767.600

rijksuniversiteit groningen / faculteit rechtsgeleerdheid / vakgroep bestuursrecht & bestuurskunde

De selectiviteit, efficiency en effectiviteit van het risicogerichte toezicht op grond van de WOT

Inhoud

1 Inleiding 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Vraagstelling 4
1.3 Aanpak 4
1.4 Dit rapport 5

2 De systematiek van het risicogerichte toezicht: kaders en normen 6
2.1 Oorsprong en hoofdlijn 6
2.2 Het theoretische model 6
2.3 Toezichtskaders 7
2.3.1 Inleiding 7
2.3.2 Werkwijze 8
2.3.3 Waarderingskaders en beslisregels 9

3 Zelfevaluatie 11
3.1 Inleiding 11
3.2 Selectiviteit risicoanalyse 11
3.2.1 Inleiding 11
3.2.2 Primair onderwijs 11
3.2.2 Voortgezet onderwijs 12
3.2.3 Conclusie 13
3.3 Efficiency van het toezicht 13
3.3.1 Inleiding 13
3.3.2 Toezichtskosten voor de Inspectie 13
3.3.3 Toezichtslasten voor scholen 14
3.3.4 Conclusie 14
3.4 Effectiviteit van het toezicht 14
3.4.1 Het aantal (zeer) zwakke scholen 14
3.4.2 Doorlooptijd 15
3.4.3 Onderwijsproces 16
3.4.4 Bestuursinsteek 17
3.4.5 Conclusie 17

4 Evaluatie van het risicogerichte toezichtsmodel 18
4.1 Inleiding 18
4.2 Het functioneren van het toezichtsmodel 18
4.3 Selectiviteit 19
4.4 Efficiency 21
4.5 Effectiviteit 22
4.6 Neveneffecten 23
4.7 Tevredenheid 24
4.8 Inspectie van het Onderwijs intern 24
4.8 Algemeen: concluderend 25

5 Conclusie 27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) regelt de wijze waarop in Nederland toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van het onderwijs. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie). Dit toezicht staat in de praktijk bekend onder de noemer 'risicogericht toezicht'. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de WOT op 24 januari 2012 heeft de minister van OCW toegezegd in 2014 een evaluatie van het risicogerichte toezicht aan het parlement te sturen. Het onderzoek richt zich op twee aspecten, te weten de effectiviteit van het toezicht en de efficiency ervan. Het ultieme einddoel van het toezicht door de Inspectie is dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Als dat gebeurt, is het toezicht effectief. De efficiency van het toezicht betreft de tijd, het geld en de menskracht die het toezicht de Inspectie kost én de toezichtslasten voor de scholen. Des te beperkter de kosten voor de Inspectie en de toezichtslasten voor de scholen zijn, des te efficiënter is het toezicht.

Kern van het toezicht is dat scholen worden beoordeeld op de kwaliteit van het onderwijs en dat dat oordeel openbaar wordt gemaakt. Scholen die niet aan de normen voldoen, worden gekwalificeerd als zwak of zeer zwak. Deze scholen krijgen maximaal twee jaar de tijd de kwaliteit van het onderwijs weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. In deze verbeterfase voert de inspectie geïntensiveerd toezicht uit.

Sinds 2007 werkt de Inspectie met het systeem van risicogericht toezicht. Dat wil zeggen dat de aard en de omvang van het toezicht worden afgestemd op de risico's op een opleiding of school. Bij de risicoanalyse worden onder meer CITO-scores, examenresultaten, in-, door-, en uitstroomgegevens, jaarstukken, signalen (zoals klachten) en nalevingsaspecten geanalyseerd. Op grond van deze analyse wordt bepaald of een school risico's loopt ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Op basis hiervan worden het niveau en de intensiteit van het toezicht bepaald. Het toezicht is er op gericht te waarborgen dat de onderwijsprestaties van scholen zich op een voldoende niveau (gaan) bevinden. Dan geldt als arrangement het basistoezicht, hetgeen inhoudt dat een school eens in de vier jaar door de inspectie wordt bezocht.

Het risicogerichte toezicht spreekt het bestuur van scholen aan. De gedachte is dat het bestuur actief, gericht en effectief optreedt waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Het schoolbestuur wordt gecontroleerd door een intern toezichthouder en treedt in dialoog met de omgeving, waaronder ouders en andere direct belanghebbenden.

De Inspectie heeft onder de noemer 'Toezicht 2020' de ambitie om te komen tot een bredere kwaliteitsverbetering van het onderwijs door ook scholen die voldoende presteren, te stimuleren zich te ontwikkelen in de richting van excellentie.

Toen in de jaren negentig van de vorige eeuw bleek dat haar oudste zoon op de openbare Montessorischool in het centrum van Amsterdam een grote leerachterstand had opgelopen, ging Karina Schaapman de strijd aan met de gemeente Amsterdam om vergoeding van noodzakelijke bijlessen. Onderzoek toonde vervolgens aan dat meer kinderen op de betreffende school leerachterstanden hadden opgelopen. Kern van het probleem was dat de school, de gemeente en de Inspectie geen idee hadden van de gerealiseerde onderwijskwaliteit en de daarop toe te passen normen. Het geschil tussen de gemeente Amsterdam en Karina Schaapman werd uiteindelijk in hoger beroep in een vonnis van 26 mei 1999 van de rechtbank Amsterdam in het voordeel van Schaapman beslecht. Dat leidde ertoe dat meer ouders bijleskosten vergoed kregen en dat meer kinderen bijgespijkerd werden. In 2000 publiceerde Karina Schaapman een boek over de affaire: 'Schoolstrijd. Ouders op de bres voor beter onderwijs.' De casus leidde uiteindelijk tot ingrijpende veranderingen in het onderwijstoezicht en de regels over governance binnen het onderwijs.

Tot 2007 bestond het onderwijstoezicht uit periodieke kwaliteitsonderzoeken en publieke rapportage over de bevindingen. Het vernieuwde toezicht streeft ernaar selectiever te zijn. Beoogd wordt te waarborgen dat het onderwijs aan de standaarden voldoet, terwijl tegelijkertijd de belasting voor het onderwijsveld en de Inspectie zelf zo beperkt mogelijk blijft. Voor de te volgen methodiek zijn binnen het primair onderwijs (hierna: PO) en het voortgezet onderwijs (hierna: VO) toezichtskaders ontwikkeld. Tot 2013 was sprake van een geïntegreerd toezichtskader PO/VO. Vanaf 2013 geldt voor het VO een herzien kader. Het toezicht op het PO werkt nog volgens het meest recente (voordien geïntegreerde) toezichtskader.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling die in het onderzoek centraal staat luidt:

> *Functioneert het model van risicogericht toezicht door de Inspectie van het Onderwijs naar behoren, gelet op de selectiviteit, efficiency en effectiviteit daarvan en wat kan over de verdere ontwikkeling van het model worden gezegd?*

Deze hoofdvraag is uiteengelegd in een aantal deelvragen die de thema's selectiviteit (slaagt de risicoanalyse er in (zeer) zwakke scholen te identificeren?), efficiency (wordt de risicogerichte aanpak toegepast met zo beperkt mogelijke kosten voor de Inspectie en lasten voor de scholen?) en effectiviteit (leidt de risicogerichte aanpak tot verbetering van kwaliteit?) betreffen.

De hoofdvraag heeft betrekking op het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Dat betekent dat het speciaal onderwijs buiten dit onderzoek is gebleven. De reden daarvoor is dat het risicogerichte toezicht pas in 2012 in het speciaal onderwijs is geïntroduceerd. Omdat daarover nog onvoldoende cijfers beschikbaar zijn is een evaluatie van de werking van het toezichtsmodel in het speciaal onderwijs op dit moment nog niet mogelijk.

1.3 Aanpak

In dit rapport wordt de werking van het systeem van onderwijstoezicht geëvalueerd. De eerste fase in deze evaluatie betrof het opstellen door de Inspectie van een zelfevaluatie. Deze zelfevaluatie, die samen met dit rapport aan de Eerste Kamer wordt gestuurd, bevatte bouwstenen voor de uiteindelijke evaluatie die is uitgevoerd door een extern onderzoeksteam onder leiding van prof.dr. Heinrich Winter. Hij is sinds april 2014 hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen en daarvoor (vanaf mei 2010) bijzonder hoogleraar Toezicht namens Vide, de beroepsvereniging van toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren. Daarnaast is hij directeur van het aan de Rijksuniversiteit Groningen gelieerde onderzoeksbureau Pro Facto. Van het onderzoeksteam maakten verder mr. Niko Struiksma (directeur Pro Facto) en mr. Mark Hollander (onderzoeker Pro Facto) deel uit.

De onderzoekers hebben de volgende activiteiten verricht:

- analyse zelfevaluatie
- uitgebreide document- en literatuurstudie (zie bijlage 1)
- interviews met:
    - medewerkers Onderzoek en Informatievoorziening van de Inspectie
    - twee inspecteurs PO
    - twee inspecteurs VO
    - twee schoolbestuurders VO waarvan één van een zwakke school
    - één schoolbestuurder PO van een zwakke school
    - vier directeuren VO waarvan drie van (zeer) zwakke scholen
    - vier directeuren PO waarvan drie van (zeer) zwakke scholen

Dit rapport vormt de weerslag van de genoemde activiteiten. Daarbij is gebruik gemaakt van statistische informatie en analyses uit de zelfevaluatie. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van dit rapport. Onze eigen analyse en beoordeling daarvan vinden plaats in de daaropvolgende hoofdstukken, waarbij bij het beoordelen van het functioneren van het risicogerichte toezicht ook gebruik is gemaakt van andere informatiebronnen dan de zelfevaluatie.

1.4 Dit rapport

In hoofdstuk 2 wordt het model van het risicogerichte toezicht beschreven. Daarbij komen de verschillende toezichtskaders voor het primair en het voortgezet onderwijs aan de orde. In hoofdstuk 3 staat de zelfevaluatie van de Inspectie centraal. In hoofdstuk 4 komen we tot een evaluatie van het systeem van onderwijstoezicht. De rapportage sluit in hoofdstuk 5 af met een beschouwing waarin ook aandacht wordt besteed aan de ambities van de Inspectie met 'Toezicht 2020'.

2 De systematiek van het risicogerichte toezicht: kaders en normen

2.1 Oorsprong en hoofdlijn

In 2005 verscheen de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht.[1] Dit document geldt nog steeds als basis voor het toezicht zoals uitgeoefend door rijksinspecties en autoriteiten. In de Kaderstellende Visie zijn zes principes van goed toezicht geformuleerd. Eén van die principes is dat toezicht selectief moet zijn. Volgens dat uitgangspunt is het een taak van de overheid na te gaan in hoeverre burgers, bedrijven en instellingen zelf verantwoordelijk kunnen zijn bij het handhaven van regels. Toezichthouders moeten daarbij een afweging maken op basis van de risico's en de kosten en baten van toezicht. Toezicht moet zoveel mogelijk aansluiten bij andere vormen van controle en verantwoording. Waar de toezichthouder meer ruimte laat en vertrouwen geeft, kan het toezicht een stapje terug doen.

Het beginsel van selectief toezicht is vertaald in de Visie op Toezicht van het ministerie van OCW.[2] Voor het onderwijsveld betekent het dat de onderwijsinspectie terugvalt op de mechanismen binnen scholen die zorgen voor het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Het is in de eerste plaats het schoolbestuur dat door de Inspectie wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit. De Inspectie noemt dit 'de bestuursinsteek'. Selectief toezicht betekent in de tweede plaats de afstemming van aard en intensiteit van het toezicht op de risico's die volgens de toezichtsmethodiek van de Inspectie op scholen aanwezig zijn. Deze werkwijze wordt doorgaans aangeduid als het 'risicogerichte toezichtsmodel'. De introductie van dit model zou moeten leiden tot een reductie van de toezichtslast voor de scholen met 25%.[3]

Bij het risicogerichte toezichtsmodel bepaalt een risicoanalyse de aard en de intensiteit van het toezicht. Bij deze risicoanalyse staan 'opbrengsten' centraal. Daarmee wordt gedoeld op CITO-scores, eindexamencijfers en rendementscijfers. Wanneer de risicoanalyse duidt op te lage opbrengsten wordt door de Inspectie een schoolbezoek afgelegd, waarbij onderzoek wordt gedaan naar het leerproces, leerlingenzorg en begeleiding en kwaliteitszorg. Scholen waar geen risico's zijn vastgesteld krijgen geen toezichtsonderzoek, met dien verstande dat elke school tenminste eens per vier jaar wordt bezocht. Dit vierjaarlijkse onderzoek controleert de werking van de systematiek van risicoanalyse.

Voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs is dit toezichtsmodel uitgewerkt in een toezichtskader en een waarderingskader. Die worden hierna onder paragraaf 2.3 beschreven. Eerst gaan we in op het theoretische model.

2.2 Het theoretische model

De beleidstheorie van het risicogerichte toezicht en de Wet op het Onderwijstoezicht onderscheidt een aantal verschillende actoren: de overheid/de toezichthouder, het autonome bestuur van de school en diverse belanghebbenden, zoals ouders en leerlingen. De beleidstheorie van het onderwijstoezicht gaat uit van een aantal aannames over het functioneren van het toezicht. Wensen en klachten van belanghebbenden vormen de (mogelijke) input voor het selectieve toezicht, zeker als de school niet reageert wanneer die klachten en wensen al eerder zijn ingebracht. Het bevoegd gezag, doorgaans het schoolbestuur (de bestuurder of de

---

[1] TK 2005/06, 27 831, nr. 15, 'Minder last, meer effect'

[2] Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht 2007-2011, OCW september 2006.

[3] Deze doelstelling is terug te vinden in 'Evaluatie risicogericht toezicht', Bijlage bij TK 2009/10, 32 123 VIII, nr 127, p. 7, waar wordt verwezen naar de Kaderstellende visie op toezicht van 2005, de visie op toezicht van OCW uit 2006, het coalitieakkoord en de evaluatie van de WOT uit 2007.

raad van bestuur) staat centraal in het toezichtsmodel. Het bestuur is als enige bevoegd tot het nemen van maatregelen gericht op de kwaliteit van het onderwijs en is daarvoor dus ook verantwoordelijk. Het bestuur verantwoordt zich extern voor die kwaliteit. Dat betekent dat aan de belanghebbenden, maar ook aan de toezichthouder informatie over de onderwijskwaliteit wordt verstrekt. Dat het schoolbestuur zich extern moet verantwoorden leidt, zo wordt verondersteld, tot versterking van het interne toezicht en tot de ontwikkeling van een model voor kwaliteitszorg. De externe verantwoordingsinformatie wordt volgens het model door de Inspectie gevalideerd met behulp van onafhankelijke bronnen. Op grond daarvan wordt vervolgens de risicoanalyse uitgevoerd. Voor het beoordelen van scholen hanteert de Inspectie toezichtskaders die alle relevante aspecten van het te beoordelen onderwijs beogen te omvatten en die in overleg met het onderwijsveld tot stand zijn gekomen.

2.3 Toezichtskaders

2.3.1 Inleiding

De Inspectie stelt toezichtskaders vast om de eenheid van handelen van de inspecteurs op de werkvloer te bevorderen. Het voordeel van een geëxpliciteerd kader is ook dat de werkwijze van de Inspectie kenbaar is voor betrokkenen en belanghebbenden. In 2009 zijn de toezichtskaders PO en VO geactualiseerd. In 2009 is gekozen voor een geïntegreerd toezichtskader PO/VO. Het toezichtskader bevat twee elementen: de werkwijze die de Inspectie hanteert (het hoe) en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader of kernkader) waarop scholen worden beoordeeld (het wat). Het kernkader PO omvat op dit moment 54 indicatoren en het kernkader VO 46 indicatoren waar bij een schoolbezoek op gelet wordt.

Het toezichtskader PO/VO van 2009 is in 2011 aangepast (onder meer naar aanleiding van de in de Wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' opgenomen bevoegdheid tot het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de bekostiging van een school door de minister en de komende aanpassing van de standaard-verbetertermijn voor zeer zwakke scholen van twee naar 1 jaar). In juli 2012 zijn enkele technische wijzigingen doorgevoerd in het toezichtskader PO/VO. Dat kader is vanaf het schooljaar 2012/2013 gehanteerd.

Op 20 september 2012 is met name op het onderdeel waarderingskader een grondige aanpassing van het toezichtskader 2011 vastgesteld voor het VO.[4] Vanaf 1 januari 2013 geldt het toezichtskader PO/VO 2012 voor het PO en vanaf datzelfde moment het toezichtskader VO 2013 voor het VO, behalve voor VO-scholen die voor 1 januari 2013 in een aangepast toezichtstraject zaten. Deze scholen worden nog volgens het geïntegreerde toezichtskader benaderd. Er is dus momenteel sprake van twee toezichtskaders, één voor PO en één voor VO.

De werkwijze van de Inspectie kent vier uitgangspunten:
- het toezicht kent een bestuursgerichte aanpak;
- het toezicht is risicogericht en op maat;
- het toezicht is er mede op gericht te voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden;
- het toezicht is mede gericht op (programmatisch) handhaven.

Met de invoering van de WOT is een kernthema van het toezicht het aanspreken van het bevoegde gezag op zijn verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Dat betreft in eerste instantie de behaalde onderwijsresultaten en, pas bij onvoldoende resultaten, de verrichte inspanningen. Daarbij worden scholen niet meer belast dan nodig is (art. 4, lid 2 WOT).

---

[4] Het waarderingskader wordt regelmatig op onderdelen aangepast. Zo werd op 5 september 2013 een beleidsregel van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs, nr. 4160445, gepubliceerd, houdende het instellen van een beslisregel bij het Toezichtkader VO 2013 en het van toepassing verklaren van het Toezichtkader VO 2013 op scholen als bedoeld in artikel 56 Wet op het voortgezet onderwijs. Op 19 december 2013 is het waarderingskader opnieuw op onderdelen aangepast.

2.3.2 Werkwijze

De werkwijze van de Inspectie is erop gericht om op basis van de opbrengsten, jaarstukken en signalen een analyse te maken voor alle onderwijsinstellingen, ter bepaling van de mate van intensiteit van het toezicht. De mate van intensiteit varieert met de waargenomen risico's: toezicht op maat dus. Wanneer sprake is van risico's worden aanvullende gegevens opgevraagd en geanalyseerd. Indien nodig wordt onderzoek naar de onderwijskwaliteit uitgevoerd door middel van een schoolbezoek. Worden dan tekortkomingen vastgesteld op basis van zogenaamde beslisregels (zie hierna), dan wordt een geïntensiveerde vorm van toezicht in een toezichtsarrangement vastgelegd. Dat kan zijn het aangepaste arrangement 'zwak' of het arrangement 'zeer zwak'. Een (zeer) zwakke school krijgt maximaal twee jaar de tijd zich te verbeteren en in het basisarrangement te komen.

De Inspectie staan verschillende interventies ten dienste om te voorkomen dat een school zwak of zeer zwak wordt. Zijn de opbrengsten in een jaar onder de norm, dan wordt het schoolbestuur daarvan op de hoogte gesteld door middel van een zogenaamde attendering. Soms wordt een gesprek met het schoolbestuur gevoerd. Zijn de opbrengsten in het tweede daaropvolgende jaar nog steeds onvoldoende, dan geeft de Inspectie een waarschuwing af aan het bestuur en wordt om een plan van aanpak verzocht. Er is dan altijd een gesprek met het schoolbestuur en soms een schoolbezoek. Tot slot wordt in het derde jaar, wanneer de opbrengsten voor het derde opeenvolgende jaar onvoldoende zijn en nadat een schoolbezoek is afgelegd, een aangepast toezichtsarrangement vastgesteld. De school wordt dan zwak of zeer zwak. Blijven ook dan nog verbeteringen uit, dan zijn vervolgens andere maatregelen mogelijk, zoals het intrekken van (een deel van) de bekostiging of het opheffen van een school.

Er zijn dus drie fasen in het toezichtsproces te onderscheiden:

- het uitvoeren van een risicoanalyse;
- het uitvoeren van een onderzoek naar mogelijke tekortkomingen;
- het uitvoeren van een interventietraject.

Voldoen de opbrengsten aan de norm, dan ontvangt de school een basisarrangement. Zijn de opbrengsten onder de norm, dan wordt vervolgens – wanneer die onvoldoende opbrengsten aanhouden – overleg gevoerd met het schoolbestuur. Daarbij spelen verantwoordings-documenten een belangrijke rol. Die documenten laten zien dat van intern toezicht en horizontale verantwoording aan de omgeving sprake is. Vervolgens wordt in de meeste gevallen een kwaliteitsonderzoek, een schoolbezoek, uitgevoerd aan de hand van indicatoren uit het zogenaamde kernkader (zie hierna). Het schoolbezoek wordt ruim van tevoren (minimaal vier weken) schriftelijk aangekondigd. De inspecteurs voeren ter plaatse documentstudie uit, observeren lessen en voeren gesprekken met leerlingen, ouders, leraren en leidinggevenden. De bevindingen worden aan het eind van het bezoek teruggekoppeld aan het bestuur en de schoolleiding. Binnen zeven weken na afloop van het bezoek wordt een rapport van bevindingen opgesteld met daarin een toezichtsarrangement. Na hoor- en wederhoor wordt het rapport door de inspectie vastgesteld.

Voor het vaststellen van een toezichtsarrangement waarmee een school zwak of zeer zwak wordt verklaard, worden beslisregels toegepast. Daarbij spelen de eindopbrengsten een belangrijke rol. De Inspectie kan van de beslisregels afwijken als de opbrengsten voldoende zijn, maar niettemin grote risico's worden gesignaleerd. Ook wanneer de opbrengsten onvoldoende zijn, kan de Inspectie besluiten toch het basisarrangement toe te kennen als de overige indicatoren voldoende zijn en er ook een verklaring is voor het niveau van de opbrengsten. Dat gebeurt een zeer beperkt aantal keren per jaar.

Voordat aan een school of opleiding het oordeel zwak wordt toegekend, hebben binnen de Inspectie een referent en de teamleider meegekeken. Het oordeel is dus niet slechts gebaseerd op de analyse van de opbrengsten en het oordeel van de inspecteurs op basis van het schoolbezoek. Wordt het oordeel zeer zwak toegekend, dan is er behalve een rol voor de teamleider en een referent ook overleg met een landelijke toetsingscommissie van de Inspectie.

Behalve bezoeken aan scholen die op basis van een analyse van de opbrengsten (zeer) zwak dreigen te worden, worden ook reguliere schoolbezoeken afgelegd. Elke school wordt in beginsel eens in de vier jaar bezocht. Tijdens dit bezoek wordt in principe geen gesprek met het schoolbestuur gevoerd.

2.3.3 Waarderingskaders en beslisregels

De grondslagen voor het waarderingskader zijn te vinden in de sectorwetten, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voorgezet onderwijs en de WOT 2012.

De waarderingskaders van het toezichtskader VO 2013 en van het toezichtskader PO 2012 zijn gebaseerd op artikel 11, lid 2 en 3, WOT. Van belang zijn (lid 2):

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

Als er een vermoeden bestaat dat het onderwijs tekortschiet, stelt de inspectie nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. Bij dit nader onderzoek worden volgens lid 3 van artikel 11 WOT een of meer van de volgende aspecten van kwaliteit betrokken, te weten:

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

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

Waarderingskader PO
Het waarderingskader van de Inspectie bestaat uit 54 indicatoren voor het PO. Het waarderingskader PO is onderverdeeld in vijf domeinen:

- opbrengsten,
- onderwijsleerproces,
- (leerlingen)zorg en begeleiding,
- kwaliteitszorg en
- wet- en regelgeving.

Binnen het domein opbrengsten is sprake van twee normindicatoren: de beoordeling van de eindresultaten (in de praktijk vrijwel uitsluitend: de CITO-score) en de beoordeling van de tussenresultaten. De eerste indicator betreft de resultaten van leerlingen aan het eind van de basisschool; die moeten ten minste op het niveau liggen dat op grond van kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. De tweede indicator betreft de resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode; die moeten ten minste op het niveau liggen dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

Voor de domeinen onderwijsleerproces en leerlingenzorg worden acht normindicatoren gehanteerd. Wanneer een school niet beschikt over eindresultaten van leerlingen en niet over

tussentijdse resultaten worden naast deze acht indicatoren de zes indicatoren van het domein kwaliteitszorg bij de normering betrokken.

Daarbij gelden de volgende beslisregels: een school is zeer zwak als er op basis van de indicator voor de eindresultaten onvoldoende opbrengsten zijn en twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn. Zijn de eindopbrengsten niet te beoordelen, dan wordt een school als zeer zwak gekwalificeerd als meer dan de helft van de (beoordeelde) indicatoren voor kwaliteitszorg onvoldoende is en twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg onvoldoende zijn. Daarnaast geldt dat de Inspectie altijd de kwalificatie (zeer) zwak kan toekennen als er grote risico's worden gezien rond de kwaliteit van de school, ook als de eindopbrengsten voldoende zijn, zoals bij een combinatie van factoren als tussentijdse leerprestaties die niet aan de norm voldoen en/of drie of meer normindicatoren voor het onderwijsleerproces die onvoldoende zijn.[5]

Waarderingskader VO
Het waarderingskader VO bestond aanvankelijk uit dezelfde vijf domeinen als bij PO, maar sinds de actualisatie van 2013 is sprake van drie domeinen:

- opbrengsten,
- onderwijsproces, en
- kwaliteitszorg.

Er wordt in het waarderingskader VO gesproken over drie soorten indicatoren: het kernkader, indicatoren die de Inspectie in een onderzoek altijd wil onderzoeken, het aanvullend kader, als er op basis van het bureauonderzoek reden is de betreffende indicatoren te beoordelen en het verdiepend kader wanneer de Inspectie een beter inzicht wil krijgen in de oorzaken van achterblijvende kwaliteit. Het kernkader VO bestaat uit 21 indicatoren.

Voor het beoordelen van de toepasselijkheid van een toezichtsarrangement worden in ieder geval de vier indicatoren uit het domein opbrengsten beoordeeld. Daarbij gaat het om:

- de resultaten van het centraal eindexamen,
- de verschillen tussen schoolexamens en het centraal eindexamen
- het rendement (doorstroming) in de onderbouw
- het rendement (doorstroming) in de bovenbouw

Zijn twee of meer indicatoren onvoldoende, dan zijn de opbrengsten onvoldoende. Voor de indicatoren uit het domein onderwijsproces geldt de beslisregel dat de kwaliteit onvoldoende is als drie of meer van de acht indicatoren uit dit domein onvoldoende zijn. De kwaliteitszorg is volgens de beslisregel onvoldoende als twee of meer van de vier indicatoren uit het kernkader kwaliteitszorg onvoldoende zijn. Indien niet of nauwelijks sprake is van tekortkomingen wordt het basisarrangement toegekend.

Voor zowel PO als VO geldt dat wanneer drie jaren achtereen de opbrengsten als onvoldoende zijn beoordeeld, de school als (zeer) zwak wordt gekwalificeerd en in een aangepast toezichtsarrangement terecht komt.

---

5 De beslisregels zijn te vinden in de 'Beslisschema's aangepast arrangement PO'.

3 Zelfevaluatie

3.1 Inleiding

Ten behoeve van de evaluatie van het risicogerichte toezicht heeft de Inspectie een zelfevaluatie opgesteld. Die betreft onder meer de selectiviteit, de efficiency en de effectiviteit van het risicogerichte toezicht. In dit hoofdstuk wordt die zelfevaluatie besproken. In enkele gevallen wordt daarbij aanvullende informatie betrokken die naar aanleiding van de zelfevaluatie door de onderzoekers is opgevraagd. In het volgende hoofdstuk wordt het risicogerichte toezicht geëvalueerd. Op die plaats komen elementen van de zelfevaluatie opnieuw aan de orde. Achtereenvolgens worden hier eerst besproken de selectiviteit (par. 3.2), de efficiency (par. 3.3) en de effectiviteit van de risicoanalyse (par. 3.4).

3.2 Selectiviteit risicoanalyse

3.2.1 Inleiding

Om de betrouwbaarheid van de risicoanalyse te toetsen, heeft de Inspectie de risico-inschatting, gebaseerd op analyses van de opbrengsten, vergeleken met de beoordeling van de onderwijskwaliteit door de inspecteurs op basis van schoolbezoeken. Het ingeschatte risiconiveau is vergeleken met het arrangement zoals vastgesteld na afloop van een schoolbezoek.

3.2.2 Primair onderwijs

In tabel 3.1 zijn de uitkomsten weergegeven van de risicoanalyse op basis van opbrengsten en het uiteindelijke arrangement dat de inspectie zou moeten toekennen in onderzoeken over 2007 en 2008 bij in totaal 640 scholen voor primair onderwijs. Een voorbeeld ter illustratie: bij 281 scholen zijn geen risico's gesignaleerd en is het uiteindelijk toegekende arrangement 'basis'. Het gaat hier om een aselecte steekproef van scholen die allemaal door een inspecteur onderzocht en beoordeeld zijn.

TABEL 3.1: RISICOANALYSE VERSUS FEITELIJK ARRANGEMENT 2007/2008 (N=640)

	Toegekend arrangement		
	Basis	Zwak	Zeer zwak
Geen risico (N=286)	98,3% (N=281)	1,4% (N=5)	0,3% (N=1)
Risico (N=303)	93,4% (N=283)	5,6% (N=17)	1,0%(N=3)
Ernstig risico (N=51)	51,0% (N=26)	41,2% (N=21)	7,8% (N=4)

'Geen risico' betekent in dit verband dat de scholen positief scoren op de opbrengsten, bij 'risico' zijn er onvoldoende gegevens om dat vast te stellen. Bij 'ernstig risico' zijn de opbrengsten onvoldoende.

De tabel laat volgens de zelfevaluatie zien dat de risicoanalyse "zeer voorzichtig was afgesteld". Daarmee wordt bedoeld dat in relatief veel gevallen waar op grond van de risicoanalyse sprake zou (kunnen) zijn van risico, dit uiteindelijk volgens het toegekende arrangement niet het geval bleek te zijn. Hiervoor is de rij 'ernstig risico' bepalend. Van de 51 scholen die het betreft blijkt dat in ongeveer de helft van de gevallen waarin op basis van de analyse van opbrengsten sprake zou zijn van ernstig risico, de scholen toch in het basis toezichtsarrangement terecht zijn gekomen. Het gaat dus om 'false negatives'; deze scholen zijn in de risicoanalyse ten onrechte als risicovol bestempeld.

Met het voorgaande is de vraag naar 'false positives' nauw verbonden: in welke mate is bij scholen volgens de risicoanalyse geen sprake van risico, terwijl naar aanleiding van het reguliere schoolbezoek dat eens in de vier jaar plaats vindt, de school uiteindelijk toch als (zeer) zwak wordt gekwalificeerd. De zelfevaluatie doet daarover geen uitspraken.

In tabel 3.2 zijn de risico-analyse en het feitelijke arrangement aan elkaar gekoppeld voor het jaar 2013. Daarbij zijn, zo blijkt, andere categorieën voor de risico-inschatting gehanteerd dan in 2007/2008.

TABEL 3.2: RISICOANALYSE VERSUS FEITELIJK ARRANGEMENT 2013 (N=6991)

	Toegekend arrangement			
	Basis	Zwak	Zeer zwak	Geen arrangement
Foute verantwoording (N=8)	62,5% (N=5)	12,5% (N=1)	0,0% (N=0)	25% (N=2)
Onbekend risico (N=679)	90,9% (N=617)	4,4% (N=30)	1,3% (N=9)	3,4% (N=23)
Geen risico (N=4585)	99,1% (N=4546)	0,6% (N=28)	0,0% (N=0)	0,2% (N=11)
Enig Risico (N=1198)	99,0% (N=1186)	0,8% (N=10)	0,0% (N=0)	0,2% (N=2)
Risico (N=339)	91,4% (N=310)	7,1% (N=24)	0,6% (N=2)	0,9% (N=3)
Ernstig risico (N=182)	48,9% (N=89)	44,5% (N=81)	6,6% (N=12)	0,0% (N=0)

De vergelijking tussen tabel 3.1 en 3.2 laat zien dat de kans dat een school met ernstig risico toch in het basisarrangement terecht komt is afgenomen van iets meer dan 50% tot iets daaronder. Afgezet als gedeelte van de totale populatie is de daling van het aantal 'false negatives' duidelijk groter: van 4% (26 van 640) naar ruim 1% (89 van 6991.

Het aantal 'false positives' in tabel 3.2 is door ons berekend door de scholen in de categorieën 'geen risico' en 'enig risico' die toch als 'zwak' en 'zeer zwak' zijn gekwalificeerd te vergelijken met het totaal aantal '(zeer) zwakke' scholen. Het gaat om 38 van 157: 4%. Ook hier is dus sprake van een afname ten opzichte van 2007/2008 toen dat aandeel nog 12% was.

3.2.2 Voortgezet onderwijs

In de tabellen 3.3 en 3.4 worden de feitelijke toezichtsarrangementen in het VO van 2011 en 2013 vergeleken met de risicoanalyses die zijn gemaakt in 2010 en 2012. Het gaat daarbij dus, evenals hierboven bij het primair onderwijs, om de risicodetectie op basis van een opbrengstenanalyse.

TABEL 3.3: RISICOANALYSE 2010 VERSUS FEITELIJK ARRANGEMENT 2011 (N=2527)

	Toegekend arrangement		
	Basis	Zwak	Zeer zwak
Geen risico (N=1501)	99,7% (N=1496)	0,3%(N=5)	0,0% (N=0)
Risico (N=730)	94,8% (N=692)	4,1% (N=30)	1,1% (N=8)
Ernstig risico (N=296)	11,8% (N=35)	80,7% (N=239)	7,4% (N=22)

TABEL 3.4: RISICOANALYSE 2012 VERSUS FEITELIJK ARRANGEMENT 2013 (N=2442)

	Toegekend arrangement		
	Basis	Zwak	Zeer zwak
Geen risico (N=1504)	99,7% (N=1499)	0,3% (N=5)	0,0% (N=0)
Risico (N=653)	95,1% (N=621)	4,7% (N=31)	0,2% (N=1)
Ernstig risico (N=285)	28,1% (N=80)	66,3% (N=189)	5,6% (N=16)

Opvallend is dat in vergelijking met 2010/2011, de risicoanalyse 2012/2013 een hoger percentage 'false negatives' laat zien. De risicoanalyse is dus strenger geworden in die zin dat in

de opbrengstenanalyse gesignaleerde risico's in de latere analyse vaker blijken mee te vallen, zodat toch een basisarrangement wordt toegekend. De Inspectie stelt hierover zelf dat die toename het gevolg kan zijn van het na 2011 gebruiken van de septemberlevering van de examengegevens. Scholen die volgens de risicoanalyse, gebaseerd op de examens van jaar T, zwak scoren, maar waarvan uit de septemberlevering van de examendata van jaar T+1 blijkt dat de onvoldoende opbrengsten van het centraal eindexamen en/of het verschil tussen schoolexamens en het centraal eindexamen mogelijk zijn opgeheven, krijgen vooruitlopend op de volgende risicoanalyse het basisarrangement toegekend.

3.2.3 Conclusie

Concluderend wordt in de zelfevaluatie gesteld dat de toetsing van de indicatoren aan de waargenomen werkelijkheid laat zien dat de keuze voor de risico-indicatoren goed lijkt. Tegelijkertijd wordt in de zelfevaluatie gesteld dat veel indicatoren vooral indicaties zijn van onderpresteren. Daarmee wordt bedoeld dat onderpresteren wordt waargenomen nadat eerst onvoldoende opbrengsten zijn vastgesteld. De zelfevaluatie koppelt dat aan de observatie dat in de gevolgde systematiek vroegtijdige signalering nog niet altijd aan de orde is.

3.3 Efficiency van het toezicht

3.3.1 Inleiding

De invoering van het risicogerichte toezicht heeft op verschillende manieren gevolgen gehad. In de oorspronkelijke inrichting van het toezicht volgens de WOT (dus voor het risicogerichte toezicht) was sprake van een bezoek per jaar, gecombineerd met ten minste één uitgebreid onderzoek in de vier jaar. In de nieuwe inrichting is het jaarlijkse bezoek vervangen door de risicoanalyse. Als scholen dan risico's of tekortkomingen vertonen, krijgen zij vervolgens te maken met een veel zwaardere belasting dan in het verleden. Scholen waar niets aan de hand is, krijgen eenmaal in de vier jaar een lichte vorm van onderzoek. In totaliteit is er sprake van een reductie van de lasten voor zowel de scholen als de Inspectie. In de volgende subparagrafen wordt nader ingegaan op de toezichtskosten voor de Inspectie en de toezichtslasten voor de scholen.

3.3.2 Toezichtskosten voor de Inspectie

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling te zien van het aantal fte's dat werkzaam is bij de Inspectie, per jaar, uitgesplitst per sector. De formatie is geleidelijk teruggelopen als resultaat van de taakstellingen met betrekking tot de uitgaven van de rijksoverheid.

TABEL 3.5: FORMATIE PER SECTOR VOOR TOEZICHT

	PO	Vo
2010	133	46,8
2011	131	46,8
2012	131,1	46,1
2013	131,1	44,6
2014	126,8	44,6

Uit de beschikbare formatie concludeert de Inspectie dat er geen sprake kan zijn van toename van de toezichtlast voor de scholen omdat voor het toezicht minder inspecteurs beschikbaar zijn en het aantal scholen in belangrijke mate stabiel is gebleven.

Of de Inspectie de beschikbare capaciteit effectief heeft ingezet, komt aan de orde in de par. 3.4.

3.3.3 Toezichtslasten voor scholen

Een ex ante evaluatie uit 2009 door de Inspectie die is opgenomen in de zelfevaluatie, geeft aan dat er voor zowel PO- als VO-scholen sprake zou zijn van een vermindering van de toezichtslasten met 42% voor het voortgezet onderwijs en 48% voor het primair onderwijs. De toezichtslasten bestaan dan uit de lasten die samenhangen met schoolbezoeken, maar ook met verzoeken om informatie vanuit de Inspectie.

Uit de ex ante evaluatie komt naar voren dat scholen in het primair onderwijs onder de WOT 2001 jaarlijks gemiddeld 24,6 uren besteedden aan inspectietoezicht. Het risicogerichte toezicht levert alle basisscholen (goede en zwakke) volgens de zelfevaluatie een toezichtlast van gemiddeld 12,7 uur per jaar op. Voor zwakke of zeer zwakke scholen komt daar vervolgens 26,7 uur extra toezichtlast bij, zodat daar de totale last 39,4 uur per jaar bedraagt. De gemiddelde bemoeienis met goede scholen is dus bijna gehalveerd, terwijl die voor de zwakke scholen met bijna 40 procent is toegenomen. Uit de zelfevaluatie wordt niet duidelijk voor welk jaar deze cijfers precies gelden en hoe deze zich ontwikkeld hebben. Over de feitelijke ureninzet voor inspectietoezicht in het voortgezet onderwijs zijn geen gegevens beschikbaar in de zelfevaluatie.

In de zelfevaluatie zijn de toezichtslasten ook geanalyseerd door te kijken naar de bevragingslast. Onder bevragingslast wordt verstaan het aantal 'bevragingen' (vragenlijsten, enquêtes, andere informatieverzoeken) per jaar. Het cijfer zegt niets over de omvang van de bevragingen, alleen over het aantal. Uit de zelfevaluatie blijkt dat de bevragingslast voor het primair onderwijs de afgelopen jaren stabiel is, in de afgelopen jaren uiteenlopend van 0,55 tot 0,6 bevragingen per jaar. Voor het voortgezet onderwijs is een licht dalende lijn te zien, van 0,4 in 2010 tot 0,32 in 2013.

In het kader van een tevredenheidsonderzoek door de Inspectie naar de toezichtlasten is de scholen gevraagd of de investering die zij zelf in het inspectieonderzoek hebben gedaan, in verhouding staat met de opbrengsten die zij ervan ervaren. In zowel het primair als in het voortgezet onderwijs was 80 procent van de scholen het er (zeer) mee eens dat dit het geval was. Voor beide sectoren is op dit punt een kleine afname in de tevredenheid zichtbaar.

3.3.4 Conclusie

Concluderend wordt in de zelfevaluatie het volgende gesteld: "Het proportionele en selectieve toezicht heeft geleid tot een belangrijke efficiencyslag voor de inspectie en op scholen. Op de scholen is sprake van een reductie van de toezichtlast, en ook de inspectie werkt efficiënter. Tegelijkertijd zien we een verschuiving van de lasten op scholen. Gerichter toezicht leidt tot minder inspecties op goede scholen en tot een halvering van de toezichtlast op deze scholen. Toezicht op de (zeer) zwakke scholen is geïntensiveerd. Dit betekent meer last voor deze scholen."

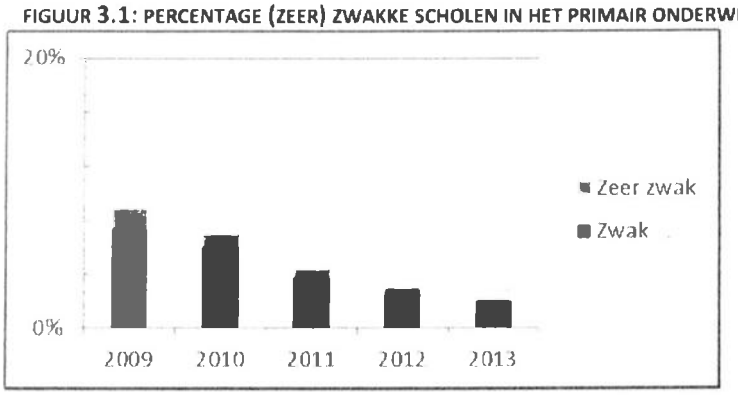
3.4 Effectiviteit van het toezicht

3.4.1 Het aantal (zeer) zwakke scholen

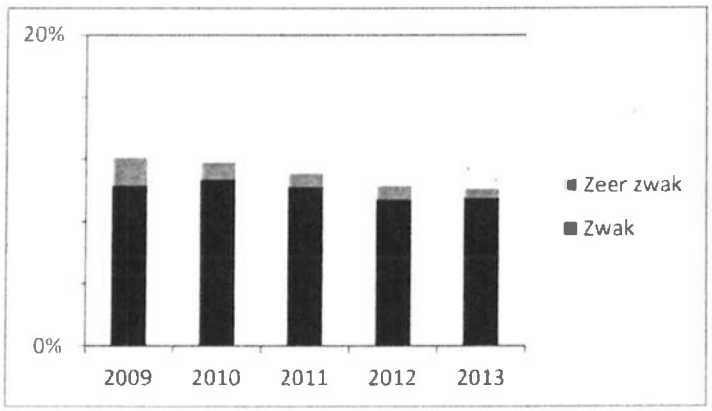
De Inspectie hanteert als uitgangspunt dat toezicht op zwakke scholen meer effect sorteert dan toezicht op goede scholen. In het kader van het risicogerichte toezicht wordt actief geïntervenieerd om de kwaliteit van (zeer) zwakke scholen te verbeteren en deze verbetering te bespoedigen. Scholen worden geacht zich in maximaal twee jaar te verbeteren van (zeer) zwak tot een niveau waarop zij weer basistoezicht krijgen.

Een van de manieren om naar de effectiviteit van het toezicht te kijken, is de ontwikkeling in het aantal (zeer) zwakke scholen te bestuderen. In de figuren 3.1 en 3.2 is de ontwikkeling van het percentage (zeer) zwakke scholen tussen 2009 en 2013 voor primair en voortgezet onderwijs weergegeven.

FIGUUR 3.1: PERCENTAGE (ZEER) ZWAKKE SCHOLEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS



FIGUUR 3.2: PERCENTAGE (ZEER) ZWAKKE SCHOLEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

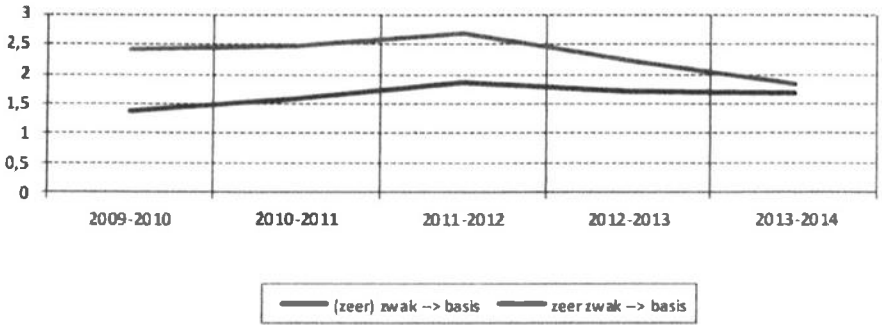


Vanaf 2009 is er bij zowel het primair als het voortgezet onderwijs sprake van een afname van het aantal (zeer) zwakke scholen, zo blijkt uit bovenstaande figuren. In het voortgezet onderwijs is de teruggang van het aantal (zeer) zwakke scholen geringer dan in het primair onderwijs. Op grond van de ontwikkeling van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen zou, zo wordt in de zelfevaluatie gesteld, kan worden geconcludeerd dat het risicogerichte toezicht zeer effectief is geweest in het waarborgen van de basiskwaliteit.

3.4.2 Doorlooptijd

De effectiviteit van het toezicht kan, aldus de Inspectie, ook worden afgemeten aan de snelheid waarin scholen zich ontwikkelen van (zeer) zwak naar basis. In grafiek 3.1 is deze doorlooptijd weergegeven. Hierbij heeft de Inspectie geen onderscheid gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs.

GRAFIEK 3.1: GEMIDDELDE DOORLOOPTIJD IN JAREN VAN (ZEER) ZWAKKE SCHOLEN NAAR BASISARRANGEMENT

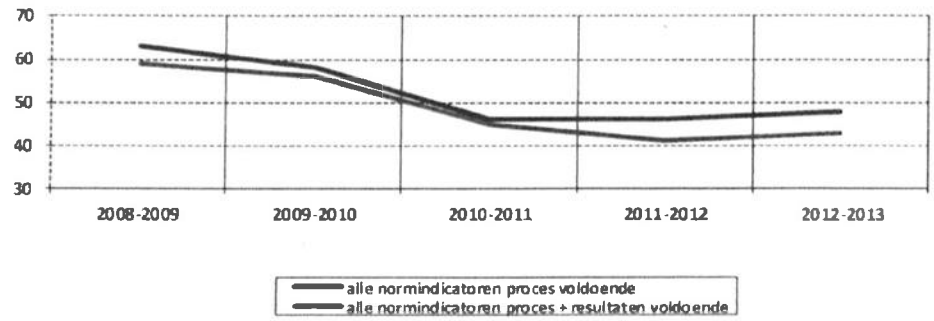


Uit de grafiek blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van (zeer) zwakke scholen naar basis in de afgelopen jaren niet is afgenomen. Het gaat hier om een traject van zeer zwak óf zwak naar basis. Dat betekent dat zwakke scholen die eerst zeer zwak worden alvorens weer het basisarrangement te hebben verkregen, samen zijn gevoegd. Als alleen wordt gekeken naar de doorlooptijd waarin zeer zwakke scholen weer het basisarrangement hebben gekregen, is er de laatste jaren wel een dalende lijn waarneembaar. Het gaat hierbij echter om kleine aantallen. [6]

3.4.3 Onderwijsproces

De Inspectie heeft, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, diverse indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijsproces ontwikkeld. Uit grafiek 3.2 blijkt dat er een dalende lijn zichtbaar is van zowel scholen waarbij alle normindicatoren voor het onderwijsproces voldoende zijn als van scholen waarbij niet alleen alle indicatoren van het onderwijsproces maar ook de eind- en tussenresultaten voldoende zijn. Uit de zelfevaluatie blijkt niet op welk(e) schooltypen(n) deze gegevens betrekking hebben.

GRAFIEK 3.2: PERCENTAGE SCHOLEN WAARBIJ ALLE PROCES- EN NORMINDICATOREN ALLE VOLDOENDE ZIJN



Hieruit wordt door de Inspectie de conclusie getrokken dat het toezicht niet effectief is geweest als het gaat om het onderwijsleerproces; er is immers geen stijgende maar een licht dalende lijn te zien in het percentage scholen waarbij alle norm- en procesindicatoren voldoende zijn.

[6] N zeer zwakke scholen sinds 2009: 35, 58, 40, 28, 18. N zwak plus zeer zwak in die periode:205, 268, 181, 136, 84.