoording**

De wet gaat ervan uit dat het bestuur verantwoording aflegt in jaarverslag, onder meer ten behoeve van het interne toezicht (artikel 157, WEC). De wet gaat er ook vanuit dat de school in de schoolgids duidelijk aangeeft wat de doelen van het onderwijs zijn en welke resultaten met onderwijsleerproces worden bereikt (artikel 22, WEC). In de schoolgids dient ook te worden opgenomen de gedane bevindingen ten aanzien van het stelsel van kwaliteitszorg en de maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn getroffen [artikel 22, eerste lid, onder I, WEC] –. Daarnaast verantwoordt het bestuur aan de mr de beslissingen en het beleid dat zij voorstaat (artikelen 8, 10 t/m 12 en 14, WMS). De samenleving heeft belang bij het onderwijs. Om de resultaten van een school te kunnen duiden is het nodig dat de school laat zien welke doelen zij zich stelt.



## Gebied 5. Financieel beheer

### 5. FINANCIEEL BEHEER

#### 5.1 CONTINUÏTEIT

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

##### **Uitwerking**

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

*Er is sprake van duurzaam voortbestaan van het bestuur en er wordt voldaan aan de financiële randvoorwaarden die dit mogelijk maken. Om het voortbestaan te verzekeren, is het van belang dat het bestuur over een dusdanige financiële positie beschikt, dat alle financiële verplichtingen op de korte en langere termijn nagekomen kunnen worden. Dit kan blijken uit de liquiditeit en solvabiliteit, de ontwikkeling van het exploitatieresultaat en de hoogte van de salarislasten.*

##### **Verantwoording**

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

De sectorwetgeving verplicht de intern toezichthouder het jaarverslag incl. ct-paragraaf goed te keuren. En over deze taak (het goedkeuren) moet de interne toezichthouder verantwoording afleggen in het jaarverslag (artikel 28i, eerste lid, onder a en onder e, WEC)

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

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

#### 5.2 DOELMATIGHEID

Het bestuur maakt efficiënt en effectief gebruik van de onderwijsbekostiging

##### **Uitwerking**

Het bestuur besteedt de overheidsbekostiging *op de beste manier* aan het onderwijs en niet aan andere zaken. 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. Het bestuur houdt er geen ruimere financiële buffer op na, dan het kan verantwoorden.

##### **Verantwoording**

De Minister is bevoegd de bekostiging te corrigeren in het geval hij van oordeel is dat er sprake is van een ondoelmatige besteding (artikel 43 Besluit Bekostiging, WEC). Uit deze bevoegdheid vloeit de verplichting voor het bevoegd gezag voort om de bekostiging op doelmatige wijze te besteden, zowel in de zin dat onnodige uitgaven worden voorkomen als in de zin dat er niet onnodig geld wordt opgepot.

#### 5.3 RECHTMATIGHEID

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

**Uitwerking**

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

**Verantwoording**

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

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

De jaarverslaggeving dient transparant te zijn (moet een waarheidsgetrouw beeld geven). Titel 9 van Boek 2 BW en artikel 3, onder a, van de RJO jo. De Richtlijn Jaarverslag Onderwijs alsmede het Onderwijscontroleprotocol stellen tal van regels om deze transparantie in de verantwoording te verkrijgen. Een accountantsverklaring is verplicht op grond van artikel 2 RJO jo. artikel 2:393 BW.

**3.3 OVERIGE WETTELIJKE VEREISTEN**

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

In ons jaarwerkplan geven we aan welke thema's en/of specifieke wettelijke vereisten we in het kader van programmatisch handhaven binnen het stelseltoezicht zullen onderzoeken. De onderzoeken worden dan zo mogelijk geïntegreerd in de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen. Niet naleving van (een of meer van) de overige wettelijke vereisten kan dan niet leiden tot een oordeel 'onderwijs van onvoldoende kwaliteit', of tot het oordeel 'zeer zwak onderwijs'. Wel dient de school /het bestuur de tekortkoming binnen een door de inspectie te bepalen tijd te herstellen. Dit wordt in het rapport vastgelegd.

Onderzoek naar deugdelijkheidseisen kan – als daar aanleiding toe is - te allen tijde worden uitgevoerd als een specifiek onderzoek op grond van artikel 15 van de WOT (par. 5.2.4).

## 4 NORMERING EN OORDEELSVORMING

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

### 4.1 KERNSTANDAARDEN VOOR BASISKWALITEIT

Het waarderingskader is opgebouwd rond de drie elementaire vragen over de betekenis van het onderwijs voor leerlingen: Leren ze genoeg (Onderwijsresultaten), krijgen ze goed les (Onderwijsproces) en zijn ze veilig (Schoolklimaat). De standaarden in deze drie gebieden geven gezamenlijk de kern van het onderwijs weer zoals de leerling dat ontvangt. Binnen deze gebieden benoemen we zogenoemde kernstandaarden. Deze wegen zwaarder dan de andere standaarden bij een oordeel (on)voldoende. De kernstandaarden zijn Leerresultaten, Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Didactisch handelen en Veiligheid.

### 4.2 NORMERINGSTANDAARDEN

Standaarden omvatten deugdelijkheidseisen en *overige aspecten van kwaliteit*. Een oordeel onvoldoende kan alleen zijn gebaseerd op het niet nakomen van deugdelijkheidseisen.

Oordeel standaard	Norm voor standaarden met deugdelijkheidseisen
Goed	De school voldoet op overtuigende wijze aan alle deugdelijkheidseisen bij de standaard en de <i>overige aspecten van kwaliteit</i> .
Voldoende	De school voldoet aan de deugdelijkheidseisen.
Onvoldoende	De school voldoet niet aan de deugdelijkheidseisen.

Als de aangetroffen situatie 'goed' aan de eisen voldoet dan beschrijven we dat in ons rapport. We beschouwen dat als een bevinding, niet als een oordeel.

Enkele standaarden kennen geen wettelijke basis en een oordeel op deze standaarden kan dan niet tot een onvoldoende leiden. Als de aangetroffen praktijk niet of nauwelijks overeenkomt met de uitwerking, dan hanteren we niet het oordeel 'onvoldoende', maar geven we de waardering 'kan beter'.

Waardering standaard	Norm voor standaarden zonder deugdelijkheidseisen
Goed	De school laat de <i>overige aspecten van kwaliteit</i> op overtuigende wijze zien.
Voldoende	De school laat de overige aspecten van kwaliteit zien.
Kan beter	De school laat de <i>overige aspecten van kwaliteit</i> niet of beperkt zien.

### 4.3 NORMERING KWALITEITSGEBIEDEN

Het oordeel over de kwaliteitsgebieden komt als volgt tot stand<sup>8</sup>.

Als een kwaliteitsgebied voldoende is, dan wordt daarmee voldaan aan basiskwaliteit.

Onderwijsresultaten	Norm
Goed	Alle standaarden binnen het gebied zijn ten minste voldoende, én één van de twee standaarden is goed.
Voldoende	Leerresultaten zijn ten minste voldoende.
Onvoldoende	Leerresultaten zijn onvoldoende.
Onderwijsproces	Norm
Goed	Alle standaarden binnen het gebied zijn ten minste voldoende, én twee van de zes standaarden zijn goed.
Voldoende	Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Didactisch handelen zijn ten minste voldoende en niet meer dan één van de andere standaarden is onvoldoende.
Onvoldoende	Twee standaarden zijn onvoldoende.
Schoolklimaat	Norm
Goed	Beide standaarden in het gebied zijn ten minste voldoende, én één van beide is goed.
Voldoende	Veiligheid is ten minste voldoende.
Onvoldoende	Veiligheid is onvoldoende.
Kwaliteitszorg	Norm
Goed	De drie standaarden in het gebied zijn ten minste voldoende en Structuur en cultuur is goed.
Voldoende	De drie standaarden zijn voldoende.
Onvoldoende	Eén van de drie standaarden is onvoldoende.
Financieel beheer	Norm
Voldoende	De drie standaarden zijn voldoende.
Onvoldoende <sup>9</sup>	Eén van de drie standaarden is onvoldoende.

### 4.4 EINDOORDEEL SCHOOL

Het eindoordeel<sup>10</sup> over de kwaliteit van de school komt aan de hand van onderstaande normering tot stand.

Eindoordeel school	Norm voor (v)so
--------------------	-----------------

<sup>8</sup> In de pilotfase testen we twee varianten om tot een eindoordeel te komen: een gedifferentieerd oordeel op basis van de kwaliteitsgebieden (4.3) en een enkelvoudig eindoordeel (4.4).

<sup>9</sup> Een onvoldoende voor rechtmatigheid of doelmatigheid is gebaseerd op materiële bevindingen.

<sup>10</sup> In de pilotfase testen we twee varianten om tot een eindoordeel te komen: een enkelvoudig eindoordeel (4.4) en een meervoudig, gedifferentieerd oordeel op basis van de kwaliteitsgebieden (4.3).

Goed	Alle standaarden zijn minimaal voldoende, de standaard Structuur en cultuur is goed en ten minste twee standaarden uit het gebied Onderwijsproces en/of Schoolklimaat zijn goed.
Voldoende (=basiskwaliteit)	Leerresultaten, Zicht op ontwikkeling, Didactisch handelen en Veiligheid zijn voldoende en niet meer dan één standaard in het gebied Onderwijsproces is onvoldoende.
Onvoldoende	Leerresultaten of Zicht op ontwikkeling of Didactisch handelen of Veiligheid is onvoldoende, óf twee andere standaarden in de gebieden Onderwijsresultaten, Onderwijsproces of Schoolklimaat zijn onvoldoende.
Zeer zwak	Leerresultaten is onvoldoende, én Zicht op ontwikkeling of Didactisch handelen of Veiligheid is onvoldoende.

#### *Zeer zwak onderwijs*

De norm voor het oordeel 'zeer zwak' is bij wet bepaald. [Artikel 10, WPO en artikel 23a van de WVO] stelt dat onderwijs zeer zwak is indien de leerresultaten op de school aan het eind van het zevende of het achtste schooljaar op groepsniveau ernstig en langdurig tekortschieten en het bevoegd gezag in verband met dit tekortschieten eveneens tekortschiet in de naleving van een of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften.

#### *Normering bij niet te beoordelen resultaten*

[Artikel 19a, vierde lid, artikel 5a, artikel 11, eerste lid, WEC] bepaalt dat indien de leerresultaten van de school niet kunnen worden beoordeeld op grond van de regels gesteld, is de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak indien de school tekortschiet in de naleving van twee of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en de school dientengevolge tekortschiet in het zorg dragen voor de veiligheid op de school, bedoeld in artikel 4c, of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen dan wel het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid.

In alle gevallen dat de opbrengsten in (v)so niet zijn te beoordelen hanteren we op basis van bovengenoemd wetsartikelen de volgende normering.

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

## 4.5 OORDEEL OP BESTUURNIVEAU

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

Oordeel bestuursniveau	Norm Kwaliteitszorg en ambitie	Norm Financieel beheer
Goed	Alle drie standaarden zijn ten minste voldoende en de standaard Structuur en cultuur is goed.	Niet van toepassing.
Voldoende	Alle drie standaarden zijn voldoende.	Alle drie standaarden zijn voldoende.
Onvoldoende	Eén standaard is onvoldoende.	Eén standaard is onvoldoende.

## 4.6 OORDEELSVORMING

### 4.6.1 Naleving deugdelijkheidseisen

Bij onze oordeelsvorming hanteren we bovengenoemde richtlijnen. De mate waarin de onderwijspraktijk de essentie en bedoeling van met name de deugdelijkheidseisen tentoonspreidt is bepalend voor ons oordeel. Daarbij hanteren we het uitgangspunt dat voor een oordeel voldoende aan de deugdelijkheidseisen behorende bij de standaard moet worden voldaan. We beoordelen echter niet de naleving van elke deugdelijkheidseis per standaard op zich, maar in relatie tot wat met de standaard wordt beoogd. Het kan zijn dat een school op een standaard een positief beeld laat zien, maar dat aan een bepaald element van de standaard niet wordt voldaan. Als het niet naleven van die deugdelijkheidseis beperkt van invloed is op de aangetroffen kwaliteit én als het punt op korte termijn kan worden hersteld, dan handhaven we het oordeel voldoende. We kunnen afspraken maken over de hersteltermijn en we leggen dit dan vast in ons rapport. Het bestuur ziet toe op herstel van naleving en informeert ons als de tekortkoming binnen de afgesproken termijn is hersteld.

Waar we voor de cesuur voldoende/onvoldoende heldere richtlijnen hanteren op basis van deugdelijkheidseisen, ligt dit voor het oordeel 'goed' genuanceerder. Naast het zichtbaar en overtuigend voldoen aan alle deugdelijkheidseisen bij de standaard wegen we voor een oordeel goed ook de *overige aspecten van kwaliteit* mee. De interpretatieruimte is hier groter en we baseren ons daarbij mede op de ambities van het bestuur en de keuzes die de school daarin maakt.

### 4.6.2 Omgevingsfactoren

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

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

#### **4.6.3 Expertoordeel**

Het karakter van het waarderingskader met enerzijds een stevige wettelijke basis en anderzijds ruimte voor *overige aspecten van kwaliteit* stelt hoge eisen aan onze expertise. Met het waarderingskader als hulpmiddel en de richtlijnen voor de oordeelsvorming beoordelen we de feitelijke realisatie van het onderwijs zoals leerlingen dat ontvangen. We typeren het inspectieoordeel daarom als een *expertoordeel*. Met onze deskundigheid als toezichthouder en met kennis van zaken op de onderscheiden kwaliteitsgebieden zijn we in staat om in gelijke situaties tot gelijke oordelen te komen, maar we willen ook in ongelijke situaties tot ongelijke oordelen komen. We baseren onze oordelen daartoe op meerdere bronnen, zoals gesprekken met leraren, leerlingen, ouders en medezeggenschap. We passen hoor en wederhoor toe. We werken in teams, onze oordelen komen in consensus tussen de inspecteurs tot stand en referenten beoordelen in de rapportagefase de onderbouwing van onze bevindingen. Met deze werkwijze komen we tot een afgewogen oordeel. Onze focus gedurende het gehele proces is dat we recht doen aan de onderwijskwaliteit die we aantreffen en we zijn hierin geslaagd als besturen en scholen onze oordelen als *fair* ervaren.

## **5 WERKWIJZE TOEZICHT OP BESTUREN EN SCHOLEN**

In de vorige hoofdstukken hebben we beschreven waar we bij de uitvoering van ons toezicht naar kijken (het waarderingskader) en hoe we dat beoordelen. In dit hoofdstuk beschrijven we de hoofdlijnen van onze werkwijze.

### **5.1 JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE EN VIERJAARLIJKS ONDERZOEK**

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

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

Deze combinatie van de kort cyclische prestatieanalyse en de lang cyclische bestuursgerichte onderzoeken geven in samenhang een betrouwbaar beeld van de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. In paragraaf 5.3 geven we de toezichtcyclus schematisch weer.

In hoofdstuk 6 beschrijven we de inrichting en organisatie van de jaarlijkse prestatieanalyse en in hoofdstuk 7 het vierjaarlijks bestuursgericht onderzoek.

### **5.2 ONDERZOEKSTYPEN**

Binnen het vierjaarlijks onderzoek onderscheiden we de volgende typen van onderzoek: onderzoek ter verificatie van de bestuurlijke verantwoording (5.2.1), kwaliteitsonderzoek naar aanleiding van risico's (5.2.2) en onderzoek op verzoek van het bestuur (5.2.3).

Daarnaast kennen we nog het specifiek onderzoek op basis van artikel 15 van de WOT (5.2.4) en het thematisch onderzoek in het kader van De Staat van het Onderwijs (5.2.5).

#### **5.2.1 Onderzoek ter verificatie van de bestuurlijke verantwoording**

Een verificatieonderzoek gebeurt [op grond van artikel 11, achtste lid, van de WOT]. Het onderzoek heeft als doel de verantwoording die het bestuur geeft over de zorg voor kwaliteit van haar scholen en haar financieel beheer, op basis van een onderzoek in de praktijk te verifiëren. De school is daarbij object van onderzoek. Afhankelijk van de omvang van de instelling en de kwaliteit van de verantwoording vindt het onderzoek bij een selectie van scholen plaats. Uitgangspunt is: licht waar het kan, zwaar waar het moet. Bij een verificatieonderzoek wordt gebruik gemaakt van het waarderingskader en het onderzoek omvat in ieder geval een selectie van de standaarden in het kwaliteitsgebied Onderwijsproces. De selectie van de standaarden die worden onderzocht bepalen we op basis van onze expertanalyse en de verantwoordingsinformatie van het bestuur.

Een verificatieonderzoek draagt bij aan de conclusie over de mate waarin de kwaliteitszorg van het bestuur onvoldoende, voldoende of goed is en of het financieel beheer voldoet. Als onze bevindingen met de verantwoording van het bestuur overeenkomen, dan weegt dat in positieve zin mee bij het oordeel over kwaliteitszorg van het bestuur. Als we tijdens de verificatieonderzoeken op onverwachte risico's stuiten, dan kunnen we een kwaliteitsonderzoek starten (zie 5.2.2). De termijn waarbinnen dit gebeurt, is afhankelijk van de ernst en omvang van de risico's.



### **5.2.2 Kwaliteitsonderzoek gericht op risico's**

We voeren een kwaliteitsonderzoek uit bij scholen waarvan het vermoeden bestaat dat zij onvoldoende kwaliteit bieden (artikel 11, derde lid, WOT) of risico's vertonen ten aanzien van het financieel beheer. Dit vermoeden kan voortkomen uit de jaarlijkse prestatieanalyse, uit de expertanalyse ter voorbereiding van het vierjaarlijks onderzoek of het risico wordt zichtbaar tijdens een verificatieonderzoek. Het kwaliteitsonderzoek moet antwoord geven op de vraag of er sprake is van wettelijke tekortkomingen. De omvang van het onderzoek is afhankelijk van de informatie die het bestuur over de onderwijskwaliteit en/of de continuïteit kan geven en de selectie van te onderzoeken standaarden wordt daar op afgestemd.

### **5.2.3 Onderzoek op verzoek**

Een bestuur kan bij het vierjaarlijks onderzoek een verzoek doen aan de inspectie onderzoek uit te voeren ter verificatie van de werking van zijn kwaliteitssystemen. We toetsen dan de feitelijke kwaliteit aan het beeld dat het bestuur over een school of kwaliteitsgebied heeft. Het verzoek kan ook betrekking hebben op het financieel beheer of op de vraag of de ambities van het bestuur worden waargemaakt en mogelijk het oordeel 'goed' verdienen. Het onderzoek richt zich ook dan op een of meer kwaliteitsgebieden en/of standaarden uit het waarderingkader. Bij een onderzoek op verzoek krijgt het bestuur antwoord op de onderzoeksvraag die zij zelf hebben geformuleerd en de bevindingen worden vastgelegd in een rapport.

### **5.2.4 Specifiek onderzoek**

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

Een bijzondere vorm van onderzoek op grond van artikel 15 van de WOT is het onderzoek naar bestuurlijk handelen (par. 9.2.2).

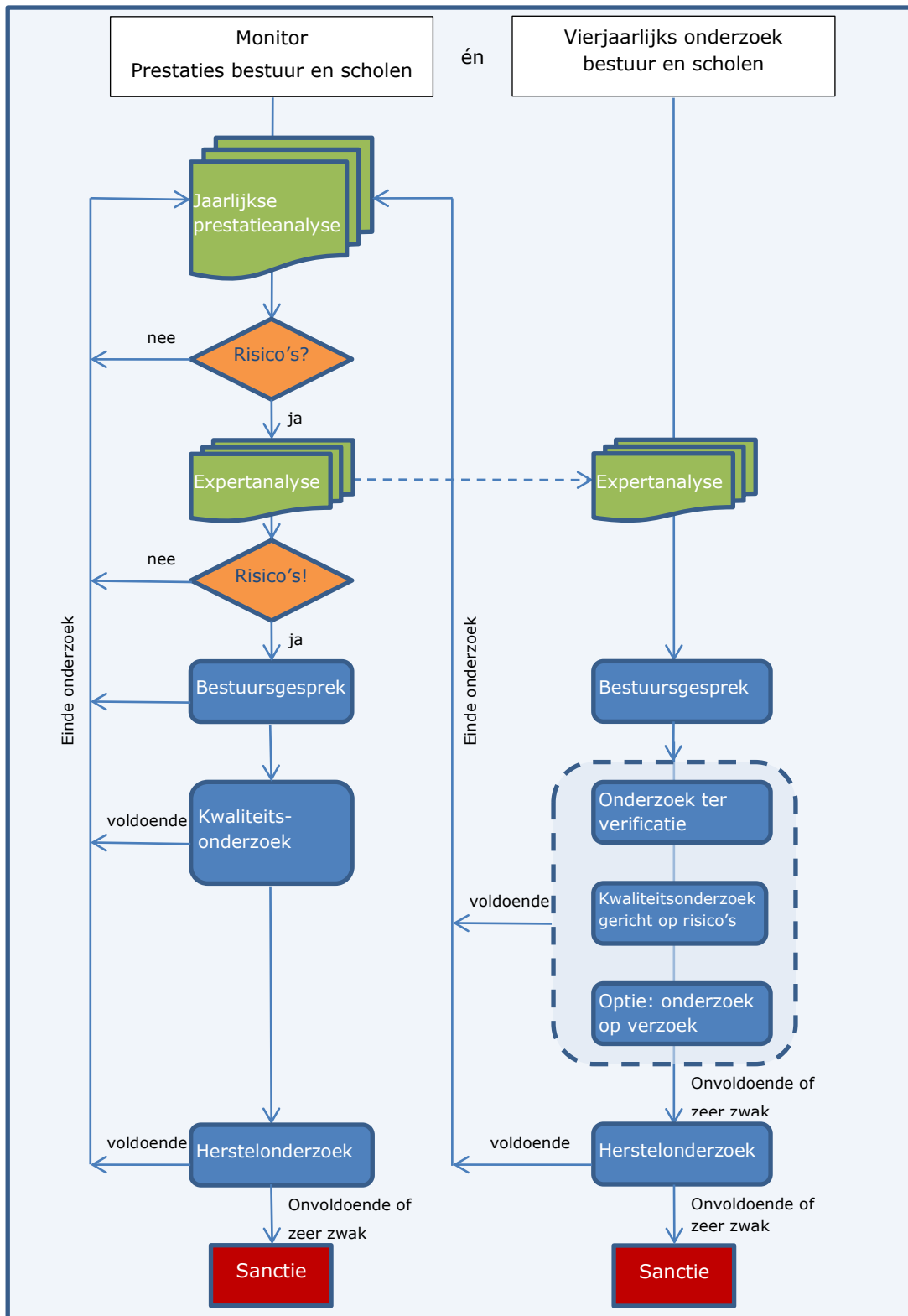
### **5.2.5 Thematisch onderzoek**

We houden niet alleen toezicht op individuele besturen en scholen, maar ook op het stelsel in het algemeen (artikel 8, WOT). We doen dit door trends in kaart te brengen en door aparte onderzoeken uit te voeren op onderwerpen die de sector als geheel betreffen. Zo kunnen we maatschappelijk relevante thema's onderzoeken en zo nodig treden we agenderend op als er op het niveau van het gehele onderwijsstelsel knelpunten worden gesignaleerd. In hoofdstuk 10 beschrijven we hoe we met deze thematische onderzoeken het toezicht op besturen en scholen enerzijds en het toezicht op het stelsel anderzijds versterken.

Een thema-onderzoek kan deel uitmaken van het vierjaarlijks onderzoek, bijvoorbeeld als onderdeel van het verificatieonderzoek. Dat is mogelijk als het thema-onderzoek goed aansluit op een of meer standaarden uit het waarderingkader. In dat geval worden de bevindingen over dat thema in het rapport van het vierjaarlijks bestuursgericht onderzoek opgenomen.

Een thema-onderzoek kan ook separaat van het vierjaarlijks bestuursgericht onderzoek worden uitgevoerd.

### 5.3 STROOMSCHEMA TOEZICHTCYCLUS



## 6 MONITOR BESTUREN EN SCHOLEN

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

### 6.1 JAARLIJKSE PRESTATIEANALYSE

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

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

De monitoring van de prestaties op het niveau van de scholen en hun besturen helpt ons om tijdig eventuele risico's op het spoor te komen. We doen dit op de volgende onderwerpen en kengetallen: onderwijsresultaten, financiële kengetallen, personele en materiële kosten, ontwikkeling leerlingpopulatie, bestuurlijke inrichting, beschikbare onderzoeken naar veiligheid en resultaten tevredenheidsonderzoeken.

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

### 6.2 EXPERTANALYSE RISICO'S

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

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

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

Afhankelijk van de ernst en urgentie van de uitkomst van de analyse organiseren we een bestuursgesprek. Als er op korte termijn een vierjaarlijks onderzoek staat gepland dan nemen we de expertanalyse mee in de voorbereiding van dit onderzoek (zie hoofdstuk 7).

### 6.3 BESTUURSGESPREEK

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

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

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

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

## 7 VIERJAARLIJKS ONDERZOEK BESTUUR EN SCHOLEN

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

### 7.1 DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

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

**Centrale vraag:**

Zorgt het bestuur voor onderwijs van voldoende kwaliteit en deugdelijk financieel beheer?

**Deelvragen:**

1. Stuurt het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van het onderwijs en de resultaten?
2. Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen en die van zijn scholen?
3. Is het financieel beheer deugdelijk?

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

### 7.2 VOORBEREIDING

#### 7.2.1 Expertanalyse bestuurlijke verantwoording

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

**Resultaat:** Expertanalyse als basis voor bestuursgesprek.

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

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

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

### 7.2.2 Startgesprek met bestuur

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

**Resultaat:** Afspraken over de selectie van scholen waar verificatieonderzoek of kwaliteitsonderzoek plaatsvindt.

In het startgesprek vragen we het bestuur zijn analyse van de prestaties en ontwikkelingen van zijn scholen te presenteren. We toetsen dat aan onze eigen expertanalyse. De opbrengst van het gesprek is tevens de start van de oordeelsvorming over de stand van de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Op basis van de expertanalyse en de aanvullende informatie die het bestuur geeft wordt in hoofdlijnen afgesproken op welke school/scholen een verificatieonderzoek wordt uitgevoerd. Als uit de expertanalyse is gebleken dat er sprake is van een of meer risico-scholen, dan wordt bij deze scholen een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Het bestuur kan daarnaast het verzoek doen om een onderzoek te laten uitvoeren op een bepaalde school ter verificatie van de werking van het kwaliteitszorgsysteem of om bepaalde thema's te onderzoeken.

Voor een beschrijving van de aangegeven onderzoekstypen verwijzen we naar hoofdstuk 5.2.

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

### 7.2.3 Onderzoeksplan

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

**Resultaat:** Door inspectie vastgesteld onderzoeksplan.

Wij maken een onderzoeksplan op basis van de expertanalyse en de uitkomst van het bestuursgesprek. Het onderzoeksplan is een gestructureerd en helder overzicht van de activiteiten die in de verschillende onderzoeksfasen plaatsvinden. Wij bepalen daarin wát wij willen verifiëren/onderzoeken en hoe we dat doen. Uit het plan blijkt welke scholen we onderzoeken voor de verificatie, en op welke standaarden. Het onderzoeksplan omvat tevens de standaarden die in het kader van het stelseltoezicht worden onderzocht (zie hoofdstuk 10). In de planning en organisatie van de onderzoeksactiviteiten zoeken wij zoveel mogelijk afstemming met de bestaande organieke en logistieke structuren. Bij knelpunten is de inhoudelijke onderzoeksvraag leidend. Dit geldt bijvoorbeeld bij belang versus beschikbaarheid van bepaalde gesprekspartners.

Het bestuur bekijkt het onderzoeksplan op organisatorische en logistieke haalbaarheid voor de instelling. Zo nodig en zo mogelijk voeren we wijzigingen door.

Bij besturen met meer onderwijssectoren specificeren wij in het onderzoeksplan welke scholen uit de verschillende sectoren en (eventueel) welke mbo-opleidingen wij gaan onderzoeken.

### 7.2.4 Presentatie door scholen

**Doel:** Verkrijgen van een zelfbeeld van de school.

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

We willen zo veel mogelijk aansluiten bij het zelfbeeld van de school en de informatie die zij ons daarover beschikbaar stelt. We bieden scholen daarom de gelegenheid om bij de start van het onderzoek een presentatie te verzorgen, waarin zij (het team) een zo volledig mogelijk beeld geven van 'waar ze staan': hun visie, ambities, doelen en beoogde/behaalde resultaten. De vorm is vrij. Wij luisteren, kijken en stellen vragen om zoveel mogelijk relevante informatie te verwerven voor de inrichting van het onderzoek. Een presentatie kan zowel bij scholen die we onderzoeken ter verificatie, als bij kwaliteitsonderzoeken naar risico's. De planning van de presentatie wordt in overleg met de school bepaald.

## 7.3 UITVOERING

### 7.3.1 Onderzoek op schoolniveau

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

**Resultaat:** Een voorlopig oordeel over de zorg die het bestuur heeft voor de feitelijke onderwijskwaliteit.

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

Een kwaliteitsonderzoek naar risico's bij een school wordt altijd afgerond met een terugkoppeling van de bevindingen en voorlopige oordelen.

### 7.3.2 Onderzoek op bestuursniveau

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

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

Op basis van de bevindingen op schoolniveau stellen wij de gespreksagenda op. Voorlopige oordelen toetsen wij aan het beeld dat het bestuur hierover heeft. Worden de geconstateerde risico's herkend en hoe stuurt het bestuur op verbetering? En levert de verificatie een bevestiging op van wat het bestuur hierover heeft verantwoord? Het bestuur is hier informatiebron voor de inspectie om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de mate waarin het bestuur zicht heeft op de eigen kwaliteit en daar op stuurt. Het bestuur kan zo nodig aanvullende informatie verstrekken.

## 7.4 AFRONDING

### 7.4.1 Rapport

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

**Resultaat:** Conceptrapport vierjaarlijks onderzoek.

Het inspectieteam stelt het conceptrapport op, nadat de voorlopige oordelen en bevindingen voldoende zijn besproken (hoor en wederhoor). Het rapport beschrijft de conclusie op de hoofdvraag en deelvragen en de onderbouwing daarbij. De oordelen over de scholen en de eventuele herstelopdrachten zijn zichtbaar in het rapport. Dat geldt zowel voor de scholen die ter verificatie zijn onderzocht als voor de scholen die zijn onderzocht omdat er risico's waren. Ook het onderzoek op verzoek wordt in het rapport opgenomen. Het rapport is beknopt en gericht aan het bestuur. Het bestuur kan in reactie op het concept rapport eventuele feitelijke onjuistheden en algemene opmerkingen schriftelijk melden.

### 7.4.2 Feedbackgesprek

**Doel:** Herkennen en erkennen van oordelen en bevindingen.

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

We willen dat onze oordelen zodanig betekenis hebben voor de school en het bestuur dat deze onze oordelen niet alleen (h)erkennen, maar ook aanzetten tot verbetering. Op basis van het concept rapport geven we de school en het bestuur feedback over onze bevindingen. Op basis van bespreking van concrete casuïstiek en/of vragen die scholen hebben gegeven we een toelichting op onze oordelen. Daarbij kunnen we meer informatie teruggeven aan leerkrachten en schoolleiders dan in de rapporten is aangegeven.

Feedbackgesprekken worden op verzoek van de school georganiseerd en hebben alleen betrekking op een kwaliteitsonderzoek naar aanleiding van risico's. Feedback naar aanleiding van verificatieonderzoeken vindt plaats op bestuursniveau. Het juiste moment voor een feedbackgesprek wordt in overleg bepaald.

### 7.4.3 Eindgesprek met bestuur

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

**Resultaat:** Definitief rapport.

In het eindgesprek worden de conclusies toegelicht en worden zo nodig aanvullende afspraken gemaakt over herstel en verbetering. Hierbij onderscheiden we 'wat beter moet' (deugdelijkheidseisen) en 'wat beter kan' (*overige aspecten van kwaliteit*). Ook benoemen we wat goed gaat. Afhankelijk van het oordeel over de kwaliteitszorg van het bestuur maken we afspraken over de rol die het bestuur zelf krijgt bij het herstelonderzoek.

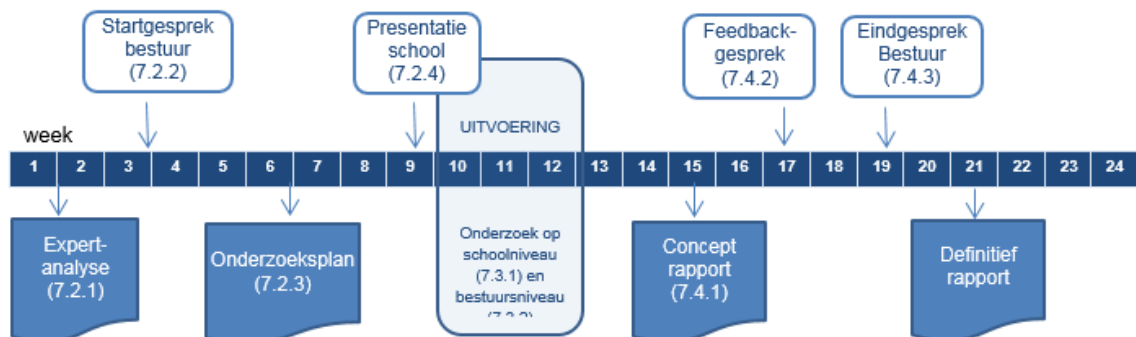
Op basis van dit gesprek stellen wij het definitief rapport op en sturen dat naar het bestuur. Het bestuur kan desgewenst een zienswijze indienen.

In het feedbackgesprek kan al voldoende informatie zijn gewisseld over de bevindingen en conclusies, waarmee een afrondend bestuursgesprek overbodig kan zijn.

## 7.5 DOORLOOPTIJDEN

In onderstaand overzicht zijn de hiervoor beschreven onderzoeksfases in een tijdlijn geplaatst.

De totale doorlooptijd van het vierjaarlijks onderzoek is grotendeels afhankelijk van het aantal scholen dat bij een onderzoek is betrokken. Met name op het gebied van Financieel beheer kan het zijn dat onderzoeksbevindingen tot eerdere rapportage en publicatie dwingen dan in het schema is aangegeven. De doorlooptijden vormen daarmee een indicatie van het totale traject.





## 8 RAPPORTEREN EN COMMUNICEREN

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe onze rapporten tot stand komen en hoe we betrokkenen en samenleving over onze onderzoeken en bevindingen informeren. In de laatste paragraaf beschrijven we hoe we de kennis en informatie die we met onze onderzoek opdoen breed willen benutten.

### 8.1 RAPPORTEN

Al onze onderzoeken worden afgerond met een rapport en alle rapporten zijn openbaar<sup>11</sup>. We zijn daarmee transparant in onze werkwijze en onze oordeelsvorming. Oordelen over deugdelijkheidseisen en uitspraken die we doen over de *overige aspecten van kwaliteit* nemen we op in één rapport. Dat maakt het mogelijk om een integraal beeld te geven van de kwaliteit van het bestuur of de school. Hieronder geven we een toelichting op de verschillende rapportagevormen.

#### 8.1.1 Rapport vierjaarlijks onderzoek

Het rapport van het vierjaarlijks onderzoek is gericht aan het bestuur en geeft een totaalbeeld van de bevindingen op bestuursniveau en de scholen waar een verificatieonderzoek, een kwaliteitsonderzoek of een onderzoek op verzoek is uitgevoerd.

In het rapport maken we helder onderscheid in enerzijds 'wat gaat goed' en 'wat kan beter' en anderzijds 'wat móet beter'. De laatste kwalificatie betreft het niet naleven van deugdelijkheidseisen en we laten zien waar dit tot een oordeel onvoldoende leidt op het niveau van de school en/of het bestuur. Onder de noemer 'wat kan beter' geven we bevindingen die er op duiden dat de *overige aspecten van kwaliteit* te weinig zichtbaar zijn en we geven ook aan waar we kansen zien voor verbetering.

We geven in het rapport ook nadrukkelijk ruimte voor 'wat goed gaat'. In voorkomende gevallen laten we zien hoe de zichtbare uitwerking van de *overige aspecten van kwaliteit* complementair is aan de deugdelijkheidseisen en hoe deze in samenhang 'goed onderwijs' laten zien.

We vatten onze oordelen en bevindingen in overzichtelijke tabellen samen. Hieronder is een voorbeeld opgenomen.

*Overzichtstabel oordelen op bestuursniveau (voorbeeld)*

Kwaliteitsgebied en standaarden	Oordeel
Kwaliteitszorg en ambitie	VOLDOENDE
Doelen, evaluatie en verbetering	Voldoende
Structuur en cultuur	Voldoende
Verantwoording en dialoog	Goed
Financieel beheer	VOLDOENDE
Continuïteit	Voldoende
Doelmatigheid	Voldoende
Rechtmatigheid	Voldoende

<sup>11</sup> Artikel 15 WOT bepaalt dat rapporten openbaar zijn, tenzij aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet.

#### *Oordeel bij verificatie op schoolniveau*

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

#### *Overzichtstabel oordelen bij verificatie op schoolniveau (voorbeeld)*

<b>Standaard</b>	<b>School 1</b>	<b>School 2</b>	<b>School 3</b>
Zicht op ontwikkeling en begeleiding	Goed	Voldoende	Onvoldoende
Didactisch handelen	Goed	Goed	Voldoende
Veiligheid	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
Structuur en cultuur	Voldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

#### *Oordeel bij kwaliteitsonderzoek naar risico's*

Bij een kwaliteitsonderzoek gericht op risico's worden de standaarden die door ons zijn beoordeeld in een tabel weergegeven. We noemen dit het kwaliteitsprofiel<sup>12</sup>. Een enkelvoudig oordeel op schoolniveau is alleen mogelijk als alle standaarden zijn beoordeeld.

---

<sup>12</sup> Ten behoeve van de pilot zijn beide opties (enkelvoudig en meervoudig eindoordeel) in het voorbeeld kwaliteitsprofiel opgenomen.

*Kwaliteitsprofiel school (voorbeeld)*

<b>Kwaliteitsgebieden en Standaarden</b>	<b>Optie 1 Oordeel op kwaliteitsgebied</b>	<b>Optie 2 Eindoordeel school</b>
<b>Onderwijsresultaten</b>	<b>VOLDOENDE</b>	
Resultaten	voldoende	voldoende
Sociale en maatsch. competenties	voldoende	voldoende
Vervolgsucces	onvoldoende	onvoldoende
<b>Onderwijsproces</b>	<b>VOLDOENDE</b>	
Aanbod	goed	goed
Zicht op ontwikkeling en begeleiding	voldoende	voldoende
Didactisch handelen	voldoende	voldoende
(Extra) ondersteuning	onvoldoende	onvoldoende
Samenwerking	goed	goed
Toetsing en afsluiting	voldoende	voldoende
<b>SCHOOLKLIMAAT</b>	<b>GOED</b>	
Veiligheid	voldoende	voldoende
Ondersteunend en stimulerend klimaat	goed	goed
<b>Kwaliteitszorg en ambitie</b>	<b>ONVOLDOENDE</b>	
Doelen, evaluatie en verbetering	voldoende	voldoende
Structuur en cultuur	goed	goed
Verantwoording en dialoog	onvoldoende	onvoldoende
<b>Eindoordeel school</b>		<b>VOLDOENDE</b>

*Overzichtstabel bij onderzoek op verzoek*

Wanneer een bestuur als onderdeel van het vierjaarlijks onderzoek een eigen keuze voor onderzoek heeft aangevraagd, dan maken de bevindingen van dit onderzoek integraal deel uit van het rapport. Als een dergelijk onderzoek (nagenoeg) alle standaarden omvat, dan stellen we ook hier een kwaliteitsprofiel op.

We geven ook een beeld van de ontwikkeling van de instelling (terugblikkend en vooruitkijkend) en we beschrijven daarbij de omgevingsfactoren die mede van invloed zijn op de onderwijskwaliteit zoals we die hebben aangetroffen.

Tot slot worden in het rapport de eventuele herstelopdrachten vastgelegd die betrekking hebben op het herstel van niet naleving van de deugdelijkheidseisen en de afspraken die betrekking hebben op de verbetering van betreffende *overige aspecten van kwaliteit*. We specificeren wanneer we een herstelonderzoek gaan doen.

In het rapport leggen we tevens vast wat het bestuur zelf doet om het herstel van naleving en/of de kwaliteitsverbetering te onderzoeken. Ook leggen we de termijnen vast waarbinnen de tekortkoming(en) moeten zijn hersteld.

### **8.1.2 Rapport kwaliteitsonderzoek gericht op risico's**

Een kwaliteitsonderzoek kan ook worden uitgevoerd naar aanleiding van de jaarlijkse prestatieanalyse. Ook dan is de adressant het bestuur van de school waar het onderzoek plaatsvindt. Naast een beschrijving van de bevindingen worden de oordelen op de kwaliteitsgebieden en standaarden in een kwaliteitsprofiel weergegeven. Het rapport en het kwaliteitsprofiel van de school worden op onze website geplaatst.

### **8.1.3 Openbaarmaking, zienswijze en bezwaar**

Onze rapporten zijn openbaar. We plaatsen een rapport in de vijfde week na vaststelling op onze website (artikel 21, eerste lid, WOT). Als het bestuur op basis van het definitief rapport een eigen zienswijze heeft opgesteld voegen we die toe aan het rapport. De zienswijze betreft geen feitelijke onjuistheden, deze zijn op basis van het concept rapport gecorrigeerd. Een bestuur kan bezwaar maken tegen de openbaarmaking (dus niet tegen de inhoud) van een rapport op grond van een artikel 15-onderzoek. Een bestuur kan bezwaar en beroep aantekenen tegen het oordeel zeer zwak [artikel 20, zesde lid, WOT].

## **8.2 PUBLIEKSINFORMATIE VIA DE WEBSITE**

We hebben een publieke taak en dat betekent dat we ouders en samenleving actief informeren over onze bevindingen. We doen dit met onze rapporten, via onze website en via het onderwijsloket. Alle rapporten zijn via onze website toegankelijk.

Van ieder bestuur en van alle door ons onderzochte scholen plaatsen we het rapport op onze website. Bovendien wordt het kwaliteitsprofiel van de school/scholen, dat in de rapporten is opgenomen, ook op een toegankelijke wijze op de website geplaatst.

Het rapport van het vierjaarlijks onderzoek wordt integraal geplaatst op de pagina op onze website waar informatie over het betreffende bestuur te vinden is. Ook het kwaliteitsprofiel van het bestuur (oordelen over de kwaliteitszorg en financieel beheer) plaatsen we op onze website, bij het betreffende bestuur.

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

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

Bij besturen waar wij het oordeel uitspreken dat én de kwaliteitszorg goed is, en het financieel beheer voldoende is hebben wij het vertrouwen dat zij zelf goede informatie verstrekken over hun, en daar waar nodig verbeteringen doorvoeren. Bij die besturen nemen wij een link op naar de website van de onderwijsinstellingen zelf. We nemen in dat geval tevens bij elke school op onze website de tekst op dat de inspectie het bestuur heeft onderzocht en dat de inspectie vertrouwen heeft in de informatie die het bestuur over zijn scholen verstrekt. De volgende tekst wordt bij elke school opgenomen: *"Het bestuur heeft inzicht in de kwaliteit van zijn scholen en verbetert de kwaliteit daar waar nodig. Het bestuur is bovendien financieel gezond. U kunt voor meer informatie de website van dit bestuur raadplegen"*. We nemen die tekst dus ook op bij scholen die wij niet onderzocht hebben.

Parallel aan onze publieksinformatie zien we dat sectorraden hun besturen ondersteunen met het bieden van actuele informatie over prestaties van besturen en scholen. De publieksinformatie van de inspectie vormt daarbij een van de bronnen en draagt daarmee bij aan een transparante

verantwoording van onderscheiden besturen en de sector als geheel. Als die informatie toereikend is kunnen wij in de toekomst meer verwijzen naar die informatie op andere websites.

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

### **8.3 DE STAAT VAN HET ONDERWIJS**

Een specifieke vorm van rapportage betreft De Staat van het Onderwijs. Dit rapport publiceren we jaarlijks in april. Hierin beschrijven we hoe het staat met de kwaliteit van de sector. We benutten de onderzoeksgegevens uit onze vierjarige bestuursgerichte onderzoeken, uit thema-onderzoeken en uit specifieke onderzoeken om een actueel beeld te geven van de prestaties van de sector als geheel. Met De Staat van het Onderwijs richten we ons niet tot het individuele bestuur, maar – namens de minister – tot de samenleving. Voor besturen en scholen biedt De Staat van het Onderwijs echter ook relevante informatie, met name als het gaat om de eigen prestaties te toetsen aan de prestaties van vergelijkbare besturen en scholen.

### **8.4 KENNIS DELEN**

In deze paragraaf beschrijven op welke (nieuwe) manieren we onze kennis over de onderwijskwaliteit binnen de sector meer toegankelijk kunnen maken voor besturen en scholen.

#### *Feedbackgesprekken*

Met onze onderzoeken verzamelen we veel kennis en informatie. Veel leggen we vast in onze rapporten, maar veel informatie gaat door onze drang naar beperking ook verloren.

We voeren daarom in de afronding van onze onderzoeken feedbackgesprekken met besturen en scholen waarin we hen meer uitvoerig kunnen informeren over bevindingen die ten grondslag liggen aan onze oordeelsvorming. Dit leidt tot herkenning en erkenning van onze oordelen, maar ook biedt het scholen en besturen concrete aanknopingspunten voor verbetering.

#### *Compliance assistance*

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

#### *Themabijeenkomsten/toezichtlab*

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

## 9 HERSTEL EN VERBETERING

In de vorige hoofdstukken hebben we beschreven hoe wij onze onderzoeken inrichten en hoe wij met behulp van het waarderingskader tot een oordeel komen. In dit hoofdstuk beschrijven we wat we doen als er sprake is van niet naleving van de deugdelijkheidseisen en/of als niet aan de *overige aspecten van kwaliteit* wordt voldaan.

We onderscheiden herstelopdrachten en afspraken ter verbetering van het onderwijs boven basiskwaliteit. Herstelopdrachten worden eenzijdig door ons opgelegd en hebben altijd betrekking op herstel van naleving van de deugdelijkheidseisen. Afspraken ter verbetering van de kwaliteit komen in dialoog met het bestuur tot stand en hebben betrekking op de *overige aspecten van kwaliteit*.

### 9.1 ONVOLDOENDE: HERSTELOPDRACHT EN HERSTELONDERZOEK

Herstel van naleving is gericht op scholen en besturen die niet voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Voor een school heeft dit betrekking op de onderwijskwaliteit, voor een bestuur betreft dit de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Zij schieten dusdanig tekort in wat zij leerlingen bieden, voldoen niet aan de vereisten voor kwaliteitszorg en/of lopen dusdanige financiële risico's, dat herstel van die tekorten vereist is. Vanuit onze waarborgfunctie zien wij toe op dat herstel. Als niet aan de deugdelijkheidseisen is voldaan leidt dit op het niveau van de school en/of het bestuur tot een herstelopdracht en het herstelonderzoek. De herstelopdracht omvat de aard van het herstel en de termijn waarbinnen dit moet zijn gerealiseerd en dit wordt vastgelegd in het rapport. De mate waarin wij directief optreden bij het bepalen van de herstelopdracht is mede afhankelijk van de ernst en omvang van de tekortkomingen en de omgevingsfactoren die op het niet naleven van invloed zijn. Afhankelijk van ons oordeel over de kwaliteitszorg van het bestuur voeren wij zelf het herstelonderzoek uit of laten we dit over aan het bestuur. Het kan zijn dat wij op afstand volgen of het bestuur bijstuurt, het kan ook dat wij zelf intensief en actief monitoren op de noodzakelijke verbeteringen. Op verzoek van het bestuur kan een herstelonderzoek eerder worden uitgevoerd dan afgesproken, bijvoorbeeld omdat eerder dan de gestelde termijn de verbeteringen al zijn gerealiseerd. Het herstelonderzoek heeft tot doel te beoordelen of eerder door ons geconstateerde tekortkomingen in de naleving van de deugdelijkheidseisen door het bestuur en/of de school zijn hersteld. Het herstelonderzoek kan een volledig kwaliteitsonderzoek zijn, of een verificatie van de informatie die we van het bestuur hebben gekregen. We leggen onze bevindingen vast in een rapport of brief van bevindingen conform artikel 20 en 21 van de WOT.

#### *Herstel financieel beheer*

Als er op het gebied van financieel beheer sprake is van risico's ten aanzien van de continuïteit of van niet naleven van wettelijke vereisten, dan leggen we vast welke maatregelen het bestuur moet treffen voor de verbetering van de financiële positie of de financiële beheersing. Als er sprake is van het oordeel onvoldoende op financieel beheer, dan spreken we van aangepast financieel toezicht. We leggen vast op welke wijze en op welk moment het bestuur ons informatie levert. De interventie is er op gericht dat de risico's of tekorten binnen een beperkte periode zijn opgeheven. Doorgaans moet dit binnen twee jaar het geval zijn. Het bestuur wordt geïnformeerd over het escalatietraject als herstel niet binnen de gestelde termijn is gerealiseerd (par. 9.2).

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

### 9.2 ESCALATIE BIJ VOORTDUREN NIET NALEIVING

Indien er vertraging in het herstel optreedt, waardoor leerlingen (te lang) onderwijs van onvoldoende kwaliteit krijgen of de risico's ten aanzien van kwaliteitszorg of financieel beheer niet verminderen, dan volgt escalatie van het toezicht. Dit heeft tot doel te bewerkstelligen dat het bestuur alsnog en zo snel

mogelijk de tekortkoming(en) herstelt. We kunnen daarbij gebruik maken van interventies die de druk op herstel doen toenemen. Dit kan een bestuursgesprek omvatten waarin we bijvoorbeeld prestatieafspraken vastleggen.

### **9.2.1 Opschorten of inhouden van de bekostiging**

Afhankelijk van de aard en de duur van de tekortkomingen kan de inspectie bij het niet naleven van wet- en regelgeving bekostigingssancties treffen. Indien een bestuur na een herstelopdracht niet binnen de afgesproken termijn de desbetreffende wettelijke eis naleeft, kan een bekostigingssanctie worden opgelegd. De minister heeft de bevoegdheid om de bekostiging geheel of gedeeltelijk op te schorten of in te houden en deze bevoegdheid is aan de inspectie gemandateerd tot aan vijftien procent van de bekostiging. De manier waarop de minister en de inspectie met deze bevoegdheid omgaan is vastgelegd in de beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen. Voorafgaand aan een besluit tot opschorting of inhouding van de bekostiging wordt het bestuur van het voornemen tot opschorting of inhouding in kennis gesteld, en gevraagd een zienswijze te geven. Deze zienswijze wordt meegewogen in het uiteindelijke besluit.

### **9.2.2 Onderzoek bestuurlijk handelen**

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

Een onderzoek bestuurlijk handelen kan leiden tot een bekostigingssanctie (par. 9.2.1) of tot een voordracht bij de minister met een advies over de sancties die de minister kan treffen op basis van de wet. De minister kan op basis van de voordracht een aanwijzing geven of tot opschorting of inhouding van de bekostiging overgaan.

### **9.2.3 Escalatieteam ministerie en inspectie**

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

### **9.2.4 Overige sancties**

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

## **9.3 HERSTELPLAN BIJ ZEER ZWAK ONDERWIJS**

Bij het oordeel 'zeer zwak onderwijs' geldt de extra eis dat het bestuur een herstelplan opstelt. Het herstelplan komt in overleg met de inspectie tot stand en is sturend voor het verdere verloop van het toezicht. Er mag niet langer dan een jaar sprake zijn van zeer zwak onderwijs. Als het herstelonderzoek uitwijst dat de kwaliteit niet is verbeterd, dragen we de school voor bij de minister. Deze kan besluiten de licentie in te trekken c.q. de bekostiging te beëindigen. De inspectie adviseert de minister over de maatregelen die de minister moet nemen.

Voor de categorie zeer zwakke scholen geldt een aantal aanvullende interventies. Deze hebben tot doel belanghebbenden rond de school actief over het oordeel 'zeer zwak onderwijs' te informeren (artikel 4, vierde lid, WOT). Dit betekent dat wij in de eerste plaats de minister over het oordeel 'zeer zwak' informeren en dat de school op onze website als zodanig wordt vermeld. Ook informeren we de betreffende gemeente(n) aan de hand van inspectierapport.

#### **9.4 VERBETEREN BOVEN BASISKWALITEIT**

Als een school voldoet aan basiskwaliteit houdt onze rol niet op. Samen met de school en het bestuur kijken we waar mogelijkheden liggen voor verdere verbetering. Afspraken ter verbetering van de onderwijskwaliteit en/of de kwaliteitszorg komen in samenspraak tussen inspectie en bestuur tot stand en hebben geen juridische status. Met het vastleggen van een dergelijke afspraak willen wij scholen en besturen helpen om de basiskwaliteit waar zij aan voldoen op een hoger plan te tillen. Onze werkwijze is er dan op gericht dat scholen en besturen hun eigen ambities en doelen kunnen realiseren. Daarbij heeft het bestuur de mogelijkheid om een onderzoek op verzoek uit te laten voeren.



## **10 STELSELTOEZICHT**

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich naast het toezicht op individuele scholen en hun besturen ook op het stelsel als geheel. In de eerste negen hoofdstukken van dit onderzoekskader hebben we beschreven hoe we de kwaliteit van individuele besturen en hun scholen beoordelen. In dit hoofdstuk beschrijven we het stelseltoezicht.

### **10.1 VERSTERKING RELATIE TOEZICHT OP INSTELLINGEN EN STELSELTOEZICHT**

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

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

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

We selecteren jaarlijks onderwerpen die herkenbaar zijn in het onderwijsveld. Afhankelijk van de aard van de problematiek en de oplossingsrichting communiceren we met relevante partijen over de uitkomsten en dringen we aan op een oplossing van het probleem. Samenvattend richten we ons met het stelseltoezicht op stelselproblemen, waarvoor de oplossing het niveau van individuele schoolbesturen overstijgt. We treden daarbij stimulerend, agenderend en activerend op.

### **10.2 STELSELMONITORING**

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

Om tot een beeld van het stelsel als geheel te komen, brengen we in kaart hoe het er voor staat, per sector maar ook voor het stelsel. We maken daarbij gebruik van de jaarlijkse prestatieanalyse van besturen, scholen en opleidingen (par. 6.1). Daarnaast hanteren we diverse bronnen zoals informatie uit gesprekken bij instellingsonderzoeken, informatie uit toezichtteams, signalen die bij de inspectie

binnen komen, kennis uit externe (wetenschappelijke) onderzoeken, berichten in de media, bestuurlijke overleggen, informatie van toezichthouders op verwante domeinen. We maken ook gebruik van informatie die door anderen verzameld is, zoals inschrijvingen en stroomgegevens van leerlingen, financiële gegevens en demografische gegevens.

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

### **10.3 THEMAKEUZE EN WERKWIJZE**

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

Een signaal van een urgent stelselprobleem kan leiden tot voorrang op de onderzoeksagenda.

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

Bij een thematisch onderzoek onderscheiden we de drie fasen van toezicht: waarnemen, beoordelen, interveniëren. De wijze waarop we de onderzoeken inrichten is sterk afhankelijk van de aard van de problematiek, de reikwijdte van de onderzoeksgroep en de mogelijke oplossingsrichting. De informatie ten behoeve van stelselonderzoeken wordt zo veel mogelijk gekoppeld aan vierjarige instellingsonderzoeken. We houden de toezichtlast voor scholen en instellingen daarmee zo laag mogelijk. Bij de beoordeling speelt mee of het om een eenduidig handhavingsonderwerp gaat of dat het een thema betreft dat meerdere aspecten van onderwijs en samenleving raakt. In het eerste geval is onze rol primair handhavend: we voeren een controle uit en dit leidt op school/instellingsniveau tot een oordeel voldoet wel/niet. We analyseren op stelselniveau achterliggende motieven voor niet-naleving en dit vormt input voor de stelselmonitor.

In het tweede geval brengen we vooraf in kaart welke partijen bij het onderwerp zijn betrokken en mogelijk ook bij de interventie een rol hebben. Het gaat dan niet primair om een oordeel, maar om bevindingen en conclusies op basis waarvan we onze interventie bepalen. Dit kan variëren van beleidsbeïnvloeding als het wet- en regelgeving betreft tot het organiseren van bijvoorbeeld symposia, informatiedeling via een webinar of e-magazine. Onze rol is er dan nadrukkelijk op gericht om op basis van kennisdeling betrokken partijen te stimuleren en te activeren gezamenlijk het beoogde effect te bewerkstelligen.

## **11 SPECIFIEKE TOEPASSING VAN HET ONDERZOEKSKADER: TOEZICHT OP SAMENWERKINGSVERBANDEN**

Samenwerkingsverbanden hebben tot taak te zorgen voor een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. De taakuitvoering door het samenwerkingsverband is voorwaarde voor het kunnen waarmaken van de zorgplicht door de schoolbesturen en daarmee voor het succes van passend onderwijs. Hierop houden we toezicht.

Er is sprake van een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen schoolbesturen en het samenwerkingsverband en tussen schoolbesturen onderling. Enerzijds grijpt het beleid van het samenwerkingsverband over de organisatie en bekostiging van de extra ondersteuning in op de kwaliteit van de scholen en anderzijds is het samenwerkingsverband afhankelijk van de prestaties van de scholen waar het de extra ondersteuning betreft. Deze wederzijdse afhankelijkheid betrekken we in de uitvoering van het toezicht op de samenwerkingsverbanden door een verbinding te leggen met het de onderwijspraktijk en het scholentoezicht. Het toezicht op de scholen geldt op hoofdlijnen ook voor toezicht op samenwerkingsverbanden, met dien verstande dat een samenwerkingsverband zich op specifieke taken richt en niet altijd een verantwoordelijkheid heeft voor onderwijs. Bij het toezicht op de samenwerkingsverbanden wordt gebruik gemaakt van een afzonderlijk waarderingskader. Zie bijlage 1. De werkwijze zoals beschreven in dit onderzoekskader geldt ook voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden.

Het toezicht moet inzicht geven in de mate waarin samenwerkingsverbanden erin slagen hun taak te vervullen. De werkwijze is in hoofdlijn gelijk aan het toezicht op de besturen en scholen, maar wijkt in lichte mate af voor wat betreft de expertanalyse en de doorlooptijden van het onderzoek. Bij de expertanalyse raadpleegt de inspectie de belanghebbenden bij het samenwerkingsverband. De doorlooptijden zijn mede bepaald door de omvang van de raadpleging van de belanghebbenden en door de vervolgvactiteiten naar aanleiding van die raadpleging.

Daarnaast is het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs van de tussenvoorziening (OPDC). De wijze van beoordeling van die kwaliteit is momenteel in ontwikkeling.

## BIJLAGE 1. WAARDERINGSKADER SAMENWERKINGSVERBANDEN PASSEND ONDERWIJS

### RESULTATEN

#### 1.1 RESULTATEN

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

#### **Uitwerking**

Het samenwerkingsverband doet aantoonbaar al het mogelijke om passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit leidt ertoe dat geen leerlingen van passende ondersteuning verstoken blijven, verwijtbaar aan het samenwerkingsverband. Wanneer voor een leerling extra ondersteuning is aangevraagd, dan handelt het samenwerkingsverband deze aanvraag af binnen de wettelijk voorgeschreven termijn. Wanneer dit niet lukt, kan het samenwerkingsverband aantonen dat dit niet verwijtbaar is aan het (handelen van het) samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband bevordert dat alle leerplichtige leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ingeschreven staan bij een school en daadwerkelijk onderwijs volgen. Het samenwerkingsverband toont aan dat het alsnog bestaand schoolverzuim door deze leerlingen buiten zijn invloedssfeer ligt en niet voorzienbaar was. Waar nodig betreft het daarbij ketenpartners. Het samenwerkingsverband benoemt in het ondersteuningsplan welke resultaten het wil halen en laat zien welke eerder geplande kwantitatieve en kwalitatieve resultaten zijn bereikt. Het samenwerkingsverband betreft de regionale context bij het benoemen van zijn doelen. Het samenwerkingsverband zorgt voor een netwerkoverleg met de gemeenten en de onderwijsinstellingen in de regio daarbinnen, en heeft daarmee afspraken die leiden tot passende onderwijs(jeugdzorg)arrangementen.

*Het samenwerkingsverband heeft alle thuiszitters in beeld en voert waar nodig de regie bij het terugleiden naar het onderwijs. Het kent de samenstelling van de leerlingenpopulatie in de regio voor wat betreft de ondersteuningsbehoeften. Het samenwerkingsverband kan verantwoorden dat het zijn bevoegdheden en invloed aanwendt om ondersteuningsvoorzieningen in en/of tussen de scholen te realiseren.*

*Wanneer een aanvraag voor extra ondersteuning is gedaan, kan het samenwerkingsverband het hele traject van de aanvraag voor belanghebbenden in kaart brengen, inclusief het voortraject op school. Het samenwerkingsverband zorgt dat bij het netwerkoverleg ook zorgaanbieders zijn betrokken en heeft een actueel beeld van de onderwijs (jeugdzorg)arrangementen in de regio.*

Indien het samenwerkingsverband een orthopedagogisch-didactisch centrum heeft ingericht, dan draagt het samenwerkingsverband er zorg voor dat de leerlingen op het OPDC een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen.

## **Verantwoording**

Om het mogelijk te maken dat in een regio van een samenwerkingsverband de schoolbesturen hun zorgplicht passend onderwijs kunnen nakomen (artikel 40, vierde lid WPO, artikel 27, lid 2c, WVO, artikel 40, vijfde lid WEC) is het nodig dat er voor deze leerlingen in of buiten de regio voldoende ondersteuningsvoorzieningen beschikbaar zijn. Daartoe werken alle bevoegde gezagsorganen met een of meer vestigingen in de regio van het samenwerkingsverband, samen in een samenwerkingsverband (artikel 18a, eerste lid WPO, artikel 17a, eerste lid WVO, artikel 28a, eerste en tweede lid WEC). Dit moet ertoe leiden dat alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Daarvoor moeten zij ingeschreven staan bij een school (artikel 18a, eerste en tweede lid, WPO, artikel 17 a, eerste en tweede lid, WVO). De wettelijke taken van een samenwerkingsverband zijn erop gericht dat de aangeslotenen gezamenlijk werkafspraken maken (artikel 18a, achtste lid WPO, artikel 17a, achtste lid, WVO), ondersteuningsmiddelen en -voorzieningen verdelen en toewijzen, de toelaatbaarheid bepalen voor lichte en zware ondersteuning en op verzoek van de aangeslotenen adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling (artikel 18a, zesde lid, WPO, artikel 17a, zesde lid, WVO). De interne toezichthouder ziet toe op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde en legt hierover verantwoording af in het jaarverslag (artikel 17c, eerste lid, WPO, artikel 24 e1, eerste lid, WVO, 28i eerste lid WEC). De toelaatbaarheidsverklaring die bepaalt of een leerling aangewezen is op lichte of zware ondersteuning is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), (artikel 18a, twaalfde lid, WPO, artikel 17a, twaalfde lid, WVO en Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 29). Voor het bereiken van de gewenste resultaten is het nodig dat het samenwerkingsverband het beleid afstemt met de gemeenten (o.a. jeugdzorg), evenals met de samenwerkingsverbanden die samenvallen met de eigen regio (artikel 18a, negende lid, WPO, artikel 17a, negende lid, WVO).

*Een van de doelen van het wettelijk kader passend onderwijs is om het aantal thuiszitters te verminderen. Het samenwerkingsverband heeft daarvoor de wettelijke opdracht gekregen om een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren en wel zodanig dat leerlingen die extra ondersteuning behoeven een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en een daarvoor zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. Het is ondenkbaar dat een samenwerkingsverband aan deze doelstelling kan voldoen zonder te weten of sprake is van schoolverzuim en/of thuiszitten en zonder kennis van die leerlingenpopulatie in de regio waarvoor een beroep op de ondersteuningsvoorzieningen nodig kan zijn. Het voorkomen van schoolverzuim en thuiszitten en de kenmerken van de leerlingenpopulatie kunnen immers belangrijke aanwijzingen zijn dat er iets mis is met het aanbod of dat leerlingen met het huidige aanbod geen ononderbroken ontwikkeling (kunnen) doormaken. Van het samenwerkingsverband verwacht de inspectie dat verzuim of thuiszitten niet aan nalatigheid van het samenwerkingsverband te wijten is, en als dat wel zo is zal de inspectie het samenwerkingsverband hierop aanspreken. Het samenwerkingsverband zal daarom al het mogelijke moeten doen, inclusief de samenwerking met alle betrokkenen, om iedere leerling met extra ondersteuningsbehoefte op een passende plek in het onderwijs te krijgen.*

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

## KWALITEITSZORG EN AMBITIE

### 4.1 DOELEN, EVALUATIE EN VERBETERING

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

#### **Uitwerking**

Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het ondersteuningsplan vast. Daarvoor vertaalt het samenwerkingsverband de beleidsdoelstellingen naar kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (incl. bekostigingsaspecten) en voert daarover op overeenstemming gericht overleg (oogo) met burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten en met de samenwerkingsverbanden die (geheel of gedeeltelijk) samenvallen met de regio van het eigen samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband verantwoordt zich jaarlijks schriftelijk aan belanghebbenden over de gerealiseerde kwaliteit, de kwaliteitsverbetering en daarmee samenhangend de inzet van middelen.

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

*Onderdeel van het oogo is het in overleg met belanghebbenden vaststellen van acceptabele normen voor die resultaten.*

*Voor de evaluatie van het gevoerde beleid verzamelt het samenwerkingsverband jaarlijks, aan de hand van vastgestelde procedures en instrumenten, ten minste gegevens over de toewijzing van de extra ondersteuning die leerlingen nodig hebben en de plaatsing van deze leerlingen. De ondersteuningsprofielen van de deelnemende scholen aan het samenwerkingsverband zijn beschikbaar. Het samenwerkingsverband toetst de verzamelde informatie aan de vastgestelde doelen en normen. Het samenwerkingsverband stelt zich daarnaast jaarlijks op systematische wijze op de hoogte van de ervaringen van de belanghebbenden met de gerealiseerde dienstverlening, en toetst deze aan de vastgestelde doelen. Uit deze evaluaties trekt het samenwerkingsverband conclusies voor de kwaliteitsverbetering op korte en langere termijn.*

#### **Verantwoording**

De wet vraagt dat het samenwerkingsverband een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen realiseert binnen en tussen de scholen en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen (WPO artikel 18a, tweede lid, tweede volzin, WVO artikel 17a, tweede lid, tweede volzin). De uitwerking van deze deugdelijkheidseisen dient het bevoegd gezag te beschrijven in het ondersteuningsplan (WPO artikel 18a, achtste lid, WVO artikel 17a, achtste lid). Het samenwerkingsverband beschrijft in het ondersteuningsplan de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging (WPO artikel 18a, achtste lid onder e, WVO artikel 17a, achtste lid onder e). Uit de overlegverplichtingen volgt dat het taakgebied zich uitstrekt over een breder domein dan alleen onderwijs in de eigen sector en er samenhang is met andere aspecten binnen het jeugd domein. (WPO artikel 18a, negende lid, WVO artikel 17a, negende lid).

Het ondersteuningsplan staat centraal om het verbeteren van en de verantwoording over de kwaliteit van de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband te bevorderen. Het bevoegd gezag dient zorg te dragen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de aangeslotenen. Onder zorgdragen voor valt in elk geval het naleven van de wettelijke bepalingen en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg (WPO artikel 18a, achtste lid onder e, WVO artikel 17a, achtste lid, onder e).

*De wettelijke eisen veronderstellen dat de zorg voor kwaliteit cyclisch is en dat het samenwerkingsverband vaststelt waar maatregelen ter verbetering nodig zijn. Uit de deugdelijkheidseisen vloeit voort dat het bevoegd gezag de zorg voor kwaliteit vormgeeft op een wijze waarvan aannemelijk is het daadwerkelijk leidt tot zicht op de eigen kwaliteit en op relevante verbetermaatregelen.*

### 4.2 STRUCTUUR EN CULTUUR

Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft een heldere structuur, kent een professionele

kwaliteitscultuur en functioneert transparant en integer.

#### **Uitwerking**

*Het bestuur van het samenwerkingsverband handelt vanuit een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen het intern toezicht, bestuur, management en personeel van de organisatie. Het bestuur werkt volgens een code Goed Bestuur. Men werkt resultaatgericht, is aanspreekbaar op gemaakte afspraken en stimuleert eenzelfde houding bij anderen. De visie en ambities worden op alle niveaus in de organisatie breed gedragen en betrokkenen handelen ernaar. Het bestuur functioneert vanuit een transparante en integere cultuur waarin sprake is van zorgvuldig handelen. De aangeslotenen werken gezamenlijk aan een voortdurende verbetering van de samenwerking, professionaliteit, rekening houdend met de context van het samenwerkingsverband.*

#### **Verantwoording**

Voor de uitvoering van de taken van het samenwerkingsverband is de samenwerking tussen betrokken aangesloten bevoegde gezagsorganen en regionale partijen zoals de gemeenten (WPO artikel 18a, negende lid, WVO artikel 17a, negende lid) en zorginstellingen cruciaal. De uitvoering van de wettelijke eisen rondom kwaliteitszorg vragen bovendien van een samenwerkingsverband een gezamenlijk inspanning vanuit een verbetercultuur en professionaliteit. Dit veronderstelt een gezonde organisatie, effectieve taakverdeling, resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid van de betrokkenen bij het samenwerkingsverband. Integriteit, zorgvuldigheid en bewustzijn van effecten van het handelen zijn algemene aanvaarde kwaliteitsbeginselen die behoren bij het professioneel handelen. (Zie ook de WPO artikelen 17c en 17b derde lid en 17a, vierde lid, WVO artikelen 24d en 24 e derde lid en 24 e1, vierde lid.)

### **4.3 VERANTWOORDING EN DIALOOG**

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

#### **Uitwerking**

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

Het bestuur betreft interne en externe belanghebbenden bij de ontwikkeling van hun doelen en beleid.

#### **Verantwoording**

De wet gaat ervan uit het bestuur verantwoording aflegt in jaarverslag, onder meer ten behoeve van het interne toezicht. (Artikel 171 WPO, artikel 103 WVO) De wet gaat er ook vanuit dat het samenwerkingsverband in het ondersteuningsplan duidelijk aangeeft wat de beoogde en bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten zijn van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging. Daarnaast verantwoordt het bestuur aan de mr de beslissingen en het beleid dat zij voorstaat. (artikelen 8, 11a en 14a van de WMS).

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

## **FINANCIËEL BEHEER**

### **5.1 CONTINUITEIT**

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

#### **Uitwerking**

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

*Er is sprake van duurzaam voortbestaan van het bestuur en er het bevoegd gezag voldoet aan de financiële randvoorwaarden die dit mogelijk maken. Om het voortbestaan te verzekeren, is het van belang dat het bestuur over een dusdanige financiële positie beschikt, dat alle financiële verplichtingen op de korte en langere termijn nagekomen kunnen worden. Dit kan blijken uit de liquiditeit en solvabiliteit, de ontwikkeling van het exploitatieresultaat en de hoogte van de salarislasten.*

#### **Verantwoording**

Het intern toezicht heeft de taak toe te zien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de het samenwerkingsverband verkregen op grond van deze wet (WPO artikel 17c, eerste lid onder c jo vierde lid, WVO artikel 24 e1, eerste lid, onder c jo vierde lid). Uit deze bevoegdheid vloeit de verplichting voor het bevoegd gezag voort om de bekostiging op doelmatige wijze te besteden, zowel in de zin dat het bestuur onnodige uitgaven voorkomt als in de zin dat het bestuur niet onnodige reserves aanhoudt.

### **5.2 DOELMATIGHEID**

#### **Uitwerking**

Het bestuur besteedt de overheidsbekostiging *op de beste manier* ten behoeve van de uitvoering van zijn taken in het licht van zijn maatschappelijke opdracht en niet aan andere zaken. 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. Het bestuur houdt er geen ruimere financiële buffer op na, dan het kan verantwoorden.

#### **Verantwoording**

Het intern toezicht heeft de taak toe te zien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de het samenwerkingsverband verkregen op grond van deze wet (WPO artikel 17c, eerste lid onder c jo vierde lid, WVO artikel 24 e1, eerste lid, onder c jo vierde lid). Uit deze bevoegdheid vloeit de verplichting voor het bevoegd gezag voort om de bekostiging op doelmatige wijze te besteden, zowel in de zin dat het bestuur onnodige uitgaven voorkomt als in de zin dat het bestuur niet onnodige reserves aanhoudt.

### **5.3 RECHTMATIGHEID**

#### **Uitwerking**

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

#### **Verantwoording**

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

De jaarverslaggeving dient transparant te zijn (moet een waarheidsgetrouw beeld geven). Titel 9 van Boek 2 BW en artikel 3, onder a, van de RJO jo. de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs alsmede het Onderwijscontroleprotocol stellen tal van regels om deze transparantie in de verantwoording te verkrijgen. Een accountantsverklaring is verplicht op grond van artikel 2 RJO jo. artikel 2:393 BW.