

Vergaderjaar 2016–2017

33 905

Transitie in onderwijstoezicht

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2017

Het onderwijs in Nederland is van een hoog niveau. Soms moet het onderwijs beter, vaker kan het onderwijs beter. Deze ambitie hebben wij de afgelopen vier jaar continu uitgedragen. Wij zien dat de verbetercultuur binnen het onderwijs bij veel scholen en instellingen de afgelopen jaren langzaam maar zeker meer vaste voet aan de grond krijgt.

Het onderwijstoezicht is een belangrijke schakel om een verbetercultuur in het onderwijs te stimuleren en te ondersteunen. Op 1 juli wijzigt de Wet op het onderwijstoezicht door de wet Bisschop c.s. (Kamerstuk 33 905, nr. 4) en een maand later treedt het vernieuwde toezicht in werking. Met deze brief reageren wij op de resultaten van de meest recente voortgangsrapportage Vernieuwd Toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna de inspectie)¹. De ervaringen zijn overwegend positief. Ook de ringen hebben aangegeven de inhoud van de voortgangsrapportage te herkennen.² De inspectie is klaar voor de transitie, schoolbesturen staan in de startblokken.

Wij hebben vertrouwen dat het vernieuwd toezicht een belangrijke bijdrage gaat leveren aan de verdere verbetering van het Nederlands onderwijs.

Wij beginnen met een korte samenvatting van wat wij beoogden met de invoering van het vernieuwd toezicht. Daarna gaan wij in op een aantal aandachtspunten uit de voortgangsrapportage van de inspectie. Ten slotte willen wij aandacht vragen voor twee verwachte consequenties van het vernieuwd toezicht, de andere informatievoorziening aan ouders en leerlingen op schoolniveau omdat de inspectierapporten zich richten op

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Ieder kwartaal overlegt de inspectie met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en andere betrokkenen. Zij zijn georganiseerd in zogeheten «ringen». De rapportage «naar vernieuwd toezicht» is in deze ringen besproken. De verslagen van de vergaderingen van de ringen publiceert de inspectie binnenkort op haar website.

besturen en hun scholen en de stijging van het aantal onvoldoende basisscholen.

Invoering vernieuwd toezicht

In het regeerakkoord Rutte II staat de ambitie om van goed naar excellent onderwijs te komen.³ Om het beste uit leerlingen en studenten te halen. Deze ambitie vereist een doorlopende leerlijn voor het onderwijs zelf, de groei naar een continue verbetercultuur. In de Kamerbrief «Toezicht in Transitie» staat uitgebreid beschreven wat de bijdrage van de inspectie is om deze gewenste beweging binnen het brede onderwijsveld te realiseren.⁴ Dit is het vernieuwd toezicht geworden, waar de inspectie sinds 2014 aan werkt. Het vernieuwd toezicht, met aangescherpt waarderingskader en het nieuwe onderzoekskader voor de inspectie, geldt vanaf 1 augustus 2017 voor primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo), speciaal onderwijs (so) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

Het vernieuwd toezicht moet een stimulans zijn voor (nog) beter onderwijs. De inspectie doet dit door:

1. Basiskwaliteit (wettelijke eisen) te waarborgen

De inspectie blijft de basiskwaliteit van het onderwijs waarborgen. De wet op het onderwijstoezicht maakt vanaf 1 augustus een duidelijk onderscheid tussen de wettelijke vereisten (waarborgfunctie van de inspectie, deugdelijkheidseisen voor de kwaliteit van het onderwijs) en de eigen ambities van scholen. De inspectie *beoordeelt* op de deugdelijkheidseisen. De nieuwe oordelen zijn zeer zwak, onvoldoende, voldoende.

2. Scholen/instellingen te stimuleren tot beter

De inspectie stimuleert schoolbesturen, scholen en instellingen actief de onderwijskwaliteit van het onderwijs op een hoger plan te brengen. In het toezicht sluit de inspectie aan op de eigen ambities van besturen en scholen. In het po, so en vo maken scholen een schoolplan waarin zij hun visie en ambities beschrijven en hoe zij die denken te realiseren. De inspectie *waardeert* de visie en ambities (voldoende of goed). Het traject Excellente Scholen is een apart traject met een beoordeling door een externe jury.

3. Eenduidig en op maat toezicht te houden

Het onderzoekskader is met het vernieuwd toezicht zo veel mogelijk geüniformeerd voor alle sectoren. De inspectie hanteert kwaliteitsgebieden en standaarden op een hoger abstractieniveau. Daarnaast levert de inspectie maatwerk door aan te sluiten bij de visie en de ambities van scholen/instellingen en besturen.

4. Aan te sluiten bij de verantwoordelijkheid van besturen

Besturen komen bij het vernieuwd toezicht nadrukkelijker in beeld. Zij zijn verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Met het vernieuwd toezicht zijn zij ook onderzoeksobject en eerste aanspreekpunt voor de inspectie.

³ Bijlage bij Kamerstuk 33 410, nr. 15

⁴ Kamerstuk 33 905, nr. 1

Gedifferentieerd oordelen

Van goed naar excellent onderwijs betekent niet alleen de basis beoordelen, maar ook het goede waarderen. De basis op orde is het begin, heel veel scholen kunnen beter. De laatste Staat van het Onderwijs laat zien dat er grote verschillen zijn tussen scholen in de onderwijsuitkomsten, ook wanneer de leerling- of studentenpopulatie vergelijkbaar is.⁵ Het zou voor een leerling niet uit moeten maken waar zij naar school gaat, omdat iedere school of opleiding maximale kansen biedt aan leerlingen en studenten. Het vernieuwd toezicht is erop gericht om scholen die voldoende zijn te prikkelen het beter te gaan doen.

Besturen kunnen de inspectie vragen om een onderzoek om te bepalen of één of meerdere van hun scholen in aanmerking komen voor de waardering «goed», op basis van de eigen aspecten van kwaliteit. De waardering «goed» geeft scholen een uitdagende norm om zich ten opzichte van zichzelf te blijven verbeteren. De waardering «goed» laat zien welke scholen op basis van eigen ambities, de eigen aspecten van kwaliteit, boven de basisnorm zijn uitgestegen. Ambitie is niet genoeg, scholen moeten deze ook in de praktijk brengen. Deze «goede» scholen maken de ambitie om zich te blijven verbeteren waar. De waardering «goed» bovenop de basiskwaliteit «voldoende» biedt scholen de mogelijkheid om openlijk trots te zijn op de kwaliteit van het onderwijs die zij leveren. Goede onderwijskwaliteit wordt zichtbaar en dat maakt het makkelijker om van elkaar te leren.

Sinds 2012 kunnen scholen in het po, so en vo zich aanmelden voor het «Predicaat Excellent». Dit predicaat krijgen scholen door zich te onderscheiden van andere scholen door een specifiek excellentieprofiel dat duidelijk herkenbaar is en doorwerkt in de hele organisatie. Dit hoeft zeker niet altijd op het cognitieve vlak te zijn, maar kan ook door bijvoorbeeld een uitstekend zorgklimaat of een doorleefde visie van de school als lerende organisatie. Om zich voor het waarderingstraject aan te kunnen melden, moeten scholen eerst voldoen aan de eisen van de waardering «goed». Hiermee sluit het excellentietraject aan bij het vernieuwd toezicht. Een onafhankelijke jury beoordeelt de excellentieprofielen en adviseert de inspectie welke scholen in aanmerking komen voor het predicaat.

De resultaten zijn positief

De invoering van het vernieuwd toezicht is een majeure operatie die met zorg door de inspectie is voorbereid. Na enkele jaren van testen, pilots, bijstellen en aanpassen in een intensief implementatietraject hanteert de inspectie vanaf 1 augustus aanstaande voor alle besturen, scholen en opleidingen in het po, vo, so en mbo het vernieuwd toezicht.

De voortgangsrapportage laat zien dat de ervaringen tijdens de pilotfase met het vernieuwd toezicht positief zijn.⁶ De besturen waarderen de feedbackgesprekken. De inspectie wil er tijdens deze gesprekken voor zorgen dat de besturen een duidelijk beeld krijgen van wat hun verbeterpunten zijn en geeft aangrijpingspunten om daarmee aan de slag te gaan. Bovendien herkent het overgrote deel van de besturen en scholen zich in de oordelen en waarderingen van de inspectie. 86 procent geeft aan dat

⁵ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 130

⁶ De inspectie zet na ieder onderzoek een enquête uit onder de onder-toezicht-gestelden. In de voortgangsrapportage van de inspectie zijn alleen de resultaten van het po en vo beschreven. Scholen hebben op vrijwillige basis deelgenomen in de aanloopfase van het vernieuwd toezicht. De data van de tevredenheidsonderzoeken in het mbo zijn nog niet compleet en maken geen onderdeel van de voortgangsrapportage.

de tijdsinvestering in verhouding is met wat het onderzoek van de inspectie heeft opgeleverd. Gemiddeld geven de besturen en scholen een 7,7 voor het inspectieonderzoek. Bijna 90 procent vindt het vernieuwd toezicht een verbetering.

Besturen in beeld

De waardering van besturen voor het vernieuwd toezicht geeft vertrouwen voor het vervolg. Het is nieuw voor besturen in het funderend onderwijs dat zij rechtstreeks worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. In het mbo gebeurt dit al langer. Het vernieuwd (bestuursgericht) toezicht is een logische stap binnen onze sturingsfilosofie voor het onderwijs. Besturen dragen de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor goed en toegankelijk onderwijs. Met 100 jaar artikel 23 in de Grondwet heeft Nederland een fijnmazig stelsel waarbij onderwijs aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen en ontwikkelingen in de samenleving, gekoppeld aan een staatstoezicht op de basiskwaliteit. Deze balans tussen vrijheid en toezicht is een grote verworvenheid van het Nederlands stelsel. Binnen dat stelsel zijn besturen meer dan alleen een doorgeefluik van middelen of verzamelpunt van leerlingvolgsystemen. Zij zijn het schakelpunt voor de kwaliteit van het onderwijs dat onder hun bevoegdheid in de klassen, leslokalen en in de praktijk plaats heeft. De inspectie spreekt besturen nu rechtstreeks aan.

Overigens blijft de inspectie alle scholen in het funderend onderwijs iedere vier jaar bezoeken. Dit kan verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld een bezoek in het kader van een thema-onderzoek of een onderzoek op verzoek bij goede scholen.

Aandachtspunten

Het vernieuwd toezicht heeft grote impact op de dagelijkse toezichtspraktijk.

De voortgangsrapportage van vorig jaar gaf voor de inspectie aanleiding om het vernieuwd toezicht op enkele punten zowel op proces als op inhoud aan te passen. Dat doet de inspectie ook nu met de aandachtspunten die uit de meest recente voortgangsrapportage naar boven zijn gekomen.

Verwachtingsmanagement en communicatie

Communicatie was vorig jaar het belangrijkste aandachtspunt volgens de voortgangsrapportage. Het is de meeste besturen inmiddels duidelijk wat zij kunnen verwachten tijdens het onderzoek van de inspectie.

Schoolbesturen en scholen melden bij het tevredenheidsonderzoek in het bijzonder nog knelpunten in de voorbereiding van het toezichtsbezoek. Zij ervaren de voorbereidingstijd voor het onderzoek op het niveau van scholen/opleidingen als kort. De inspectie bepaalt pas tijdens het startgesprek met het bestuur welke scholen zij wil bezoeken. Dit is inherent aan het maatwerk in het toezicht. Onduidelijkheid over wat er verwacht wordt, vraagt van de inspectie om maatwerk in de communicatie en informatieverstrekking richting scholen.

Toezichtslast

Het merendeel van de besturen vindt dat de tijdsinvestering bij het vernieuwd toezicht en het onderzoeksresultaat met elkaar in evenwicht is. Wel is tijdsinvestering en toezichtslast van het vernieuwd toezicht een onderwerp dat aanhoudend monitoring vereist. Enkele besturen en

schoolleiders uiten zorgen over de tijdsbesteding die het vernieuwd toezicht van hen vereist. Voor besturen is het vooral onbekendheid met het vernieuwd toezicht en dat de kwaliteitszorg van het bestuur voor het eerst onderzocht wordt.

Het vernieuwd toezicht gaat ervanuit dat besturen een visie hebben op de kwaliteit van het onderwijs en dat zij daarop sturen. Dat zal voor sommige besturen nieuw zijn. Het gevaar is dat de toezichtslast zich verplaatst. De inspectie komt voor scholen wat meer op afstand, het bestuur komt dichterbij. Tijdens klankbordgroepen spraken schoolleiders de zorg uit dat hun bestuur gedetailleerd de kwaliteit van het onderwijs in kaart zal willen brengen. Dit vraagt om een juiste balans: het is van belang dat besturen zicht hebben op de kwaliteit en de juiste informatie hiervoor verzamelen, maar er bestaat een risico dat dit zijn doel voorbijstrijkt en de administratieve lasten onevenredig toenemen. Wij roepen besturen op om hier op een evenwichtige manier mee om te gaan. Wij zijn in gesprek met de PO-Raad en VO-raad hoe wij besturen kunnen ondersteunen met de kwaliteitszorg.

Voor de inspectie is het uitgangspunt om gebruik te maken van beschikbare informatie. De inspectie zal steeds kritisch kijken naar wat zij precies van besturen, scholen en instellingen aan inspanning en informatie vraagt. Als besturen goed weten waar zij op moeten sturen, kunnen zij gericht de verantwoording over de onderwijskwaliteit verzamelen. Een inspectiebezoek zou geen aanleiding moeten zijn voor besturen om nieuwe informatie te genereren.

De inspectie beschrijft in de voortgangsrapportage in ieder geval voor de kleine besturen, de zogenaamde éénpitters, de werkwijze aan te passen om de toezichtslast te beperken. Dit gebeurt met name door het aantal gesprekken te beperken.

Aandacht voor het sociaal kapitaal van de inspectie

De inspectie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de eigen medewerkers om klaar te zijn voor de overgang naar het vernieuwd toezicht. Bijna alle inspecteurs voelen zich voldoende bekwaam om met de nieuwe werkwijze aan de slag te gaan. Inspecteurs hebben veel vrijheid bij de inrichting van hun onderzoek en zij mogen binnen de afgesproken standaarden afwegen hoe zwaar zij elk element wegen. De inspecteurs kunnen hiermee een expertoordeel geven. Het geldt voor zowel de wettelijke deugdelijkheidseisen, als ook voor de eigen aspecten van kwaliteit. Inspecteurs merken op dat het soms lastig is om te bepalen hoe verschillende aspecten meewegen en welke bevindingen doorslaggevend moeten zijn voor een (on)voldoende. De inspectie is zich hier terdege van bewust en geeft aan dat dit een doorlopend leertraject is. Daarbij is het belangrijk vast te stellen dat inspecteurs veel meer in teams gaan werken, zodat oordelen nooit ver uit elkaar kunnen lopen.

Enkele aanvragen voor de waardering goed

Eén van de uitgangspunten van het vernieuwd toezicht is gedifferentieerd oordelen en waarderen. De waardering «goed» bovenop de basiskwaliteit «voldoende» moet scholen de mogelijkheid bieden om openlijk trots te zijn op de kwaliteit van het onderwijs die zij leveren. De waardering «goed» laat zien dat scholen de ambitie hebben om zich te blijven verbeteren om boven de basiskwaliteit uit te stijgen.

In het afgelopen jaar heeft een beperkt aantal scholen gevraagd om het onderzoek voor de waardering «goed». Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het gaat om een nieuw fenomeen en besturen en scholen die geïnteresseerd zijn meer tijd nodig hebben om zich hier op voor te bereiden. Onze verwachting is dat het aantal besturen en scholen dat dit onderzoek aanvraagt de komende jaren zal toenemen, ook omdat scholen de waardering «goed» nodig hebben om voor het predicaat «Excellente school» in aanmerking te komen. Wij vinden het belangrijk om de effecten van de waardering «goed» of het predicaat «Excellente school» goed te monitoren, bijvoorbeeld op de consequenties voor kansgelijkheid. Zoals toegezegd in de brief van 31 oktober 2016 aan uw Kamer over gelijke kansen in het onderwijs, zal de inspectie hier aandacht aan besteden.⁷ Dat zal zij doen in de Staat van het Onderwijs.

Samenspel rond kwaliteit en financiën

Ten slotte blijkt uit de voortgangsrapportage dat het samenspel tussen het kwaliteitsonderzoek en het onderzoek naar het financieel beheer van scholen en instellingen nog moet groeien. 70 procent van de besturen geeft aan dat het toezicht niet meer informatie geeft over de financiële situatie van het bestuur en ook niet over de relatie tussen de onderwijskwaliteit en de financiële situatie. Dat komt deels omdat veel besturen dat inzicht zelf al hebben. Tegelijkertijd vindt een klein deel van de bestuurders dat het gezamenlijk optreden van de kwaliteitsinspecteur en financieel inspecteur niet voldoende meerwaarde heeft. Ook een deel van de inspecteurs vindt dat het samenspel nog moet verbeteren. De inspectie is dit schooljaar al begonnen te onderzoeken waar actieve deelname van de financieel inspecteur zinvol is en of de beoordeling van doelmatigheid een rol kan spelen.

Bovenstaande aandachtspunten zullen de komende periode nog de nodige inspanning vergen. Wij vertrouwen er op dat ervaring met het vernieuwd toezicht helpt om de ervaren knelpunten en aandachtspunten op te lossen.

Een aantal meer fundamentele consequenties van het vernieuwd toezicht willen wij niet onbenoemd laten.

Effectief verantwoord aan scholen, ouders en leerlingen

De consequentie van het vernieuwd toezicht is dat het toezicht en de rapportage van de inspectie zich in eerste instantie tot de besturen richt. Deze keuze heeft de inspectie bewust gemaakt. De inspectie beoordeelt de kwaliteitszorg van het bestuur en het onderzoek op schoolniveau is daar onderdeel van. Als gevolg hiervan bevatten de rapportages van de inspectie minder informatie over scholen dan ze gewend waren.

Bijna een derde van de scholen geeft aan toch liever een bredere beoordeling of waardering te krijgen dan op basis van het beperkte deel van het waarderingskader dat bij het verificatieonderzoek ter sprake komt. Het onderzoeksrapport, dat zich richt tot het bestuur, biedt ook ouders en leerlingen minder informatie dan voorheen. Ouders, leerlingen en studenten die zich oriënteren op (vervolg)onderwijs hebben hierdoor minder uitgebreide informatie tot hun beschikking.

Hoewel minder inspectierapporten op schoolniveau zullen verschijnen (het vierjaarlijkse bezoek zal niet meer altijd tot een zelfstandige rapportage leiden), worden andere instrumenten voor transparantie

⁷ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 16

steeds beter benut. Zo blijft scholenopdekaart.nl een belangrijke bron van informatie. Ook verwachten wij dat nu het schoolplan een grotere rol krijgt in het toezicht, dit ook een belangrijker instrument voor horizontale verantwoording wordt. Wij verwachten dan ook geen informatietekort.

Verwachte stijging van het aantal onvoldoendes

De inspectie verwacht op basis van de ervaringen dit jaar met het vernieuwd toezicht dat het aantal onvoldoende (voorheen zwakke) besturen/scholen/opleidingen licht zal stijgen, in het bijzonder in het basisonderwijs.

Besturen

Het is nieuw in het funderend onderwijs dat voortaan het bestuur het eerste aanspreekpunt in het toezicht is. De inspectie heeft geconstateerd dat het afgelopen jaar ruim een kwart van de beperkte (niet representatieve) groep besturen, die volgens de nieuwe criteria zijn onderzocht, onvoldoende scoort op de standaard «kwaliteitszorg». Deze besturen zullen de kwaliteitszorg hoger op hun agenda moeten plaatsen. Wij beraden ons op dit moment met de PO-Raad en VO-raad op mogelijkheden om de besturen daarbij te ondersteunen.

Scholen

Uit de wet-Bisschop c.s. volgt dat de combinatie niet voldoen aan een wettelijke bepaling samen met onvoldoende leerresultaten leidt tot het oordeel «zeer zwak». Het onderzoekskader maakt een scherp onderscheid tussen de wettelijke deugdelijkheidseisen en eigen aspecten van kwaliteit. Dit verhoogt de transparantie over de (wettelijk noodzakelijke) punten tot verbetering. De inspectie houdt, met name in het primair onderwijs, rekening met een lichte stijging van het aantal scholen dat zij als onvoldoende beoordeelt. Dit komt omdat de inspectie breder kijkt en meer aspecten scherper in beeld krijgt, en ontstaat ook door de directe koppeling van het waarderingskader aan de deugdelijkheidseisen in de sectorwetten. Bij basisscholen is de standaard «Zicht op ontwikkeling» (een wettelijke deugdelijkheidseis) in de pilotfase het vaakst als onvoldoende beoordeeld.⁸ De inspectie beschrijft dat veel scholen nog moeite hebben om alle elementen, die in deze standaard tot uitdrukking komen, in praktijk te brengen. In het voortgezet onderwijs en het mbo werkt de inspectie al langer met een breder waarderingskader.

Meer onvoldoende scholen zien wij niet direct als een zorgwekkend signaal. De bredere blik van de inspectie helpt scholen om de kwaliteit van scholen en opleidingen nog beter op orde te krijgen.

Naast de wettelijke eisen, die leiden tot een oordeel, is bij scholen ook aandacht nodig voor de eigen aspecten van kwaliteit. Hierover geeft de inspectie geen oordeel, maar een waardering. Voor het po, so en vo is het schoolplan de spil in de ontwikkeling van visie en ambitie op de onderwijskwaliteit. Scholen zijn met de invoering van de wet Bisschop (1 juli 2017) verplicht deze in hun schoolplan op te nemen. De inspectie constateert dat de meeste schoolplannen die er nu zijn te weinig ambitie en zicht op beoogde resultaten laten zien. De inspectie zal de komende jaren scholen actief stimuleren hun schoolplannen aan de wettelijke eisen aan te passen.

⁸ Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 130, p. 70

Wij verwachten dat de meeste scholen zichzelf zullen verbeteren. Voor de scholen die dat niet lukt, blijven de ondersteuningsprogramma's van kracht die wij nu ook al aanbieden aan (zeer) zwakke scholen. Wij zullen de ontwikkeling van het aantal zeer zwakke en onvoldoende scholen op de voet volgen.

En verder na 1 augustus

Uiteraard blijft de inspectie ook na invoering van het vernieuwd toezicht de vinger aan de pols houden hoe het vernieuwd toezicht landt bij de besturen, scholen en instellingen. De inspectie zal bij de reguliere tevredenheidsrapportage inzicht geven in de waardering van het veld voor het vernieuwd toezicht. De Radboud Universiteit doet, in opdracht van de inspectie, onderzoek naar de effecten van het vernieuwd toezicht. Dit langlopend onderzoek is in 2017 gestart. De eindrapportage is in 2020 voorzien. In de tussentijd rapporteert de inspectie over haar oordelen en waarderingen (en de ontwikkeling daarin), onder andere in de Staat van het Onderwijs.

Naast het gesprek over de basiskwaliteit, zal naar onze verwachting het gesprek tussen de inspectie en school- en instellingsbesturen over de ambitie een impuls geven aan de nu al hoge kwaliteit van het Nederlands onderwijs. Wij vertrouwen erop dat het vernieuwd toezicht een bijdrage zal leveren aan de continue verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker