



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

EVALUATIE RISICOGERICHT TOEZICHT

Utrecht, april 2010

INHOUD

Samenvatting 5

Inleiding 7

1 Vraagstelling en context 9

1.1 Aanleiding 9

1.2 Vraagstelling 9

1.3 Context van het risicogerichte toezicht 10

2 Bevindingen in het toezicht 11

2.1 Effectiviteit 11

2.2 De kwaliteit van de risicoanalyse 12

2.3 Efficiency van het toezicht 14

2.4 Effectiviteit van bestuurlijk gericht toezicht 17

3 Conclusie 20

Samenvatting

In het Algemeen Overleg van 4 november 2009 heeft de minister toegezegd dat de inspectie een evaluatie zal uitvoeren van het risicogerichte toezicht. In het kader van deze evaluatie zijn 5 vragen geformuleerd:

- Wat is het effect van het risicogerichte toezicht op de onderwijskwaliteit?
- Hoe is de kwaliteit van de risicoanalyse waarmee de inspectie de scholen detecteert?
- Wat heeft het risicogerichte toezicht bijgedragen aan de efficiency van de inspectie?
- Wat heeft het risicogerichte toezicht bijgedragen aan vermindering van de toezichtlast van de scholen?
- Wat is het effect van de bestuursgerichte benadering van het risicogerichte toezicht.

Het onderzoek in het kader van de evaluatie heeft voor deze vragen de volgende antwoorden opgeleverd.

Het risicogerichte toezicht heeft ertoe geleid dat scholen nauwgezetter worden gevolgd en daardoor beter worden gedetecteerd als ze tekortkomingen vertonen. Gelijktijdig met de invoering van het risicogerichte toezicht is het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in primair en voortgezet onderwijs afgenomen. Of dat mede een gevolg is van het risicogerichte toezicht, is nog niet aan te tonen.

De risicoanalyse slaagt er goed in risicovolle scholen te detecteren. Het is vrijwel uitgesloten dat scholen aan de aandacht ontsnappen en dat leerlingen daardoor onderwijs van onvoldoende kwaliteit blijven krijgen. De risicoanalyse zou wel nog verder kunnen worden verbeterd om de efficiency te vergroten.

De inspectie is er door het risicogerichte toezicht in geslaagd met gemiddeld 7,5 procent minder personeel haar toezichtactiviteiten uit te voeren. Daarbij is, zoals hierboven duidelijk is gemaakt, het effect van het toezicht vooruitgegaan.

Het risicogerichte toezicht heeft geleid tot een algemene reductie van de toezichtlast bij scholen voor primair en voortgezet onderwijs van ruim 46 procent. Bij scholen die goed presteren is deze reductie nog wat groter. Zwakke of zeer zwakke scholen krijgen juist een aanzienlijke vergroting van de toezichtlast met 60 procent. Die is erop gericht de school zo snel mogelijk weer aan de eisen te laten voldoen.

De bestuursgerichte benadering heeft ertoe geleid dat besturen actiever betrokken zijn bij de borging en verbetering van de kwaliteit van hun scholen. Dat effect is sterker in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs. Besturen maken meer werk van de kwaliteitszorg met betrekking tot hun scholen. Dat uit zich onder meer in een grotere informatievraag bij de scholen van het eigen bestuur.

Inleiding

In 2007 heeft de Inspectie van het Onderwijs een traject ingezet van risicogericht toezicht, waarbij het bestuur nadrukkelijker zou worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen. Daarmee gaf zij vorm aan uitgangspunten die geformuleerd waren in de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) en de uitwerking daarvan in de Visie op Toezicht van OCW (Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht 2006). In februari 2007 volgde daarop het coalitieakkoord, waarin deze uitgangspunten nader werden bevestigd en aangescherpt. Tenslotte verscheen in 2007 de evaluatie van de WOT.

Uit deze geschriften komen de volgende doelen van het risico- en bestuursgerichte toezicht naar voren:

- Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebaseerd zijn op vertrouwen.
- Toezicht is transparant en legt aan de buitenwereld verantwoording af over zijn handelen.
- Onderwijsinstellingen krijgen meer mogelijkheden invulling te geven aan het onderwijs.
- De kwaliteit van het onderwijs moet worden bevorderd en gegarandeerd.
- Onderwijsinstellingen leggen over de resultaten verantwoording af aan ouders, studenten en de minister.
- Als de kwaliteit tekortschiet, moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen.
- Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en het overige functioneren van de scholen.
- Toezicht op onderwijskwaliteit en financieel toezicht worden geïntegreerd.
- Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van het toezicht.
- In het algemeen zal sprake zijn van het terugdringen van de toezichtlast met 25 procent.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in het risicogerichte toezichtmodel. Dit toezichtmodel is gebaseerd op een regelmatige risicoanalyse die input levert voor het toezichtproces. In principe krijgen scholen waar geen risico's zijn vastgesteld, geen verder toezichtonderzoek. In het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie op 3 oktober 2007, waar de risicogerichte werkwijze is bediscussieerd, is daarover afgesproken dat in elk geval gewaarborgd wordt dat ook goede scholen minstens eenmaal in de vier jaar in enigerlei vorm worden onderzocht.

In dit rapport wordt de risico- en bestuursgerichte werkwijze geëvalueerd op verzoek van de Tweede Kamer. De nadruk ligt hierbij op primair en voortgezet onderwijs¹. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding en de vraagstelling bij deze evaluatie besproken, alsmede de context waarbinnen de inspectie haar werk doet. In hoofdstuk 2 komen de toezichtbevindingen aan de orde die bij kunnen dragen aan de beantwoording van de evaluatievragen. Dit leidt, tenslotte, tot een conclusie in hoofdstuk 3.

¹ In het najaar van 2010 vindt eveneens een evaluatie van risicogericht toezicht in de bve-sector plaats.

1 Vraagstelling en context

1.1 Aanleiding

In het algemeen overleg van de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 4 november 2009 heeft het kamerlid J.J. van Dijk vastgesteld dat er al enige tijd gewerkt wordt met risicogericht toezicht en de minister gevraagd wanneer hij de nieuwe werkwijze gaat evalueren en op welke wijze hij de Kamer daarover gaat informeren. De minister heeft daarop toegezegd dat hij de Kamer voor juli 2010 een door de inspectie gemaakte evaluatie van het proportionele toezicht zal toesturen². Met dit rapport wordt deze toezegging gestand gedaan.

1.2 Vraagstelling en onderzoek

De vraagstelling van het evaluatieonderzoek is een uitwerking van de in de inleiding vermelde doelstellingen. Daarbij wordt het begrip proportioneel geïnterpreteerd als selectief toezicht. De memorie van toelichting van de WOT³ onderscheidt drie invullingen van het begrip proportionaliteit:

- Frequentie van de kwaliteitsonderzoeken
- Intensiteit van de kwaliteitsonderzoeken
- Gebruik maken van de eigen gegevensverzameling van de instelling

Het risicogerichte toezicht is met name een verdere ontwikkeling van de proportionaliteit in de vorm van de frequentie van de kwaliteitsonderzoeken, dus selectief toezicht. Daarnaast wordt in het risicogerichte toezicht zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de eigen verantwoording door de instelling, de derde invulling van het begrip in de memorie van toelichting. Daarbij wordt, nadrukkelijker dan tevoren het geval was, het bestuur van de school of instelling aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs.

De algemene onderzoeksvraag voor deze evaluatie luidt:

- Heeft het risicogerichte toezicht geleid tot veranderingen in de effectiviteit en efficiency van het toezicht en zo ja, welke?

Deze algemene onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- Hoe is de effectiviteit in termen van de kwaliteit van het onderwijs veranderd door het risicogerichte toezicht?
- Hoe is de kwaliteit van de risicoanalyse, die de grondslag vormt van het risicogerichte toezicht?
- Hoe is de efficiency van het toezicht aan de zijde van de inspectie veranderd door het risicogerichte toezicht?
- Hoe is de efficiency van het toezicht aan de zijde van de besturen en scholen, in termen van toezichtbelasting, veranderd door het risicogerichte toezicht?
- Wat is de effectiviteit van het bestuurlijk gerichte toezicht?

Aan de onderhavige rapportage ligt een veel breder onderzoek ten grondslag dat er mede op gericht is de wetenschappelijke basis van het toezicht in het algemeen te

2 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 32123 VIII, nr. 70.

3 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27783, nr. 3, Wet op het onderwijstoezicht, memorie van toelichting.

versterken. Hiervoor is geen nieuw veldonderzoek uitgevoerd, maar is gebruik gemaakt van breed wetenschappelijk onderzoek, van onderzoek van de Auditdienst van OCW naar de invoering van het risicogericht toezicht en van onderzoek in het kader van de accreditatie van de inspectie. Daarnaast is gebruik gemaakt van eigen toezichtbevindingen van de inspectie. Gezien het feit dat het risicogerichte toezicht tot de meeste veranderingen heeft geleid in het toezicht op primair en voortgezet onderwijs, zijn de meeste bevindingen ook afkomstig uit die sectoren. De bevindingen zijn, tenzij anders is vermeld, afkomstig uit de jaren 2008 en 2009. Pas begin 2008 is het risicogerichte toezicht daadwerkelijk van start gegaan. Voorts is bij het onderzoek gebruik gemaakt

1.3 Context van het risicogerichte toezicht

De inspectie opereert in een context waarin de eerste verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de naleving ligt bij het bestuur. In die context zijn, sinds het vaststellen van de WOT in 2001, veranderingen opgetreden, in het bijzonder door een aantal ontwikkelingen op het terrein van goed bestuur (governance). Het bestuur wordt geacht de kwaliteit van het onderwijs te borgen en te verbeteren in nauwe dialoog met zijn belanghebbenden, speciaal leerlingen en ouders.

Ten behoeve van die dialoog moet het bestuur zich verantwoorden ten opzichte van de buitenwereld. Dat kan het op verschillende manieren doen. Een van de middelen tot verantwoording is het jaarverslag. Met ingang van het jaarverslag van 2008 zijn daarvoor de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van kracht geworden. Naast voorschriften voor de financiële verslaggeving, bevatten deze ook richtlijnen voor de verslaggeving van het presteren en functioneren van de scholen of instellingen onder het bestuur. Om daaraan te kunnen voldoen, heeft het bestuur een systeem van kwaliteitszorg nodig, waarmee het op de hoogte blijft van het presteren van de scholen en de opvattingen van de belanghebbenden daarover en waarmee het kan sturen op verbetering.

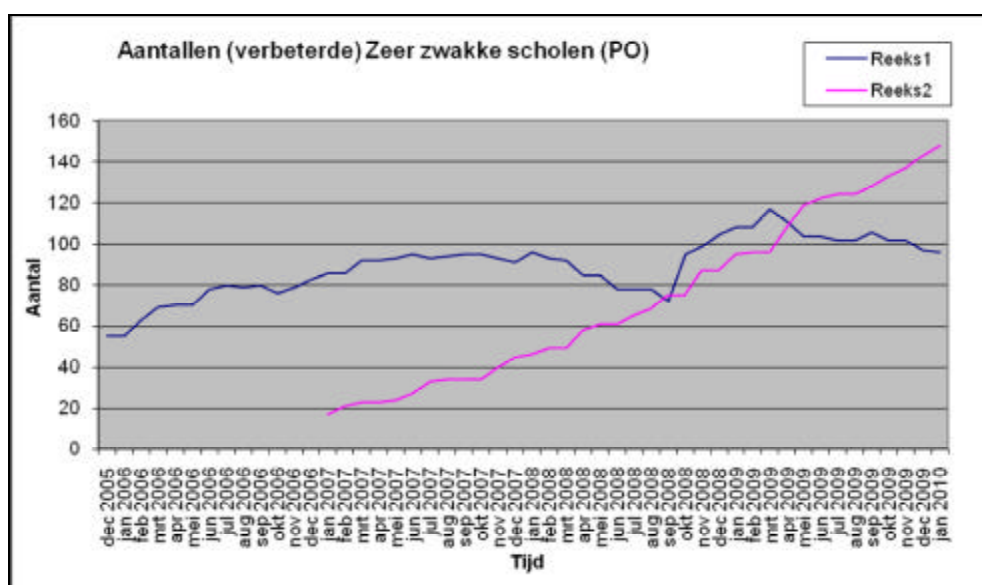
De inspectie maakt gebruik van de eigen evaluatie door de instelling en gebruikt daarvoor onder meer de externe verantwoording. Daarnaast gebruikt de inspectie onafhankelijk verkregen informatie over het presteren van de instelling om deze verantwoording aan te toetsen. In het bijzonder gaat het daarbij om informatie over de onderwijsopbrengsten en signalen vanuit de belanghebbenden. Deze elementen vormen de basis voor de jaarlijkse risicoanalyse. Op grond hiervan bepaalt zij of zij vertrouwen kan hebben in de kwaliteit van het onderwijs, dan wel of nader onderzoek nodig is. Indien de inspectie vertrouwen heeft in de school, krijgt deze basistoezicht.

Als dat onderzoek leidt tot de vaststelling van tekortkomingen, publiceert de inspectie deze en maakt zij afspraken met het bestuur ter verbetering. Deze verbeteringen volgt de inspectie in vervolgonderzoeken. Indien een school of opleiding als zeer zwak wordt gekwalificeerd, wordt deze aanvullend vermeld op een lijst van zeer zwakke scholen/opleidingen. Hiermee beoogt de inspectie de druk tot verbetering te verhogen. Indien er tekortkomingen zijn in de naleving van wet- en regelgeving, wordt hierop gehandhaafd.

2 Bevindingen in het toezicht

2.1 Effectiviteit

De ontwikkeling van het aantal zeer zwakke scholen is een indicatie voor de effectiviteit van het toezicht. Voor het primair onderwijs (po) is deze ontwikkeling weergegeven in Figuur 1. Het gaat hier om de periode van december 2005 tot en met januari 2010.



Figuur 1 Ontwikkeling aantallen zeer zwakke scholen (reeks 1) en cumulatief aantal verbeterde scholen (reeks 2), dec. 2005 tot januari 2010⁴

De resultaten laten zien dat het aantal zeer zwakke scholen in de loop van 2007 een terugloop vertoonde om in 2008 sterk te stijgen. In de loop van 2009 heeft zich opnieuw een dalende trend ingezet. De knik rond 2007 heeft enkel te maken met een vertraging in de onderzoeksactiviteiten van de inspectie als gevolg van de ontwikkeling van en de ingrijpende overgang naar het risicogerichte toezicht. Met het op stoom komen van het risicogerichte toezicht is die achterstand snel weer ingelopen. Er is in Figuur 1 mooi te zien wat de gevolgen kunnen zijn van complexe veranderingsoperaties op het functioneren van een organisatie, in dit geval de inspectie.

De ontwikkeling van het aantal zeer zwakke scholen vanaf 2008 wijst erop dat het risicogerichte toezicht er goed in slaagt de zwakke scholen te identificeren. De daling in 2009, die niet meer is toe te schrijven aan veranderingen in de inspectieorganisatie, lijkt er ook op te wijzen dat de risicogerichte werkwijze bijdraagt aan een vermindering van het aantal zeer zwakke scholen van 1,5 naar 1,3 procent. In dezelfde periode liep het aantal zwakke scholen van 7,4 naar 5,9 procent terug⁵. Het effect is echter nog te klein en de waarnemingsperiode te kort

⁴ Bron: Inspectie van het Onderwijs

⁵ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2009

om daar echt harde conclusies aan te verbinden. Het is over een dergelijke termijn niet mogelijk te bepalen of het ook echt mede een gevolg is van het nieuwe inspectietoezicht.

In het voortgezet onderwijs zijn de effecten al duidelijker. Daar is, naast de risicogerichte benadering, ook een toezichtbenadering op een specifiek niveau toegepast. In het verleden richtte het toezicht zich hier op vestigingen van scholen en sprak de inspectie daar oordelen over uit. Gelijktijdig met het risicogerichte toezicht is bij het voortgezet onderwijs gekozen voor een insteek op het afdelingsniveau, dus bijvoorbeeld de afdeling havo. Waar in het verleden de mindere resultaten van een afdeling nog wel eens werden gemaskeerd door de betere van een andere afdeling, zijn die nu goed zichtbaar en moeten verbeteringen ook in die afdeling worden uitgevoerd.

In 2009 is er in het vo sprake geweest van een vermindering van het aantal zwakke en zeer zwakke afdelingen. Het aantal afdelingen met basistoezicht ging omhoog van 87,2 naar 90,5 procent. Het aantal zwakke afdelingen liep terug van 10,9 naar 8,4 procent en het aantal zeer zwakke afdelingen halveerde bijna van 1,9 naar 1 procent⁶.

2.2 De kwaliteit van de risicoanalyse

Primaire detectie op opbrengsten

De effectiviteit van het risicogericht toezicht is voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit van de risicoanalyse. Daarmee bepaalt de inspectie, op grond van een klein aantal indicatoren, of de school risico's vertoont die ze nader moet onderzoeken, dan wel of er vertrouwen kan zijn in het functioneren van de school. De risicoanalyse moet er dus toe leiden dat geen scholen over het hoofd worden gezien waar het onderwijs onder de maat is. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat leerlingen slecht onderwijs krijgen zonder dat daar iets aan gedaan wordt. Anderzijds moet de risicoanalyse ook weer niet zo scherp zijn afgesteld dat vrijwel elke school nog aan een nader onderzoek onderworpen moet worden. Daarmee zouden immers de inspectie en de school zodanig worden belast dat er geen voordeel meer is aan het risicogericht toezicht.

Jaarlijks voert de inspectie steekproefonderzoek uit ten behoeve van het onderwijsverslag. Dit doet zij om een representatief beeld te kunnen geven van de staat van het onderwijs. Dat kan niet met de onderzoeksgegevens uit het risicogericht toezicht. Deze onderzoeken naar de kwaliteit gebruikt de inspectie ook om haar methoden van risicodetectie te toetsen en zonodig aan te scherpen. In Tabel 1, gebaseerd op 640 onderzoeken in 2007/2008 en 2008/2009, zijn tegenover elkaar gezet de uitkomsten van de risicoanalyse (primaire detectie) en het uiteindelijke arrangement dat de inspectie zou moeten toekennen. Aangezien alle scholen ook werkelijk onderzocht zijn, geeft dat een goed beeld van de betrouwbaarheid van de detectie.

⁶ Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2009

		Toegekend arrangementement			Totaal	
		basis	zwak	Zeer zwak	Abs.	Rel.
Primaire detectie	Geen risico	98,3%	1,4%	0,3%	286	44,7%
	Risico	93,4%	5,6%	1,0%	303	47,3%
	Ernstig risico	51,0%	41,2%	7,8%	51	8,0%
Totaal abs.		590	42	8	640	100%
Totaal rel.		92,2%	6,6%	1,3%		

Tabel 1 Risicoanalyse versus feitelijk arrangementement (basisonderwijs)⁷

De tabel laat zien dat de risicoanalyse zeer voorzichtig is afgesteld. Van alle 640 scholen wordt 44,7 procent als risicoloos gedetecteerd. De overige, 47,3 procent en 8,0 procent vertonen enig of ernstig risico⁸. Vervolgens is onderzoek uitgevoerd in de scholen en is vastgesteld of er werkelijk sprake was van tekortkomingen. Van de scholen die geen risico vertoonden in de primaire detectie, blijken er vier te zijn die bij nader inzien zwak waren en één die zeer zwak was.

Daarbij moet worden opgemerkt dat tussen de primaire detectie en het uiteindelijke onderzoek van deze scholen nieuwe opbrengstgegevens beschikbaar zijn gekomen, die in het onderzoek zijn meegenomen. Een school kan in die tussenliggende periode zijn afgezaakt. Bij een nieuwe primaire detectie een jaar later (deze vindt elk jaar plaats), zou deze informatie alsnog zijn opgemerkt. Bij scholen die risico vertoonden, bleek het overgrote deel (93,4 procent) uiteindelijk toch voldoende kwaliteit te realiseren om een basisarrangement te krijgen. Bij scholen met een ernstig risico, was dat ongeveer de helft (51 procent). Hier speelt ook het verschijnsel van nieuwe opbrengstgegevens een rol: tussen de primaire detectie en het onderzoek kunnen de opbrengsten verbeterd zijn.

Uit dit alles blijkt dat de risicoanalyse betrekkelijk voorzichtig afgesteld staat. Dat betekent dat er weinig kans is voor scholen om aan de aandacht te ontsnappen, maar dat met een strakkere afstelling nog meer efficiency mogelijk is. De ruimere afstelling heeft echter ook een preventief effect. Als scholen in een vroeg stadium, bij teruglopende opbrengsten, gedetecteerd worden, kan het bestuur al maatregelen nemen om verder afglijden te voorkomen.

Gebruik van signalen

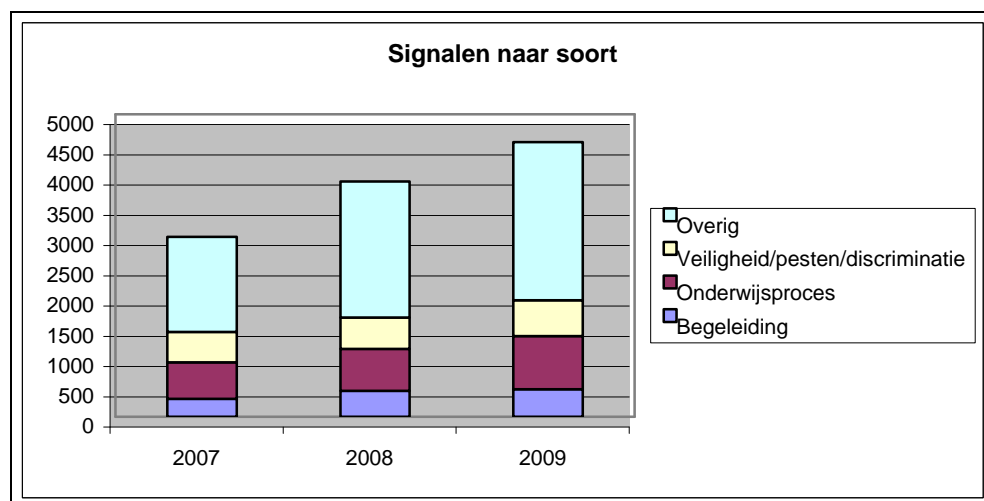
Een andere categorie onafhankelijke informatie om de verantwoording van het bestuur te kunnen wegen, wordt gevormd door de signalen. Met de inrichting van het risicogerichte toezicht, is de inspectie ertoe overgegaan signalen systematisch te gaan registreren en te gebruiken als input voor het toezichtproces. Vaak zijn signalen afkomstig van belanghebbenden die vinden dat ze onvoldoende gehoor krijgen bij het bestuur.

⁷ Bron: Inspectie van het Onderwijs

⁸ Een deel van dit percentage wordt veroorzaakt door de toegepaste systematiek. Als van een school bepaalde gegevens niet bekend zijn, wordt deze automatisch als risico gekwalificeerd. Aanvulling van de ontbrekende gegevens is in dergelijke gevallen voldoende om in de categorie "geen risico" te komen.

Vanaf 2007 is de inspectie gestart met systematisch alle berichten over scholen en instellingen in elektronische vorm op te slaan. Daarbij wordt het bericht gerubriceerd en gewogen op belang. Als een bericht duidt op een mogelijke tekortkoming in de onderwijskwaliteit of in de naleving van wet- en regelgeving (of beide), is het een signaal. Een signaal wordt altijd actief meegenomen in het toezicht. Het is afhankelijk van de ernst of het signaal ook leidt tot directe actie.

Naast het systematisch verwerken van signalen is de inspectie vanaf 2007 ook begonnen met de uitbreiding van de bronnen waaruit signalen worden geworven. Postbus 51 is actief signalen gaan leveren en er zijn overeenkomsten met het LAKS en het ministerie (burgervragen). Voorts is in de loop van 2009 een reeds actieve voorziening waarmee de inspectie elektronisch alle krantenberichten over scholen scant en in het dossier opneemt, ook opgenomen in de signalensystematiek.



Figuur 2: Ontwikkeling aantal signalen 2007-2009 bij alle scholen⁹

Dit alles heeft ertoe geleid dat in de periode vanaf 2007 het aantal signalen als onafhankelijke bron aanzienlijk is toegenomen, van minder dan 3000 tot ruim 4500. Figuur 2 laat dat zien. Voor 2007 heeft de registratie slechts betrekking op een deel van het jaar. Dit aantal is omgerekend naar een jaartotaal. De grafiek laat tevens een onderverdeling zien naar drie geclusterde rubrieken van trefwoorden: verschillende aspecten van begeleiding (zorg, bijzondere indicaties, voorkomen voortijdig schoolverlaten), het onderwijsproces en aspecten van veiligheid, pesten en discriminatie. Uit de figuur blijkt dat de onderlinge verhouding tussen die categorieën de afgelopen paar jaar niet is veranderd.

Omdat de systematische toepassing van signalen in het toezicht nog betrekkelijk jong is, is er nog geen systematisch onderzoek verricht naar de relatie tussen het gebruik van die signalen en het aantal scholen of opleidingen met aangepast toezicht. Er zijn wel enkele gevallen waarbij op basis van signalen aangepast toezicht is toegekend.

2.3 Efficiency van het toezicht

Efficiency bij de inspectie

⁹ Bron: Inspectie van het onderwijs

De invoering van het risicogericht toezicht valt samen met de uitvoering van de overheidsbrede taakstelling voor de overheid. Voor de inspectie betekent dit dat in de periode van 2007 tot 2011 20 procent van de personeelsformatie wordt gereduceerd, ongeveer 90 fte. Tot en met 2009 is daarvan, volgens plan, ruim tweederde oftewel 67 fte gerealiseerd. Dat is circa 15 procent^{1 0}. Deze reductie staat los van de overname van andere taken waar weer aanvulling van de formatie tegenover staat, zoals onder andere het financiële toezicht, het examentoezicht en het toezicht op de indicatiestelling.

Gemiddeld over 2008 en 2009 is het toezicht dus uitgevoerd met een ongeveer 7,5 procent kleinere formatie. Daarmee is het gehele risicogerichte toezicht volgens plan gerealiseerd en zijn onderzoeken in het kader van steekproeven en het vierjaarlijks onderzoek gedaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat realisatie van dit laatste veel moeite kost en dat dat bij de resterende personeelsreductie in het kader van de taakstelling nog moeilijker zal worden.

Toezichtlast bij scholen

De invoering van het risicogerichte toezicht, in combinatie met een taakstelling voor de inspectie zelf, heeft op verschillende manieren gevolgen. Allereerst is van belang de toezichtbelasting die scholen of instellingen ervaren als gevolg van het toezicht. In de oorspronkelijke inrichting van het toezicht volgens de WOT was sprake van een bezoek per jaar, gecombineerd met tenminste 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 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.

Tabel 2 laat zien tot welke reducties van toezichtlasten bij de scholen voor basis onderwijs het risicogerichte toezicht heeft geleid.

	WOT 2001	RGT	Reductie
Jaarlijks/vierjaarlijks onderzoek	6325395	2644223	-3681172
Kwaliteitsonderzoek	1244341	1244341	
Incidenteel	77771	77771	
Totaal basisonderwijs	7647507	3966335	-3681172
Totaal voortgezet onderwijs	2227906	1295242	-932664
Totaal toezichtlast	9875413	5261577	-4612836
Procentueel	100%	53,3%	-46,7%

Tabel 2: Ontwikkeling toezichtlasten (in euro's, prijspeil 2009) primair en voortgezet onderwijs^{1 1}

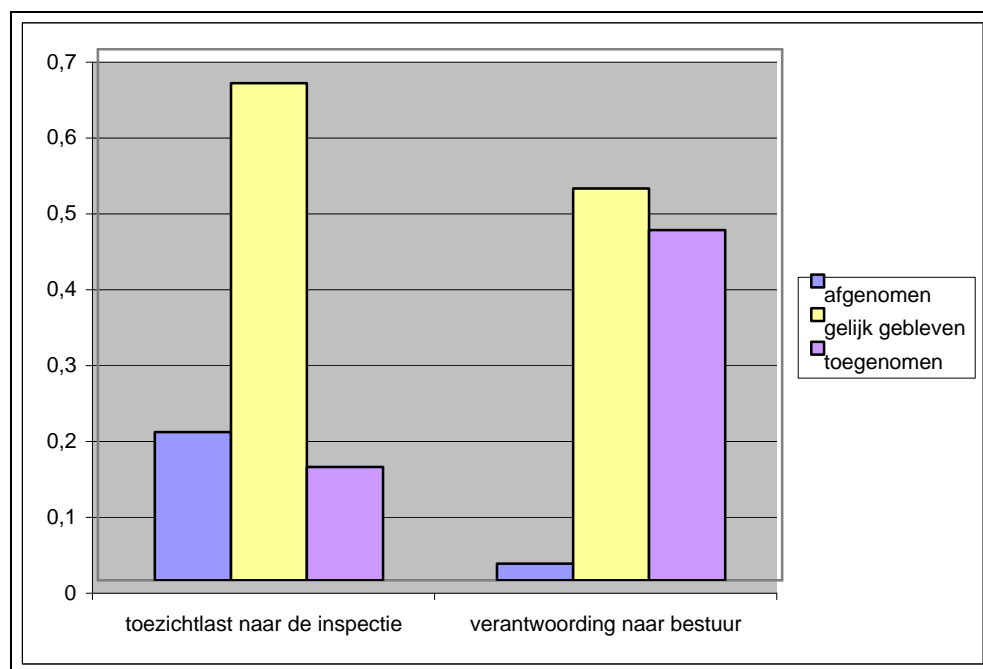
Er is, zoals eerder is opgemerkt, niet enkel sprake van een vermindering van de toezichtlast, maar ook van een verschuiving. Toezicht op zwakke scholen is effectiever dan toezicht op goede scholen. De risicogerichte werkwijze heeft ertoe geleid dat de focus verlegd is naar de zwakkere scholen, waar dus meer toezicht aan wordt besteed.

1 0 Inspectie van het onderwijs

1 1 Ministerie van OCW, Herberekening reductiemaatregelen 1/3/2007-1/7/2009, Eindrapportage, augustus 2009

Dit is inzichtelijk te maken door te bekijken hoeveel toezichtlast de scholen ervaren. Deze toezichtlast geeft immers weer in welke mate scholen direct gevolgen ondervinden van activiteiten van de toezichthouder. Het gaat hierbij niet om uren of kosten die men kwijt is aan het oplossen van de tekortkomingen, maar puur om de directe bemoeienis van de inspectie. De kosten liggen in het algemeen in de sfeer van uren die men moet besteden aan het toezicht. In Tabel 2 is de toezichtlast uitgerekend door uit te gaan van 45 euro per uur. Als we dit voor een basisschool omrekenen, komt dat erop neer dat onder het toezicht onder de WOT 2001 alle scholen jaarlijks gemiddeld 24,6 uur besteedden aan inspectietoezicht (voorbereiding, begeleiding, gesprekken, afhandeling).

Het risicogerichte toezicht levert alle basisscholen (goede en zwakke) 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. Aangezien toezicht op zwakkere scholen meer effect sorteert dan toezicht op goede scholen, worden hiermee de middelen niet alleen efficiënter maar ook effectiever ingezet.



Figuur 3: Ervaren toezicht- en verantwoordingslast bij basisscholen met een onderzoek^{1 2}

De scholen en besturen is ook gevraagd naar de mate waarin ze vonden dat de toezichtlast is toe- of afgenomen. Het gaat hier om een niet-representatieve groep scholen, namelijk overwegend risicovolle en (zeer) zwakke scholen, die op grond daarvan onderzocht zijn of scholen die in het kader van een steekproef zijn onderzocht. Scholen die niet zijn onderzocht, zijn hierbij niet bevroegd maar hebben ook geen toezichtlast van de inspectie ondervonden. Deze onderzochte scholen zijn van mening dat toezichtlast naar de inspectie gelijk is gebleven, zo mogen we concluderen op basis van Figuur 3. Tegelijkertijd blijkt bijna de helft van de

^{1 2} Internetspiegel, 2009a

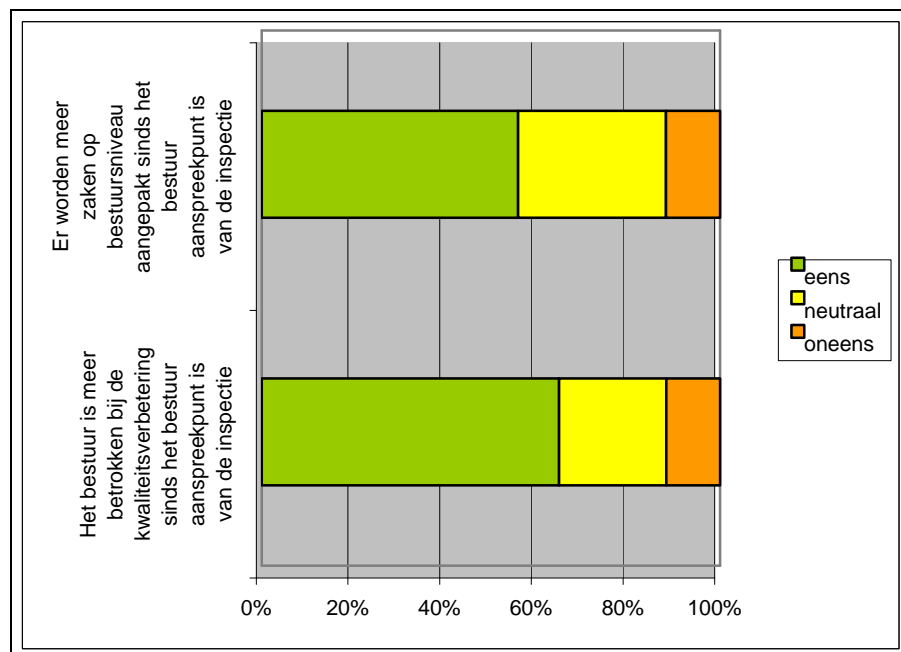
basisscholen van mening dat de verantwoording aan het eigen bestuur is toegenomen.

2.4 Effectiviteit van bestuurlijk gericht toezicht

Mening over bestuursgericht toezicht

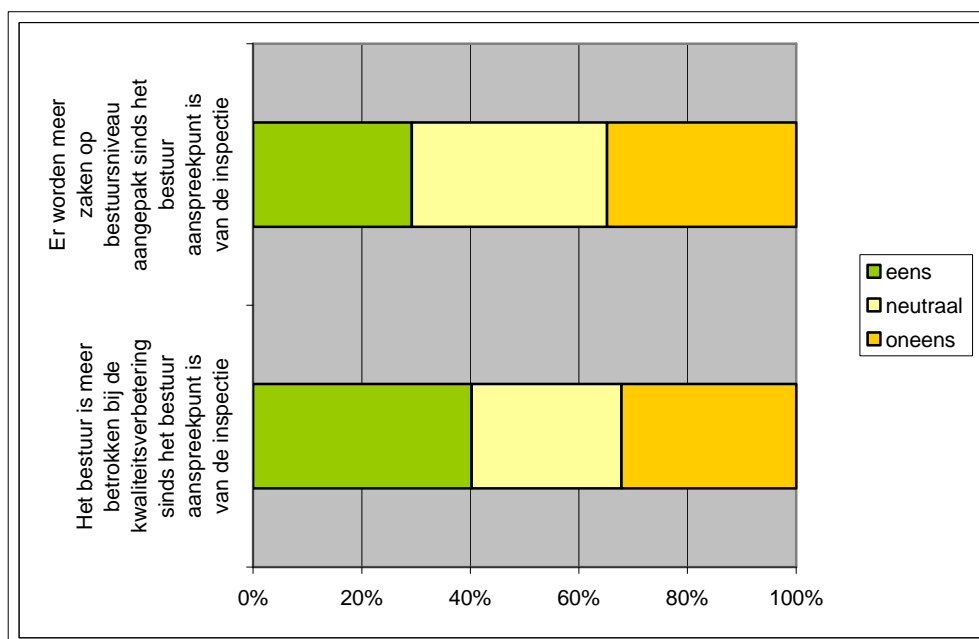
De basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs is in 2009 gevraagd wat zij vinden van het nadrukkelijker aanspreken van het bestuur. Dit wordt door een ruime meerderheid van de scholen als positief ervaren. Zo blijkt uit Figuur 5 dat tweederde van de basisscholen vindt dat het bestuur hierdoor meer betrokken is bij de kwaliteitsverbetering, en ruim de helft dat er hierdoor ook meer zaken op bestuursniveau worden aangepakt. Het percentage scholen dat het hier niet mee eens is, is veel kleiner (12 procent).

In het voortgezet onderwijs (Figuur 6) is het beeld wat minder duidelijk. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat besturen hier van ouds al meer betrokken waren bij de gang van zaken in de school.



Figuur 4: Reactie basisscholen op bestuursinsteek^{1 3}

^{1 3} Bevraging Internetspiegel 2009a



Figuur 5: Reactie scholen vo op bestuursinsteek^{1 4}

Bestuursgericht toezicht en kwaliteitszorg

Het bevoegd gezag is de primaire actor in de borging en verbetering van de onderwijskwaliteit. Om daarin effectief te kunnen opereren heeft het bevoegd gezag een systeem van kwaliteitszorg nodig dat ervoor zorgt dat het inzicht krijgt in het functioneren van de scholen of instellingen of onderdelen daarvan en de mogelijkheid heeft tot sturing daarop. Gelijktijdig met de invoering van het risicogerichte toezicht, heeft de inspectie ook het aanspreekpunt voor de kwaliteit nadrukkelijker dan voorheen bij het bevoegd gezag gelegd. Voorheen lag dat, ondanks de formele positie van het bevoegd gezag, meer in de directe lijn tussen inspectie en schooldirectie^{1 5}. De schooldirectie is in de toezichtvernieuwing niet uit het zicht verdwenen, maar het bevoegd gezag is er nadrukkelijker bij betrokken.

Een belangrijke overweging voor de inspectie bij die keuze was dat de ontwikkeling van de kwaliteitszorg in de afgelopen periode eigenlijk stagneerde. In alle onderwijsverslagen vanaf 2001 wordt steeds vastgesteld dat een deel van de scholen er wel aan doet, maar vaak weinig systematisch en gefragmenteerd. Tevens werd vastgesteld dat bij zeer zwakke scholen in het overgrote deel van de gevallen de kwaliteit van het management mede debet was aan de zeer zwakke kwaliteit. Er leek, met andere woorden, een soort blokkade te zitten tussen school en bestuur die ertoe leidde dat de ontwikkeling werd belemmerd. De bestuursgerichte aanpak zou ertoe moeten bijdragen dat hierin verandering zou komen.

De eerste resultaten uit het toezicht lijken erop te wijzen dat die aanpak succesvol is. In het onderwijsverslag 2009 wordt voor het primair onderwijs gemeld: "Mede door de bestuursgerichte aanpak die de inspectie sinds 2007 hanteert, zijn er steeds meer besturen die een kwaliteitszorgsysteem inrichten dat moet voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden. De PO-raad en onderwijsondersteuningsinstellingen spelen op deze ontwikkeling in met publicaties

^{1 4} Bevraving Internetspiegel 2009b

^{1 5} Zie ook: Motie Kraneveldt-van der Veen en Dibi, 11 november 2009, Kamerstuk 32123 VIII, nr. 42.

en een scholingsaanbod voor besturen (zie bijvoorbeeld Van den Heuvel en Veeke, 2009)."

Een andere bron van informatie lijkt die vaststelling min of meer onafhankelijk te bevestigen. In de bevragingen naar de toezichtlast kan voor 2009 worden vastgesteld dat deze als gevolg van inspectietoezicht is teruggelopen. Gelijktijdig wordt echter vastgesteld dat de informatiebehoefte van het eigen bestuur fors is toegenomen. Dit wijst erop dat de C van de PDCA-cyclus (plan, do, check, act) vanuit het bestuur meer wordt ingevuld. Het is een van de punten waar de inspectie in de afgelopen jaren steeds op heeft gewezen: het ontbreken van een goede informatievoorziening bij de besturen met betrekking tot het functioneren van de scholen of instellingen of onderdelen daarvan. De komende jaren zullen moeten uitwijzen of deze ontwikkeling leidt tot een structurele verbetering van de kwaliteitszorg.

De inspectie probeert deze ontwikkeling wel verder te stimuleren, waardoor enerzijds de besturen beter kunnen voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden, maar anderzijds ook hun kwaliteit verder kunnen verbeteren. Daartoe worden inspectiegegevens beschikbaar gesteld voor benchmarkdoeleinden.

3 Conclusie

De vraag naar de effectiviteit van het risicogerichte toezicht levert voor het primair onderwijs het beeld op dat in de periode die is beoordeeld, de effectiviteit minstens gelijk is gebleven. De inspectie volgt de scholen zeer nauwgezet door het jaarlijkse toezichtarrangement en is er goed in geslaagd de onderpresterende scholen door middel van de risicoanalyse te detecteren. Ze steekt bovendien meer energie in het stimuleren van de verbetering bij die scholen. Een oorzakelijke relatie tussen inspectietoezicht en kwaliteit is op korte termijn moeilijk aan te tonen. De inrichting van het risicogerichte toezicht is echter gelijk opgegaan met een lichte verbetering van de kwaliteit in het primair onderwijs. Bij het voortgezet onderwijs is de ontwikkeling veel duidelijker. Daar is het aantal zeer zwakke scholen het laatste jaar bijna gehalveerd.

Waar het gaat om de kwaliteit van de risicoanalyse, is uit controleonderzoeken gebleken dat deze er in het primair onderwijs goed in slaagt de risicovolle scholen te detecteren. De kans is dus zeer klein dat leerlingen op een zeer zwakke school zitten die niet wordt ontdekt. Duidelijk is echter ook dat een verbetering van de risicodetectie mogelijk is die ertoe leidt dat minder scholen worden onderzocht die wel blijken te voldoen. Daarmee zou nog efficiencywinst kunnen worden geboekt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een ruimere detectie ook een preventief effect kan hebben. Besturen zijn zich dan bewuster van risico's en nemen maatregelen.

Voor wat betreft de efficiency van de inspectie kan worden vastgesteld dat zij het toezicht in 2008 en 2009 gemiddeld met 7,5 procent minder formatie uitgevoerd heeft dan voorheen het geval was. Dit is een aanzienlijke reductie waarmee zij er niettemin in geslaagd is het effect van haar toezicht te verbeteren. De komende jaren zal de reductie verder plaatsvinden, hetgeen wel een grote druk legt op de uitvoering van onderzoek buiten de risicogerichte systematiek.

De risicogerichte werkwijze heeft over de hele linie geleid tot een aanzienlijke reductie van de toezichtlast bij scholen met ruim 46 procent. Dit betekent dat een goed functionerende basisschool ongeveer anderhalve dag per jaar minder werk heeft aan inspectietoezicht. Daar staat tegenover dat zwakke of zeer zwakke scholen juist veel meer te maken hebben met de inspectie. Daar is het met ruim anderhalve dag oftewel 60 procent toegenomen. Hierbij gaat het evenwel om een veel kleiner aantal scholen. Met de risicogerichte werkwijze heeft de inspectie op haar terrein dan ook ruimschoots voldaan aan de kabinetsdoelstelling van 25 procent lastenreductie.

Het bestuurlijk georiënteerd toezicht heeft geleid tot een veel grotere betrokkenheid van besturen bij het reilen en zeilen van hun scholen. Dat is al te merken aan de toegenomen hoeveelheid informatie die scholen aan het eigen bestuur moeten leveren. Het lijkt erop dat hiermee de kwaliteitszorg een aanzienlijke stimulans heeft gekregen, in elk geval op het element dat het bestuur kennis heeft van de relevante informatie over zijn scholen. Of de bestuursgerichte insteek al eigenstandige effecten heeft op de kwaliteit van het onderwijs, dus naast de risicogerichte benadering, is nog niet onderzocht.