Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

ONDERZOEKSKADER 2021

voor het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs

Geldig per 1 augustus 2021

Inhoud

Samenvatting 5
1. Inleiding 9
1.1 Inleiding 9
1.2 Waar houden we toezicht op? 9
1.3 Begripsbepalingen 10
1.4 Niveaus in het toezicht 11
1.5 Werking en evaluatie 11
2. Visie en uitgangspunten voor het toezicht 13
2.1 Inleiding 13
2.2 Visie 13
2.3 Uitgangspunten voor het toezicht 14
2.3.1 Verbeteren stelselkwaliteit 14
2.3.2 Verantwoordelijkheid bij besturen 14
2.3.3 Waarborgen 15
2.3.4 Stimuleren 15
2.3.5 Proportionaliteit en maatwerk 15
3. Stelseltoezicht 17
3.1 Inleiding 17
3.2 Stelselkwaliteit en stelseltoezicht 17
3.2.1 Een stelsel van onderwijsvoorzieningen 17
3.2.2 Stelseltoezicht 17
3.3 Raamwerk voor stelselkwaliteit 18
4. Waardingeringskader besturen 21
4.1 Inleiding 21
4.2 Opbouw van het kader 21
4.3 Kwaliteitsgebied en standaarden 22
5. Waarderingskader scholen 27
5.1 Inleiding 27
5.2 Opbouw van het kader 27
5.3 Kwaliteitsgebieden en standaarden 28
5.4 Overige wettelijke vereisten 41
6. Oordelen en waarderen 43
6.1 Inleiding 43
6.2 Stimuleren op stelselniveau 43
6.3 Oordelen en waarderen standaarden bestuur en school 43
6.4 Oordelen en waarderen op bestuursniveau 44
6.5 Oordelen en waarderen op schoolniveau 44
6.5.1 Wettelijke norm zeer zwak onderwijs 45
6.6 Oordeelsvorming 45

6.6.1 Beoordelen naleving deugdelijkheidseisen ... 45
6.6.2 Waarderen van ambities ... 45
6.6.3 Omgeving van bestuur en school ... 45
7. Werkwijze toezicht ... 47
7.1 Inleiding ... 47
7.2 Stelseltoezicht ... 47
7.2.1 Werkwijze van het stelseltoezicht ... 47
7.2.2 Monitoring en analyse van ontwikkelingen ... 47
7.2.3 Agenderen en interveniëren ... 48
7.3 Toezicht op besturen en scholen ... 49
7.3.1 Werkwijze toezicht op besturen en scholen ... 49
7.3.2 Proportionaliteit en maatwerk ... 49
7.3.3 Jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse ... 50
7.4 Toezichtsactiviteiten bij besturen en scholen ... 50
7.4.1 Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen ... 50
7.4.2 Onderzoeken op schoolniveau ... 52
7.4.3 Onderzoeken specifiek gericht op financieel beheer ... 53
7.4.4 Overige toezichtsactiviteiten ... 53
7.5 Vervolgtoezicht, intensivering en sancties ... 54
7.5.1 Vervolgtoezicht bij herstelperiode ... 54
7.5.2 Escaleren ... 55
8. Communicatie en rapportage ... 57
8.1 Inleiding ... 57
8.2 Communicatie ... 57
8.3 Rapportage ... 57
8.3.1 Stelselniveau ... 57
8.3.2 Bestuursniveau ... 58
8.3.3 Schoolniveau ... 58
8.4 Openbaarmaking, zienswijze en bezwaar ... 59
9. Specifieke toepassingen van het onderzoekskader ... 61
4.4 9.1 Inleiding ... 61
4.5 9.2 Besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs ... 61
9.2.1 Inleiding ... 61
9.2.2 Aanpassingen waarderingskader en normering ... 62
9.2.3 Werkwijze ... 63
Bijlage 1 Waarderingskader besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs ... 65

Samenvatting

Inleiding

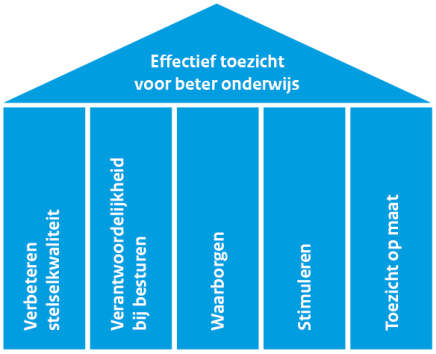
Toezicht vereist actualisatie en continue verbetering om effectief te zijn en te blijven. Op basis van evaluaties, ervaringen en actuele ontwikkelingen heeft de Inspectie van het Onderwijs daarom het Onderzoekskader 2017 aangepast.[1] Het vernieuwde toezicht dat toen in werking trad, nam de verantwoordelijkheid van besturen voor de kwaliteit van hun scholen en opleidingen als uitgangspunt. Die ontwikkeling zetten we (hiermee wordt in dit document de inspectie bedoeld) door en wordt met dit aangepaste kader verder verstevigd.

In het onderzoekskader is beschreven hoe het toezicht op het onderwijs is ingericht. Het omvat het waarderingskader op grond waarvan we oordelen en waarderen en omschrijft de werkwijze daarvoor.

Visie

Centraal in het toezicht op het onderwijs staan de belangen van de leerlingen en studenten. Het doel is het stelsel zo te laten functioneren dat het voorziet in de bagage die voor leerlingen en studenten nu en in hun verdere onderwijsloopbaan en leven essentieel is. Iedereen heeft recht op onderwijs van voldoende kwaliteit en moet erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs op een school op orde is. Onze missie, 'Effectief toezicht voor beter onderwijs', sluit daarop aan. In ons toezicht waarborgen we de kwaliteit van het onderwijs en stimuleren we de verbetering ervan.

Onze missie wordt gedragen door vijf uitgangspunten. De uitgangspunten hangen met elkaar samen en borduren op elkaar voort. Met elk uitgangspunt afzonderlijk, maar vooral in die samenhang beoogt het toezicht bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Daarnaast sluit het toezicht aan bij de verantwoordelijkheid die besturen hebben voor het onderwijs, bewaakt het in aanvulling daarop de basiskwaliteit (waarborgen) en wil het beter onderwijs bevorderen (stimuleren). We bepalen de intensiteit van het toezicht per bestuur (proportionaliteit) en houden bij de uitvoering rekening met de organisatiekenmerken en omstandigheden van het bestuur (maatwerk).



Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich op drie niveaus die voortvloeien uit onze wettelijke opdracht(en): op het stelsel, op besturen en op hun scholen. Hierna wordt per niveau toegelicht hoe het toezicht is ingericht.

Toezicht op het onderwijsstelsel

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich op de context waarbinnen besturen en hun scholen hun werk doen: we spreken dan over het onderwijsstelsel als geheel. Voor de werking en de kwaliteit van het stelsel beschouwen we onderdelen ervan en de verbanden daartussen. We geven daarmee invulling aan de reflectieve functie van het toezicht: vanwege onze wettelijke taak op stelselniveau reflecteren we op de kwaliteit van het stelsel.

Het stelseltoezicht gaat uit van het belang dat de samenleving als geheel heeft bij het onderwijs: het publieke belang. Als onderdeel daarvan geven we in het toezicht aandacht aan specifieke kansen en bedreigingen, specifieke onderdelen van het stelsel of groepen leerlingen. Als toezichthouder moeten we daarom weten hoe het onderwijs zich ontwikkelt en, als er iets niet goed loopt, de samenleving informeren. De kernfuncties van het onderwijs (kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie

[1] Over de evaluatie van ons toezicht is een rapport geschreven: Evaluatie vernieuwd toezicht. Voortgangsrapportage 2018/2019. U kunt dit rapport vinden op onze website (www.onderwijsinspectie.nl).

en gelijke kansen) nemen we in ons toezicht als uitgangspunt voor de omschrijving van de kwaliteit van het onderwijsstelsel.

Stelseltoezicht was al onderdeel van het toezicht van de inspectie, maar nieuw is dat we de kwaliteit hebben gedefinieerd in een raamwerk. Dat is geen kader waarmee we een individueel bestuur of een individuele school beoordelen of waarderen, het is een raamwerk om het onderwijs als geheel te beschouwen. Het biedt sturing en focus voor het krijgen van zicht op trends en knelpunten in het stelsel. Op basis daarvan agenderen we de risico's en interveniëren we, op het niveau van het stelsel, wanneer dat vanuit de stimulerende functie van het toezicht passend of nodig is.

We duiden en waarderen jaarlijks in 'De Staat van het Onderwijs' hoe het met de kernfuncties en voorwaarden van het onderwijsstelsel is gesteld. Daarnaast maken we vaak aparte themarapporten.

Toezicht op het bestuur en zijn scholen
Besturen zijn ervoor verantwoordelijk dat het onderwijs op hun scholen van voldoende kwaliteit is en dat het financieel beheer op orde is. Door het aangepaste onderzoekskader worden besturen daarnaast nog nadrukkelijker gestimuleerd om na te denken over hun eigen ambities. Elke vier jaar onderzoekt de inspectie in het 'Vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen' de mate waarin het bestuur deze verantwoordelijkheid neemt en of de (be)sturing op de kwaliteit van de scholen op orde is.

We beoordelen de kwaliteit van de besturing in het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De kern van het kwaliteitsgebied is dat het bestuur zorgt voor besturing van de onderwijskwaliteit op de scholen en voor een goede organisatie en kwaliteitscultuur. Uit het oordeel op dit kwaliteitsgebied blijkt of het bestuur in staat is om met zijn (be)sturing de kwaliteit en het financieel beheer van het onderwijs op de scholen te waarborgen en verder te ontwikkelen. Wat nieuw is, is dat het financieel beheer integraal onderdeel van de standaarden in dit kwaliteitsgebied is.

Om te onderzoeken in hoeverre de besturing door het bestuur op orde is, ondernemen we onderzoeksactiviteiten op bestuurs- en schoolniveau die we vooraf vastleggen in een onderzoeksplan. Met verificatie-activiteiten toetsen we bij besturen en scholen in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van zijn onderwijs, het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. Zo spreken we onder andere met de medezeggenschapsraad of studentenraad en het interne toezicht. Daarnaast voeren we activiteiten op scholen uit, zoals het voeren van gesprekken met leerlingen, ouders en schoolleiders of het afleggen van lesbezoeken. Ook kunnen we een risico-onderzoek of een onderzoek naar de waardering Goed uitvoeren. Het onderzoek leidt tot een oordeel of waardering per standaard. Op basis van de beslisregels beoordelen we de besturing ook op het niveau van het gehele kwaliteitsgebied. Dit laatste is voor sommige sectoren nieuw ten opzichte van 2017. De waardering Goed kunnen we zowel op het niveau van de standaard als op het niveau van het kwaliteitsgebied toekennen als het bestuur niet alleen voldoet aan de deugdelijkheidseisen, maar ook ambities realiseert die daarboven uitstijgen. Het rapport van het onderzoek, inclusief de oordelen en waarderingen, maken we openbaar via onze website.

Afhankelijk van de kwaliteit van de besturing en eventuele tekortkomingen bepalen we het vervolgtoezicht. Er kan gekozen worden om het toezicht te intensiveren of juist minder intensief te laten zijn. Dit vervolgtoezicht kan uitgevoerd worden door het bestuur of door de inspectie. Daarnaast is het mogelijk dat er een tussentijds onderzoek plaatsvindt, als dit op basis van bepaalde informatie, zoals signalen of financiële kengetallen, nodig blijkt. Bij een bestuur dat er niet in slaagt zijn besturing op (delen van) de kwaliteit van scholen te waarborgen, voeren wij zelf (delen van) het tussentijds onderzoek uit.

Toezicht op individuele scholen
Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen, waarbinnen schoolleiders hun verantwoordelijkheid voor de sturing van de kwaliteit op school vormgeven. De waarborgfunctie van de inspectie sluit daarop aan. Deze waarborgfunctie wordt versterkt door meer en beter gebruik te maken van signalen en andere gegevens en informatie, waaronder schooleigen informatie zoals het schoolplan. Het toezicht op individuele scholen is daarmee ook aanvullend op wat het bestuur zelf uitvoert en waarover het bestuur zich verantwoordt. Naast verificatie-activiteiten op scholen waar we onderdelen van de kwaliteit onderzoeken, is het mogelijk dat we op het niveau van een school op (een selectie van) standaarden oordelen geven of een waardering uitspreken. Dit doen we bij

een onderzoek naar risico's en bij een onderzoek naar de waardering Goed. Wanneer wij risico's signaleren, voeren wij (afhankelijk van de aard van de risico's) het onderzoek op de school geheel of gedeeltelijk uit. Dit kan zowel binnen als buiten het vierjaarlijks onderzoek plaatsvinden. Op verzoek van het bestuur kunnen we tevens een onderzoek naar de waardering Goed uitvoeren indien het bestuur onderbouwt waarom de betreffende school de waardering Goed verdient.[2]

Wanneer we een onderzoek naar risico's of naar de waardering Goed uitvoeren, gebruiken we standaarden uit het waarderingskader voor scholen. We beoordelen standaarden binnen de kwaliteitsgebieden Onderwijsproces, Veiligheid en schoolklimaat, Onderwijsresultaten en Sturen, kwaliteitszorg en ambitie.[3] De standaarden krijgen een oordeel of waardering. Daarnaast kan een school, op basis van een beslisregel, het eindoordeel Zeer zwak, Onvoldoende, Voldoende (basiskwaliteit) of de waardering Goed krijgen. De oordelen en/of waarderingen, die vaak onderdeel zijn van het rapport van het vierjaarlijks onderzoek, maken we openbaar via onze website.

Net zoals bij besturen is ook op scholen vervolgtoezicht mogelijk bij tekortkomingen en bij het oordeel Onvoldoende of Zeer zwak. Ook bij scholen is het, zoals hierboven aangegeven, mogelijk dat we tussentijds een onderzoek naar risico's uitvoeren, bijvoorbeeld bij ernstige signalen. De intensiteit van het vervolgtoezicht hangt net als bij besturen af van de kwaliteit van het bestuur. We gaan er namelijk van uit dat het bestuur er in eerste instantie zelf voor zorgt dat er effectieve maatregelen worden getroffen. Een laatste type onderzoek waarbij we scholen bezoeken, is het themaonderzoek. De uitkomsten van themaonderzoeken brengen we op verschillende manieren onder de aandacht van besturen, scholen en de samenleving.

Afsluiting

Hierboven is het toezicht op het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs beschreven. Voor elke sector is een specifiek onderzoekskader gemaakt op basis van de relevante wet- en regelgeving en de ontwikkelingen in de sector. Daarnaast zijn er specifieke toepassingen van en uitzonderingen op het reguliere onderzoekskader, zoals bij de samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs en bij onderwijssoorten en voorzieningen waarvoor specifieke wet- en regelgeving geldt.

In het onderzoekskader is beschreven hoe het toezicht is vormgegeven en wat de inspectie verwacht van het onderwijs. Uiteindelijk begint de verantwoordelijkheid voor beter onderwijs voor alle leerlingen op de school zelf. Het bestuur kan scholen daarin activeren en dit borgen. De inspectie zal hierop toezien, zo nodig ingrijpen en verdere kwaliteitsverbetering stimuleren.

[2] In het middelbaar beroepsonderwijs kan dit uitsluitend binnen het vierjaarlijks onderzoek.

[3] In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het ook om Borging en diplomering.

1. Inleiding

1.1 *Inleiding*

Het onderwijs verandert voortdurend door nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Daarom is het nodig het toezicht op (de kwaliteit van) het onderwijs regelmatig aan te passen. In 2017 is het toezicht vernieuwd. Sinds die tijd is de verantwoordelijkheid van besturen voor de kwaliteit van hun scholen het uitgangspunt voor het toezicht. In het toezicht op het onderwijs in Nederland gaat het om de leerlingen en studenten.

De inspectie heeft inmiddels enkele jaren ervaring opgedaan met het onderzoekskader van 2017. Na evaluatie stellen we het toezicht bij. Dit doen we niet alleen op grond van de opgedane ervaringen, maar ook op basis van actuele ontwikkelingen, verbetersuggesties vanuit het onderwijsveld en aanpassingen in beleid en wet- en regelgeving. In het voorliggende onderzoekskader zijn deze bijstellingen verwerkt. Hierin gaan we uit van de wettelijke taken van de inspectie en de voorschriften in wet- en regelgeving zoals deze voor de desbetreffende sectoren gelden. Daarnaast zijn de uitgangspunten voor het toezicht, zoals al geformuleerd in het Onderzoekskader 2017, verder verankerd in dit herziene onderzoekskader.[4]

Het door de minister vastgestelde Onderzoekskader 2021 (hierna: onderzoekskader) van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) beschrijft hoe het toezicht op het speciaal onderwijs is ingericht. Het onderzoekskader omvat het kader, op grond waarvan we oordelen en waarderen, en de werkwijze. Het onderzoekskader is bedoeld om de werkwijze van de inspectie voor anderen inzichtelijk te maken en het toezicht transparant uit te voeren.

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de wettelijke basis van het onderzoekskader en geven we de belangrijke begrippen in het toezicht weer. In hoofdstuk 2 gaan we in op de visie en de uitgangspunten voor ons toezicht. Daarna volgt in hoofdstuk 3 de invulling van het stelseltoezicht en in de hoofdstukken 4 en 5 de waarderingskaders voor het toezicht op bestuurs- en schoolniveau. Vervolgens beschrijven we hoe we tot oordelen en waarderingen komen (hoofdstuk 6), onze werkwijze (hoofdstuk 7) en communicatie (hoofdstuk 8). Tot slot geven we een overzicht van onderwijsvoorzieningen waarvoor specifieke wetgeving geldt en waar het waarderingskader en de werkwijze afwijken (hoofdstuk 9). Deze afwijkende waarderingskaders zijn te vinden in de bijlagen.

1.2 *Waar houden we toezicht op?*

In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) staat in artikel 3, eerste lid, onder meer dat de inspectie toeziet op de naleving van de onderwijswet- en regelgeving, de taak heeft om de ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit daarvan te bevorderen, en de taak heeft om de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit te beoordelen en bevorderen.

Het onderzoekskader heeft betrekking op alle besturen en scholen die onderwijs verzorgen op basis van de onderwijswetten, zoals in onderstaand tekstkader weergegeven.[5] Daarnaast houdt de inspectie toezicht op de besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Besturen, scholen, opleidingen en besturen van samenwerkingsverbanden zijn onze objecten van toezicht.

[4] We baseren ons op de versie die op 22 juni 2020 is vastgesteld. Het onderzoekskader wordt namelijk elk jaar geactualiseerd vanwege wijzigingen in de wet- en regelgeving.

[5] Dit betreft scholen en onderwijsinstellingen voor: slechthorende kinderen; kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden; visueel gehandicapte kinderen; lichamelijk gehandicapte kinderen; langdurig zieke kinderen (anders dan met een lichamelijke handicap); zeer moeilijk lerende kinderen; zeer moeilijk opvoedbare kinderen; meervoudig gehandicapte kinderen. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op scholen verbonden aan pedologische instituten.

Wettelijk kader toezicht op (voortgezet) speciaal onderwijs
De Wet op het onderwijstoezicht vormt de grondslag voor het toezicht. In deze wet is het toezicht op het onderwijs opgedragen aan de inspectie en heeft de inspectie de taak toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving, de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen en het financieel beheer te beoordelen[6] en te bevorderen, zoals bedoeld in de volgende wetten:

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

1.3 *Begripsbepalingen*

Hieronder definieren we een aantal begrippen die belangrijk zijn voor het toezicht.

Toezicht
De activiteiten van de inspectie, ten aanzien van scholen en samenwerkingsverbanden, die redelijkerwijs voortvloeien uit de taken op grond van artikel 3 van de WOT.

Besturen
Het bevoegd gezag bestaat uit het uitvoerend deel van het bestuur en het interne toezicht. Hoewel deze functies gescheiden zijn, zorgt men er, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, samen voor dat de kwaliteit van hun scholen gewaarborgd is en er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Voor de leesbaarheid spreken we over het bestuur als aanduiding voor het bevoegd gezag als geheel. Daarnaast kennen we besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Deugdelijkheidseisen
Deugdelijkheidseisen zijn bij of krachtens de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, gericht aan besturen. Deugdelijkheidseisen hebben betrekking op de onderwijskwaliteit (in ruime zin) en het financieel beheer.

Waarborgen
Vanuit de waarborgfunctie van het toezicht ziet de inspectie erop toe dat de bij of krachtens een onderwijswet gegeven, voorschriften (de deugdelijkheidseisen) worden nageleefd. Dit gaat over wat het bestuur en de school moeten. Een school die niet voldoet aan die voorschriften, biedt onderwijs van onvoldoende kwaliteit. Onvoldoende onderwijskwaliteit en/of onvoldoende financieel beheer kan leiden tot vervolgtoezicht en sancties.

Stimuleren
Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe eigen ambities bijdragen aan (de continue en duurzame verbetering van) de onderwijskwaliteit. Hiermee bevorderen we de kwaliteit op het niveau van scholen, besturen en zo ook het stelsel. Eigen ambities hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur/school zichzelf stelt. De school beschrijft deze in haar schoolplan.

Interventies
Bij alle handelingen die we ondernemen, spreken we van interventies. We onderscheiden:

- interventies vanuit onze waarborgfunctie: het gaat dan om het naleven van de wet;
- interventies vanuit onze stimuleringsfunctie: gericht op de eigen ambities;
- interventies op stelselniveau: het agenderen van stelselproblemen.

Stelseltoezicht
Het beschouwen van de werking van het stelsel noemen we de reflectieve functie van het toezicht, oftewel stelseltoezicht.

[6] We doelen hier op de taak van de inspectie zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, sub c, WOT.

1.4 *Niveaus in het toezicht*

We onderscheiden verschillende niveaus in het toezicht: onderwijsstelsel, besturen en scholen.

Onderwijsstelsel
Omdat de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel meer is dan de optelsom van de kwaliteit van de besturen en scholen, richten we ons op de werking van het onderwijsstelsel. Vraagstukken overstijgen in toenemende mate de reikwijdte van individuele scholen en besturen en vergen, om deze het hoofd te bieden, bredere samenwerking. We definiëren het onderwijsstelsel als het geheel van scholen, instellingen, besturen, schooltypen en opleidingen. Als inspectie kijken we wat daarin goed gaat en waar zich knelpunten voordoen. Deze knelpunten analyseren en agenderen we op landelijk en regionaal niveau. Het beschouwen van de werking van het stelsel als geheel noemen we de reflectieve functie van het toezicht.[7] De Staat van het Onderwijs is daarvan een voorbeeld.

Besturen
Besturen zijn ervoor verantwoordelijk dat het onderwijs van hun scholen van voldoende kwaliteit is. En ook dat het financieel beheer op orde is. In het toezicht gaan wij na of besturen hier zicht op hebben en of zij hieraan sturing geven, zodat besturen waarborgen dat de leerlingen op hun scholen onderwijs krijgen van voldoende kwaliteit.

Besturen vormen een belangrijk schakelpunt: door te werken aan de kwaliteit van hun scholen dragen zij bij aan de werking en de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel. Zo moeten leerlingen, om zelfstandig te kunnen functioneren, in de samenleving in staat worden gesteld om te kunnen slagen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt. Het onderwijs zorgt ervoor dat leerlingen de school voldoende geletterd en gecijferd en met de benodigde kennis en vaardigheden verlaten. Bovendien is het belangrijk dat zij gelijke kansen krijgen op een passend aanbod, waarbij het geen verschil maakt wie hun ouders zijn, waar zij vandaan komen of waar zij onderwijs volgen. Ook is het belangrijk dat leerlingen en studenten zich als persoon ontwikkelen; het onderwijs draagt eraan bij dat ze zichzelf en hun omgeving kennen en zelfstandig keuzes kunnen maken. Zo leren zij ook zelf om bij te dragen aan de sociale samenhang in de samenleving.

Scholen
De schoolleider geeft samen met het team het onderwijs op hun school vorm. Samen met het bestuur streven zij kwaliteitsdoelen en ambities voor het onderwijs aan hun leerlingen na. Hoe ze dat doen, beschrijven zij in hun schoolplan. Het schoolplan beschrijft het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg. In ons toezicht sluiten we aan bij deze schooleigen informatie. Kernvragen voor de kwaliteit van het onderwijs zijn: leren leerlingen genoeg, krijgen ze goed les en zijn ze veilig?

1.5 *Werking en evaluatie*

Dit onderzoekskader is van kracht met ingang van 1 augustus 2021 en is vastgesteld op [xxxx 2021]. Het is overeenkomstig artikel 13, derde lid, van de WOT bekendgemaakt in de Staatscourant (xxxx 2021) en is gepubliceerd op de website van de Inspectie van het Onderwijs en op www.wetten.nl.

Het onderzoekskader is vastgesteld op grond van artikel 13 van de WOT en is een beleidsregel als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap legt met dit onderzoekskader de werkwijze van de inspectie vast met betrekking tot de uitoefening van haar onderzoekstaken en -bevoegdheden. Ook is het onderzoekskader een wetsinterpreterende beleidsregel. Bij de uitwerking van de deugdelijkheidseisen in het waarderingskader is uitgegaan van een redelijke uitleg van de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.[8] Over zowel de uitleg van wettelijke voorschriften als de werkwijze is overleg gevoerd met het veld conform artikel 13, tweede lid van de WOT.

[7] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit ervoor de reflectieve functie van het toezicht te versterken. Het gaat de WRR erom dat het toezicht periodiek reflecteert op ontwikkelingen, kansen, risico's en bedreigingen binnen en buiten het domein die van invloed kunnen zijn op het eigen functioneren, op de prioritering en/of op het krachtenveld (WRR, 2013). Het kabinet ondersteunt in zijn reactie het pleidooi van de WRR om de reflectieve functie van het toezicht te versterken en daarmee de feedback-rol van het toezicht (Kabinetsreactie, september 2014).

[8] Bijvoorbeeld de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO).

Lopende toezichtsinterventies, waaronder die op basis van het Onderzoekskader 2017 of die tot 1 augustus 2021 voortvloeiend uit specifieke onderzoeken zijn gemaakt, blijven van toepassing. Wetsartikelen die op de dag van publicatie van dit kader in de Staatscourant nog niet in werking zijn getreden, zijn tussen blokhaken ([]) geplaatst.

Vóór 1 januari 2025 evalueren we de werking en de effecten van het onderzoekskader. Ervaringen met dit onderzoekskader en ontwikkelingen in de samenleving, in de verschillende sectoren of in politiek en beleid kunnen leiden tot eerdere bijstelling van (delen van) het onderzoekskader. In beginsel is de geldigheidsduur van het Onderzoekskader 2021 vier jaar.
Ieder jaar wordt het onderzoekskader in ieder geval geactualiseerd naar aanleiding van wijzigingen in de wet- en regelgeving. Om zicht te hebben op ervaringen en ontwikkelingen raadpleegt de inspectie periodiek het veld.

2. Visie en uitgangspunten voor het toezicht

2.1 *Inleiding*

Beter onderwijs voor alle leerlingen, daar staan wij als inspectie voor. We gaan uit van onderwijs in brede zin: het onderwijs óp school en ook op afstand door school. In de wet staat aan welke eisen het onderwijs ten minste moet voldoen. Als inspectie zien we erop toe dat deze basiskwaliteit, via besturen, wordt gewaarborgd: besturen waarborgen de kwaliteit van de scholen, wij waarborgen op onze beurt de kwaliteit van de sturing door besturen (het bestuurlijk handelen). Dit doen we door het beoordelen van hun zicht op kwaliteit en op de sturing op kwaliteit die we van elk bestuur verwachten. Waar nodig intensiveren we het toezicht op de besturen. Daarnaast stimuleren we besturen en scholen om hun ambities waar te maken en om een hogere kwaliteit dan basiskwaliteit te realiseren. Als inspectie willen we laten zien wat er goed gaat bij besturen, scholen en ook in het onderwijsstelsel. We reflecteren dan ook op de werking van het stelsel als geheel. In dit hoofdstuk beschrijven we onze visie op het toezicht (paragraaf 2.2). Daarna beschrijven we de uitgangspunten die we in de uitvoering van het toezicht hanteren (paragraaf 2.3).

2.2 *Visie*

Onderwijs vervult een belangrijke taak in de samenleving. Het onderwijs begeleidt leerlingen naar vervolgonderwijs of werk, als werknemer of ondernemer. Ook moet het onderwijs ervoor zorgen dat kinderen leren hoe zij als burger volwaardig deel kunnen uitmaken van de samenleving. Om elke leerling daadwerkelijk in staat te stellen te werken en mee te doen, geeft het onderwijs hun de benodigde kennis en vaardigheden mee. Het is immers aan het onderwijs om de talenten van álle leerlingen tot bloei te laten komen. Anders gezegd: het leren (kwalificatie), de vaardigheden aanleren om mee te doen en bij te dragen aan de samenleving (socialisatie), en de weg vrijmaken naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt (allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen), zijn de kernfuncties van het Nederlandse onderwijs.

Visie en missie

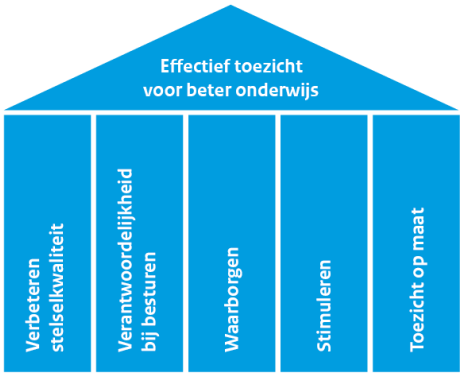
Iedereen heeft recht op onderwijs van voldoende kwaliteit. Elke dag zetten leraren, besturen en andere professionals zich met dit doel in voor hun leerlingen en studenten. Al deze inspanningen dragen bij aan de werking en daarmee de kwaliteit van het onderwijsstelsel om zo een goede onderwijsloopbaan voor alle leerlingen te realiseren. Onze missie, 'Effectief toezicht voor beter onderwijs', sluit daarop aan. In ons toezicht waarborgen én stimuleren we de kwaliteit van het onderwijs. We richten ons daarbij op de werking van het stelsel als geheel (stimuleren) en op besturen en hun scholen (waarborgen en stimuleren). Besturen waarborgen de kwaliteit van hun scholen en het onderwijs aan de leerlingen. De intensiteit van het toezicht en het vervolgtoezicht stemmen we af op de mate waarin het bestuur de deugdelijkheidseisen naleeft en de kwaliteit van zijn scholen waarborgt.

Alle besturen en scholen maken deel uit van het onderwijsstelsel en dragen daarmee bij aan de werking ervan. Het beschouwen van de werking van het stelsel noemen we de reflectieve functie van het toezicht, oftewel stelseltoezicht.[9] De versterking van de rol van het toezicht hierin is bepleit door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en wordt ondersteund door het kabinet.

[9] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht (Nr. 89). Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

2.3 *Uitgangspunten voor het toezicht*

Figuur 2.3a Uitgangspunten van het toezicht



Onze missie, 'Effectief toezicht voor beter onderwijs', wordt gedragen door vijf uitgangspunten (zie figuur 2.3a). De uitgangspunten hangen met elkaar samen en borduren op elkaar voort. Met elk uitgangspunt afzonderlijk, maar vooral in die samenhang beoogt het toezicht bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs(stelsel). Daarnaast sluit het toezicht aan bij de verantwoordelijkheid die besturen hebben voor het onderwijs, bewaakt het in aanvulling daarop de basiskwaliteit (waarborgen) en wil het beter onderwijs bevorderen (stimuleren). We bepalen de intensiteit van het toezicht per bestuur (proportionaliteit) en houden bij de uitvoering rekening met de organisatiekenmerken en omstandigheden van het bestuur (maatwerk). We lichten de uitgangspunten hierna toe.

2.3.1 Verbeteren stelselkwaliteit

Scholen en besturen maken onderdeel uit van het onderwijsstelsel. Het stelsel vormt ook de context waarbinnen zij hun werk doen. Onder stelselkwaliteit verstaan we de mate waarin alle besturen en scholen er samen met anderen in slagen om voor alle leerlingen bij te dragen aan de realisatie van de kernfuncties van het onderwijs. Zij zorgen er samen voor dat deze kernfuncties van onderwijs (kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen) met succes én in evenwicht gerealiseerd worden.

Stelseltoezicht (stimuleren) en het toezicht op besturen en scholen (stimuleren en waarborgen) hangen met elkaar samen, elk met een eigen plaats in het toezicht. Besturen en scholen zijn afzonderlijke objecten van toezicht. Het stelseltoezicht richt zich vanuit een stimulerende en agenderende invalshoek vooral op de samenhang: zowel de inspanningen van besturen, scholen en samenwerkingsverbanden als andere zaken die meespelen bij de totstandkoming van de kernfuncties van het onderwijs, zijn daarin belangrijk. We gebruiken de kernfuncties van het onderwijsstelsel om inhoud te geven aan het stelseltoezicht. Dat kan leiden tot stimulerende interventies op stelsel-, bestuurs- en schoolniveau.

De werking van het stelsel omvat dus meer dan de optelsom van de resultaten van het toezicht op besturen en scholen. Daarom monitoren we ook de ontwikkelingen op stelselniveau, bijvoorbeeld de mate waarin alle kinderen gelijke kansen krijgen in het onderwijs. We onderzoeken en agenderen positieve voorbeelden en knelpunten en kijken hoe we in afstemming met het onderwijsveld de kwaliteit van het stelsel kunnen verhogen. Jaarlijks rapporteren we over de kwaliteit van het stelsel in 'De Staat van het Onderwijs', een taak die ons in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is toebedeeld. Ook bespreken we tijdens onderzoeken met besturen, in een open dialoog, hoe zij met de scholen aan de kwaliteit van het stelsel bijdragen, zonder dat dit tot oordelen of een waardering leidt. Op scholen onderzoeken we via themaonderzoeken ook thema's die de kernfuncties raken. Dit alles samen noemen we stelseltoezicht.

2.3.2 Verantwoordelijkheid bij besturen

Onder 'bestuur' verstaan we het bevoegd gezag van een of meer scholen. Dit omvat ook het interne toezicht. Omdat we besturen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen, noemen we het toezicht bestuursgericht. Besturen waarborgen de kwaliteit van hun scholen en het onderwijs aan de leerlingen. In de uitoefening van hun taken zijn zij ervoor verantwoordelijk dat het onderwijs op hun scholen van voldoende kwaliteit is en dat het financieel beheer deugdelijk is.

Besturen hebben daarnaast een wettelijke verantwoordelijkheid voor passend onderwijs. De kern daarvan is dat voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs wordt gerealiseerd. Schoolbesturen hebben in dat verband een zorgplicht voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Alle schoolbesturen zijn verplicht aangesloten bij een of meer (regionale) samenwerkingsverbanden passend onderwijs. We houden toezicht op de uitvoering van de afspraken binnen het samenwerkingsverband door de schoolbesturen. Daarnaast houden we toezicht op het bestuur van het samenwerkingsverband. Dit lichten we verder toe in hoofdstuk 9.

Wij zien erop toe dat besturen hun taken (het bewaken en bevorderen van de basiskwaliteit en de continuïteit) voldoende uitvoeren. Gebeurt dat niet of in onvoldoende mate, dan houden we verscherpt toezicht op het bestuur en de scholen. Dat maakt onderdeel uit van onze waarborgfunctie. In aanvulling op dit bestuursgerichte toezicht, onderzoeken en beoordelen we ook scholen als het besturen niet lukt de basiskwaliteit te realiseren. Verder geeft het bestuur met het onderwijs ook invulling aan eigen ambities, waaronder vaak ook ambities die de kernfuncties van het onderwijsstelsel raken. Daarop sluiten we aan vanuit onze stimulerende rol.

2.3.3 Waarborgen

De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat leerlingen onderwijs volgen dat van voldoende kwaliteit is. Temeer omdat er een leerplicht geldt voor leerlingen tot 16 jaar en een kwalificatieplicht tot 23 jaar.[10] De norm voor basiskwaliteit is dat besturen en scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen voor de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Deze eisen hebben we in het waarderingskader voor besturen en scholen opgenomen (zie hoofdstuk 4 en 5).

Zo spreken we besturen die het onvoldoende lukt om de basiskwaliteit van hun scholen te waarborgen, aan. Waarborgen zij de basiskwaliteit niet of onvoldoende, dan geven wij het bestuur een of meerdere herstelopdrachten. Dat kan betekenen dat we ons dan ook op scholen richten. Bij een of meerdere onvoldoendes op standaarden krijgen scholen, na toepassing van de beslisregels, een eindoordeel Onvoldoende of Zeer zwak. Waar nodig intensiveren we het toezicht.

2.3.4 Stimuleren

Naast ingrijpen waar het niet goed gaat, stimuleren we ook verdere ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit ervan. We doen dit op meerdere niveaus. Op stelselniveau monitoren we met onderzoek en gegevensverzameling hoe de kernfuncties van het onderwijs zich ontwikkelen. Als we hierin risico's signaleren, agenderen we deze, passend bij de urgentie ervan. We signaleren en agenderen belangrijke onderwerpen in bijvoorbeeld 'De Staat van het Onderwijs' en in themarapportages. Op stelselniveau geven we kansen en mogelijkheden voor verbetering aan, waarmee we het stelsel beogen te stimuleren. We brengen de uitkomsten en analyses van onderzoek op verschillende manieren en bij verschillende betrokkenen onder de aandacht, om zo bij te dragen aan inzicht en oplossingen voor gesignaleerde problemen. Soms is het belangrijk dat betrokkenen rond een thema samen in gesprek gaan. Zo kunnen bijvoorbeeld besturen, gemeenten en samenwerkingsverbanden samen een rol spelen bij voorschoolse educatie of jeugdzorg. We brengen de uitkomsten ook onder de aandacht van besturen en scholen door met hen in een open dialoog te bespreken of zij kansen zien om bij te dragen aan het verbeteren van een stelselknelpunt.

Naast stimuleren door aan te geven wat er beter kan, doen we dat ook door goede kwaliteit zichtbaar te maken. We onderzoeken ook de kwaliteit van besturen en scholen die boven basiskwaliteit uitstijgt. We kunnen daarvoor de waardering Goed toekennen. We geven deze waardering op het moment dat een school of bestuur niet alleen voldoet aan de wettelijke vereisten maar ook aanvullende ambities realiseert. Op verzoek van het bestuur onderzoeken we of de onderwijskwaliteit van een school de waardering Goed kan krijgen. Ook de mogelijkheid om het predicaat Excellente School te krijgen (zie excellentescholen.nl) is een voorbeeld van het zichtbaar maken van kwaliteit en het stimuleren van verbetering van de onderwijskwaliteit. Ten slotte nemen we de (realisatie van de) ambities van het bestuur mee in de onderzoeken en streven we ernaar om tijdens het uitvoeren van onze onderzoeken en in de rapportage daarvan stimulerend te werk te gaan: we geven op een positieve manier feedback en benoemen naast wat er beter moet of kan, ook wat er goed gaat.

2.3.5 Proportionaliteit en maatwerk

Besturen en scholen verschillen van elkaar. De kwaliteit die ze realiseren is anders en ook kunnen ze anders georganiseerd zijn. De manier van ontwikkelen en hun omstandigheden kunnen ook verschillend zijn. Wij sluiten daar in ons toezicht op aan: de intensiteit van het toezicht bepalen we proportioneel in relatie tot de kwaliteit van het bestuur. Daarnaast is de uitvoering van het onderzoek op maat, rekening

[10] Voor een leerling die nog geen startkwalificatie heeft, geldt een verlengde leerplicht tot 18 jaar en een kwalificatieplicht tot 23 jaar.

houdend met de kenmerken van het bestuur en de scholen. Zo komen we zo effectief mogelijk tot een deugdelijk oordeel en beperken we de toezichtslast.

De samenleving verwacht dat besturen en scholen voldoen aan de basiskwaliteit. Voor het toezicht is het belangrijk hoe effectief het bestuur is in het zorgen voor basiskwaliteit op zijn scholen. Het gaat dan om de kwaliteit van het onderwijs, de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, om de mate van naleving van wettelijke voorschriften en de financiële situatie van de instelling. Naarmate een bestuur er beter in slaagt de kwaliteit van de scholen te bewaken en te bevorderen, is het toezicht minder intensief. Dan ligt het accent bijvoorbeeld meer op gesprekken over ambities over hun maatschappelijke opdracht en vragen we het bestuur vanuit zijn zicht op de kwaliteit te rapporteren over kwaliteitsontwikkeling en –verbetering. Indien dit aan de orde is, vragen we het bestuur ook over herstel van tekortkomingen te rapporteren.

Wanneer een bestuur er minder of niet in slaagt de kwaliteit van scholen te realiseren, intensiveren we het toezicht (proportioneel). We kunnen dan bijvoorbeeld in een kort tijdsbestek meerdere onderzoeken naar onderwijskwaliteit uitvoeren of meerdere personen of instanties binnen of rondom het bestuur bij het onderzoek betrekken.

In het kader van onze waarborgfunctie monitoren we jaarlijks de ontwikkeling en de prestaties van een bestuur en de scholen. Op basis van eerder toezicht en kwaliteitsgegevens die we hebben vanuit monitoring, houden we de kwaliteit van bestuur en scholen in beeld. Dit is van belang voor de uitvoering van onze waarborgfunctie.

Bij de uitvoering van het (proportionele) toezicht stemmen we de onderzoeksactiviteiten af op de omstandigheden van het bestuur. Dat is het maatwerk. Hoe we proportionaliteit en maatwerk inzetten, beschrijven we in hoofdstuk 7. Dat hoofdstuk gaat over onze werkwijze.

3. Stelseltoezicht

3.1 Inleiding

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs richt zich ook op de context waarbinnen besturen en hun scholen hun werk doen: we spreken dan over het onderwijsstelsel als geheel. Voor de werking en de kwaliteit van het stelsel beschouwen we onderdelen ervan en de verbanden daartussen. We geven daarmee invulling aan de reflectieve functie van het toezicht: vanwege onze wettelijke taak op stelselniveau, reflecteren we op de kwaliteit van het stelsel. Uitkomsten daarvan gebruiken we voor stimulerende interventies op stelsel-, bestuurs- en schoolniveau. In dit hoofdstuk geven we in een raamwerk weer wat we verstaan onder stelselkwaliteit. Dit raamwerk is opgebouwd aan de hand van de kernfuncties van het onderwijs.

In paragraaf 3.2 definiëren we eerst wat we verstaan onder stelselkwaliteit en stelseltoezicht. We geven aan welke wettelijke taken daarbij van belang zijn. Paragraaf 3.3 bevat het raamwerk voor stelselkwaliteit.

3.2 Stelselkwaliteit en stelseltoezicht

3.2.1 Een stelsel van onderwijsvoorzieningen

In Nederland zorgt de overheid voor de inrichting en het functioneren van een stelsel van onderwijsvoorzieningen. We willen als samenleving dat leerlingen kennis en vaardigheden opdoen die bij hun mogelijkheden en talenten passen, zodat zij kunnen bijdragen aan de samenleving en de arbeidsmarkt. Goed onderwijs is essentieel om ervoor te zorgen dat alle kernfuncties van het onderwijs gerealiseerd worden. Dit is nodig voor een pluriforme samenleving. Onderdeel van goed onderwijs is dat álle leerlingen zich maximaal kunnen ontwikkelen en gelijke kansen hebben. Het gaat erom dat ons onderwijsstelsel goed werkt en er voor alle leerlingen en studenten in slaagt de kernfuncties van het onderwijs te realiseren: kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen.

Binnen het stelsel van onderwijsvoorzieningen is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid: onderwijssectoren zijn nauw met elkaar en met andere voorzieningen in de samenleving verweven. Belangrijke maatschappelijke problemen raken onderwijsinstellingen en ook knelpunten op instellingsniveau en vragen om een breder stelselperspectief.

Om de werking van het stelsel te kunnen duiden, beschrijven we de kwaliteit van het onderwijs als geheel aan de hand van de kernfuncties van het onderwijs (paragraaf 3.3). Zowel stelselkwaliteit als stelseltoezicht vindt een basis in de stelselverantwoordelijkheid van de overheid (artikel 23, Grondwet en artikel 3, eerste lid, sub d, artikel 4, vierde lid en artikel 8, eerste lid, WOT). Hierbij gaat het om een stimulerende rol en de reflectieve functie van het toezicht.

We omschrijven stelselkwaliteit als de mate waarin het stelsel van besturen, scholen en andere actoren erin slaagt de kernfuncties van het onderwijs (kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen) met succes én in evenwicht te realiseren. Deze kernfuncties nemen we in ons toezicht als uitgangspunt voor de omschrijving van de kwaliteit van het onderwijsstelsel.

3.2.2 Stelseltoezicht

Het toezicht gaat uit van het belang dat de samenleving als geheel heeft bij het onderwijs: het publieke belang. Als onderdeel daarvan geven we in het toezicht aandacht aan specifieke kansen en bedreigingen, specifieke onderdelen van het stelsel of groepen leerlingen. Als toezichthouder moeten we daarom weten hoe het onderwijs zich ontwikkelt, daarop reflecteren en, als er iets niet goed loopt, de samenleving informeren. Wij vatten stelseltoezicht dan ook op als het beschouwen van de werking en de kwaliteit van het stelsel als geheel. Omdat dit het niveau van individuele besturen overstijgt, ondernemen we activiteiten die tot doel hebben de werking en de kwaliteit van het stelsel te stimuleren. We doorlopen een cyclus van waarnemen (monitoren), analyseren, agenderen en stimulerend interveniëren en zien daarmee toe op de kwaliteit van het stelsel. De uitkomsten van het stelseltoezicht zijn van belang voor de samenleving, het parlement en de regering en helpen ons om gericht en slagvaardig toezicht uit te

oefenen. Informatie op stelselniveau laat zo zien hoe het totale onderwijsstelsel functioneert en met welke problemen besturen en scholen te maken hebben. Bij besturen en scholen stellen we deze problemen aan de orde en bespreken we hoe zij hiermee omgaan in een open gesprek.

Onderzoeken naar de kwaliteit van het stelsel doen we ook in samenhang met de onderzoeken naar besturen en scholen. De informatie daaruit vormt een bron voor 'De Staat van het Onderwijs', voor afzonderlijke publicaties (bijvoorbeeld themarapporten) en voor stimulerende interventies.

Het stelseltoezicht is gebaseerd op de taken van de inspectie zoals beschreven in de WOT. Zo ligt er een taak voor de inspectie in het rapporteren over de ontwikkeling van, in bijzonder van de kwaliteit van, het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de samenwerkingsverbanden en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan (artikel 3, eerste lid, sub d, WOT).

Vanuit onze ervaring in de onderwijspraktijk zien wij hierbij het verband met een andere inspectietaak: het bevorderen van de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten (artikel 3, eerste lid, sub b, WOT).

Ook is de taakuitoefening van de inspectie er mede op gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs (artikel 4, vierde lid, WOT). Verder is omschreven dat "[d]e inspectie […] desgevraagd en uit eigen beweging [rapporteert] aan Onze Minister over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs en doet op grond daarvan voorstellen die zij in het belang van het onderwijs nodig acht" (artikel 8, eerste lid, WOT).

Hoewel stelseltoezicht een grondslag heeft in de WOT, verschilt het van het toezicht op besturen en scholen. In het toezicht op besturen en scholen gaat het om toezicht op de naleving van onderwijswet- en regelgeving. Daarmee kunnen we besturen en scholen, waar nodig, met onze oordelen en herstelopdrachten aanzetten om het onderwijs te verbeteren. In het stelseltoezicht daarentegen kunnen we stelselproblemen signaleren, agenderen en op diverse manieren stimuleren[11], maar daarbij geven we geen opdrachten tot herstel. Het gaat hierbij immers niet om toezicht op naleving.

In hoofdstuk 2 gaven we aan dat het stelseltoezicht raakvlakken heeft met het toezicht op besturen en scholen vooral waar het de ambities van besturen en scholen raakt. Knelpunten op stelselniveau, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een themaonderzoek, kunnen in dat geval aan de orde komen in het stimulerende toezicht op besturen en scholen.

3.3 Raamwerk voor stelselkwaliteit

Om de kwaliteit van het stelsel te monitoren, hanteren we een raamwerk. Dit raamwerk beschrijft de werking en de kwaliteit van het stelsel aan de hand van de kernfuncties van het onderwijs. Dit biedt focus voor het krijgen van zicht op de kwaliteit van de werking van het stelsel als geheel en op de trends en knelpunten. Het raamwerk geeft de thema's aan voor de activiteiten die we ondernemen op het gebied van waarnemen, analyseren en agenderen. Om de kwaliteit van het onderwijsstelsel op niveau te houden en te bevorderen, zijn inspanningen nodig van alle betrokkenen samen. Daarbij helpt het om de aandacht te richten op wat belangrijk is met het oog op de leerlingen en de samenleving, maar ook op wat urgent is, gegeven de actuele ontwikkelingen en trends op de langere termijn. We formuleren daarom focuspunten om andere actoren te stimuleren om samen aan het oplossen van knelpunten te werken. Enkele voorbeelden: 'Elke leerling (digitaal) geletterd en gecijferd', 'Elke leerling krijgt gelijke kansen op een passend aanbod', 'Leerlingen zijn toegerust om bij te dragen aan de samenleving', 'Leerlingen slagen in het vervolgonderwijs en op de arbeidsmarkt' en 'Leerlingen kennen zichzelf en hun omgeving, en kunnen zelfstandig keuzes maken'. Deze vormen ook onderwerp van gesprek met besturen en raken het onderwijs op de scholen.

In het onderstaande Raamwerk voor stelselkwaliteit hebben we de kernfuncties weergegeven. In de beschrijving onderscheiden we drie kernfuncties: kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie

[11] Voor het beschrijven van de stimulerende taak van de inspectie wordt consequent de aanduiding 'de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs' gehanteerd. Deze omschrijving ziet zowel op de ontwikkeling en de kwaliteit van het onderwijsstelsel als op het onderwijs aan afzonderlijke instellingen. De formulering sluit eveneens aan bij het voornemen van de regering om naast de momentopname ook de ontwikkeling in de kwaliteit van het onderwijs aan instellingen beter inzichtelijk te maken. Tweede Kamer vergaderjaar 2014-2015, 33862, nr. 12.

en gelijke kansen. Persoonsvorming maakt daarbij onderdeel uit van de kernfunctie socialisatie. Naast de drie kernfuncties beschrijven we ook de voorwaarden die cruciaal zijn voor realisatie van de kernfuncties. De beschrijving geeft de essentie van de kernfunctie weer. In hoofdstuk 7 (Werkwijze) werken we uit hoe we invulling geven aan het stelseltoezicht.

RAAMWERK VOOR STELSELKWALITEIT

Kernfunctie Kwalificatie

Het onderwijs brengt leerlingen kennis, houdingen en vaardigheden bij die aansluiten bij de behoeften van de samenleving en bij de mogelijkheden en talenten van leerlingen.

Beschrijving

De leerprestaties en het bereikte niveau van alle leerlingen samen hebben een optimaal niveau, voor diverse groepen en voor deelgebieden (vakken). Onderdeel daarvan is dat elke leerling, naar zijn mogelijkheden, geletterd en gecijferd is. De leerprestaties sluiten aan bij de behoefte van de samenleving, zodat elke leerling uiteindelijk goed kan functioneren in de samenleving. In vergelijking met (eerdere) trends, nationaal en internationaal, is er stabiliteit of een ontwikkeling in de richting van de ambities van de samenleving. De kwaliteit van toetsing en examinering leidt tot relevante en betrouwbare uitspraken op stelselniveau over niveau, prestaties en referentieniveaus van leerlingen. De kwaliteit van het onderwijsaanbod omvat kennis, houding en (digitale) vaardigheden en wordt regelmatig getoetst aan de actualiteit en aan (internationale) wetenschappelijke maatstaven.

Kernfunctie Socialisatie

Het onderwijs draagt bij aan de verwerving van de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn om optimaal te kunnen deelnemen en bijdragen aan de samenleving.

Beschrijving

De kennis, houding en vaardigheden van leerlingen liggen op het niveau dat nodig is om goed te kunnen functioneren in de pluriforme samenleving en de democratische rechtsstaat. Het gaat daarbij om de sociale en maatschappelijke competenties en om de basiswaarden[i] van de democratische rechtsstaat die nodig zijn om hieraan succesvol te kunnen deelnemen. Bij de waardering van de bijdrage aan de samenleving zijn eerdere resultaten van het onderwijsstelsel, internationale vergelijking en inhoudelijke eisen leidend, net als de behoeften en ambities van de samenleving. Een vrije en pluriforme samenleving vraagt om burgers die de democratische spelregels in acht nemen, zelfstandig kunnen oordelen, verantwoordelijkheid willen nemen en die toegerust zijn om op een goede manier met diversiteit om te gaan.

Kernfunctie Allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen

Leerlingen volgen een onderwijsloopbaan die past bij hun mogelijkheden en talenten én bij de arbeidsbehoeften van de samenleving.

Beschrijving

Het onderwijs zorgt ervoor dat leerlingen een passende onderwijsloopbaan volgen en een gelijke kans hebben om terecht te komen op het onderwijstype dat bij hen past. Het onderwijs zorgt ervoor dat leerlingen slagen in het (vervolg)onderwijs en een diploma halen waarmee ze een passende plek op de arbeidsmarkt of een passende vervolgbestemming vinden. De advisering, schoolkeuze, overgangen en aansluiting binnen het (passend) onderwijs zijn doelmatig en werpen geen belemmeringen op voor doorstroom. Met andere woorden: het onderwijs is in gelijke mate toegankelijk en beschikbaar voor alle leerlingen die er gezien hun mogelijkheden thuishoren. In vergelijking met (eerdere) trends, nationaal en internationaal, is er stabiliteit of een ontwikkeling in de richting van de ambities van de samenleving.

Voorwaarden voor realisatie van de kernfuncties

Het onderwijs is zodanig toegerust en georganiseerd dat het voor continuïteit kan zorgen en kan bijdragen aan de drie kernfuncties.

Beschrijving

Het onderwijs heeft zich zo georganiseerd dat het in staat is in een gezamenlijke dynamiek en samenwerking de drie kernfuncties van het stelsel te realiseren. Goede sturing en visie op wat bereikt moet worden zijn daarbij van belang. Ook samenwerking tussen instellingen, zoals bijvoorbeeld ten gunste van de realisatie van passend onderwijs, is zodanig dat ze bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen. Middelen en mogelijkheden worden voldoende ingezet en benut. Er is voldoende personeel dat is toegerust voor de gevraagde onderwijstaken. Het niveau van middelen, organisatiewijze en personeel ligt op een geaccepteerd niveau in vergelijking met (eerdere) trends, nationaal en internationaal, of ontwikkelt zich in de richting van de ambities van de samenleving.

4. Waardingeringskader besturen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het kader voor de beoordeling van de besturing door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag bestaat uit het uitvoerend deel van het bestuur en het interne toezicht. Hoewel de functies gescheiden zijn, zorgt men er, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid, samen voor dat de kwaliteit van hun scholen gewaarborgd is en er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Voor de leesbaarheid spreken we over het bestuur als aanduiding voor het bevoegd gezag.

We willen nagaan of het bestuur in staat is de basiskwaliteit van het onderwijs op zijn scholen te borgen, verder te verbeteren en te zorgen voor deugdelijk financieel beheer voor continuïteit in de toekomst. We beoordelen de kwaliteit van de besturing op basis van de geldende wet- en regelgeving (hierna: wettelijke vereisten) die is genoemd in het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Ook de invulling van de kernfuncties van het stelsel door het bestuur (zie hoofdstuk 3) heeft hier een plek.

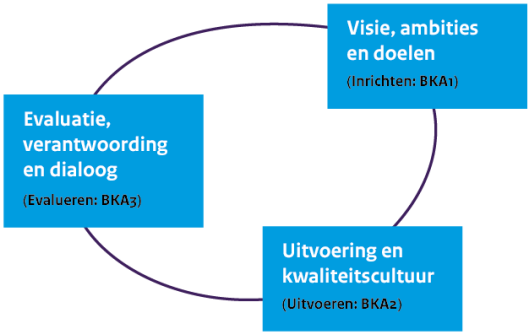
Uit het oordeel op dit kwaliteitsgebied blijkt of het bestuur in staat is om met zijn (be)sturing de kwaliteit van het onderwijs op de scholen te waarborgen en verder te ontwikkelen. Met deze kennis over de kwaliteit van de sturing, richten we het (vervolg)toezicht proportioneel in (zie hoofdstuk 7).

Naast het waarderingskader met standaarden voor besturing, kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau (BKA) zijn er ook standaarden voor sturen, kwaliteitszorg en ambitie op schoolniveau (SKA). Deze standaarden zijn opgenomen in het waarderingskader voor scholen en beschrijven we in hoofdstuk 5. We maken onderscheid tussen besturen en scholen, omdat de besturing (van een of meerdere scholen) door het bestuur en de sturing (op een school) door schoolleiders van elkaar verschillen. Met dit onderscheid kunnen we het toezicht beter laten aansluiten bij de verantwoordelijkheden en werkwijzen van besturen en scholen. Deze niveaus staan allerminst los van elkaar. Het bestuur geeft de kaders voor kwaliteit en financieel beheer aan waarbinnen de schoolleiders hun verantwoordelijkheid voor de sturing van de kwaliteit op school vormgeven. Het bestuur en de scholen zorgen gezamenlijk voor het behalen van beoogde resultaten rondom onderwijskwaliteit en financiële kwaliteit.

In paragraaf 4.2 lichten we toe hoe het waarderingskader voor besturen is opgebouwd. In aansluiting daarop beschrijven we in paragraaf 4.3 de inhoud van dat waarderingskader.

4.2 Opbouw van het kader

De kern van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA) is dat het bestuur zorgt voor besturing van de onderwijskwaliteit op de scholen en voor een goede organisatie en kwaliteitscultuur. Dat maakt dat leerlingen kunnen leren en zich kunnen ontwikkelen in een veilige omgeving. Ook het financieel beheer, waaronder financiële continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid, is hiervan integraal onderdeel. Wij beschouwen de besturing als een cyclisch proces. De drie standaarden van het waarderingskader samen geven zicht op de kwaliteitscyclus van het bestuur. Als deze cyclus op orde is, is het bestuur in staat de basiskwaliteit te realiseren en te borgen, het onderwijs te verbeteren en te zorgen voor deugdelijk financieel beheer. Hiermee draagt het bestuur bij aan de kernfuncties van het stelsel. Bovendien bestaat er dan een ontwikkelingsgerichte kwaliteitscultuur: beleid wordt opgevolgd en na evaluatie bijgesteld.



In de eerste standaard (BKA1) beoordelen we de manier waarop het bestuur de besturing en de randvoorwaarden inricht aan de hand van een visie op onderwijs, uitgewerkt in ambities en doelen. Dit raakt ook de kernfuncties van het stelsel, zoals verwoord in hoofdstuk 3. In de tweede standaard (BKA2) staat de uitvoering centraal: hoe stuurt het bestuur op het realiseren van de visie, ambities en doelen en wat voor kwaliteitscultuur is er?

In de derde standaard (BKA3), ten slotte, onderzoeken we hoe het bestuur evalueert en analyseert, verantwoording aflegt aan anderen en de samenleving, reflecteert op de resultaten en erover in gesprek gaat. Dit leidt tot bijstelling en verdere ontwikkeling van de visie, ambities en doelen, zoals bedoeld in de eerste standaard, en maakt de cyclus van (in)richten, uitvoeren en evalueren compleet. De kwaliteitscultuur is van belang voor een effectieve sturing op deze cyclus (de standaarden samen). Daardoor wordt de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd.

4.3 Kwaliteitsgebied en standaarden

Het waarderingskader voor besturen, het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA), is onderverdeeld in drie standaarden die (in)richting, uitvoering en evaluatie omvatten. Deze standaarden zijn met elkaar verbonden en vertegenwoordigen samen het stelsel van kwaliteitszorg. Dit betekent dat we deze standaarden in samenhang onderzoeken.

Bij elke standaard geven we aan wat we onder basiskwaliteit verstaan en wat de wet van besturen vraagt (wat moet het bestuur?).[12] We gaan ervan uit dat besturen (be)sturen vanuit visie en ambitie. Naast de ambities die besturen hebben om de wettelijke verplichtingen na te leven, zijn er ambities die meer omvatten dan de basiskwaliteit. Wij noemen dit de aanvullende ambities. Ook over deze ambities gaan we met besturen in gesprek. We kunnen daaraan een waardering koppelen, namelijk de waardering Goed. Het is de invulling van de stimulerende functie van het toezicht. In het waarderingskader komt dit tot uitdrukking in vragen naar de realisatie van aanvullende ambities van het bestuur. Met het geheel aan ambities dragen besturen bij aan de kernfuncties van het onderwijsstelsel.

KWALITEITSGEBIED BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE (BKA)

BKA1. Visie, ambities en doelen

Het bestuur heeft een visie op kwaliteit, heeft hiervoor ambities en doelen opgesteld en stuurt op het behalen daarvan.

Basiskwaliteit

Het bestuur heeft een visie op goed onderwijs en op de besturing daarvan. De visie is concreet en passend vertaald naar ambities, doelen en daarmee samenhangend beleid. Deze vertaling maakt sturing mogelijk op de kwaliteit en resultaten van het onderwijs en de voorwaarden. Daartoe is een stelsel van kwaliteitszorg ingericht dat het bestuur in staat stelt de basiskwaliteit van het onderwijs te waarborgen.

De doelen betreffen in elk geval de naleving van wettelijke eisen, waaronder de wettelijke vereisten voor het onderwijsaanbod, het onderwijsleerproces en de manier van toetsen. De visie, ambities en doelen omvatten uitwerkingen van eerdere evaluatieresultaten en resultaten van interne en externe dialoog.

Het bestuur zorgt er met betrokkenheid van de scholen voor dat de visie, ambities, doelen en het beleid sturend zijn voor de verbetering van het onderwijs aan leerlingen. Scholen formuleren op hun beurt doelen die aansluiten bij wat leerlingen nodig hebben met het oog op hun doorgaande onderwijsloopbaan.

Het bestuur richt de voorwaarden in om de doelen te bereiken, waaronder de inzet en het beheer van de (financiële) middelen voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijsproces, het schoolklimaat en de resultaten. Het bestuur heeft daartoe een meerjarenbegroting waarin de relatie met het beleid en de doelen duidelijk zijn toegelicht. Er is voor de sturing op (financiële) kwaliteit een functionerende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder, het bestuur en de scholen afgesproken, op basis van de geldende wet- en regelgeving.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities in relatie tot de visie en doelen en (hoe) worden deze gerealiseerd?

[12] We parafraseren de wettelijke vereisten. Voor de letterlijke teksten verwijzen we naar de genoemde wetsartikelen.

- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
- Artikel 19 en artikel 21, vierde lid, WEC: Het bestuur draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen via een stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat er toetsbare doelen zijn geformuleerd.
- Artikel 21, eerste, tweede, derde en vierde lid, WEC: Het bestuur zorgt ervoor dat alle scholen een schoolplan hebben. Het schoolplan omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg. Bij de beschrijving van het onderwijskundig beleid wordt het schoolondersteuningsprofiel betrokken. Dit bevat een beschrijving van de voorzieningen die zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven.
- Artikel 28h, eerste lid, WEC: Er moet sprake zijn van een functionele of organieke scheiding tussen uitvoerend deel van het bestuur en intern toezicht.
- Artikel 28i, eerste lid, sub c, WEC: De interne toezichthouder ziet erop toe dat het bestuur de middelen doelmatig en rechtmatig besteedt en aanwendt.
- Artikel 29, zevende lid, WEC: Het bestuur stelt jaarlijks het beleid vast met betrekking tot de formatie van de verschillende categorieën personeel van de scholen.
- Artikel 31, eerste lid, WEC: Het bestuur stelt een managementstatuut vast waaruit de verantwoordelijkheidsverdeling in de aansturing van de school blijkt.
- Artikel 143 en 161, WEC [jo AMvB] en artikel 43, Besluit bekostiging WEC: Het bestuur moet de rijksbekostiging rechtmatig besteden en moet evident ondoelmatige aanwending van beschikbare (financiële) middelen voorkomen.
- Artikel 157 WEC en jo. artikel 4, vierde lid, RJO: Het bestuur maakt jaarlijks een jaarverslag waarin de resultaten van het financieel beleid en de continuïteitsparagraaf staan opgenomen.
- RJO, jo. artikel 157, WEC: De wijze waarop door het bestuur verslag wordt gedaan van het financieel beheer gebeurt overeenkomstig de daarvoor in de RJO gestelde regels.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Het bestuur realiseert samen met de scholen de doelen voor kwaliteit, bevordert een kwaliteitscultuur, zorgt voor randvoorwaarden en stuurt, waar nodig, tussentijds bij.

Basiskwaliteit

Het bestuur geeft als onderdeel van zijn stelsel van kwaliteitszorg met de scholen effectief uitvoering aan de visie en de doelen voor onderwijskwaliteit. Aan de transparante, integere kwaliteitscultuur is zichtbaar dat deze bijdraagt aan de gestelde doelen.

Het bestuur bevordert een op samenwerken, leren en verbeteren gerichte kwaliteitscultuur, zodat de doelen en ambities gerealiseerd kunnen worden. Het bestuur zorgt ervoor dat het onderwijskundig leiderschap op alle niveaus herkenbaar verankerd is in de organisatie. Ook bevordert het bestuur dat de schoolleiding en teams gezamenlijk werken aan hun professionaliteit in relatie tot de bekwaamheidseisen en aan een verbetercultuur.

Binnen de kwaliteitscultuur geeft het bestuur uitvoering aan kwaliteitszorg gericht op de kwaliteit van het onderwijs, de afspraken uit het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband passend onderwijs en de naleving van wettelijke voorschriften. Het bestuur bewaakt en bevordert dat de uitvoering in overeenstemming is met het beleid, zodat de doelen worden bereikt. Het bestuur houdt zicht op de uitvoering van het beleid en op de nagestreefde verbeteringen en stuurt daarop, zo nodig, tussentijds bij.

De beschikbare (financiële) middelen dragen bij aan de realisatie van de door het bestuur gestelde doelen en worden doelmatig en rechtmatig aangewend. Als onderdeel van zijn taak ziet de interne toezichthouder daarop toe. Het bestuur voorkomt evident ondoelmatige aanwending van beschikbare (financiële) middelen. Daarnaast stuurt het bestuur op effectief financieel beheer, zodat de continuïteit van het onderwijs gewaarborgd is en bekostiging rechtmatig verkregen wordt.

Het interne toezicht geeft voorts onafhankelijk en deugdelijk invulling aan zijn taak en wordt daarin gefaciliteerd door het uitvoerend deel van het bestuur.[13] Het bestuur zorgt voor goed functionerende medezeggenschap en opereert volgens een code Goed Bestuur of legt in het jaarverslag uit als het daar eventueel van afwijkt en waarom dat het geval is. Als laatste zorgt het bestuur voor een doeltreffende verwerking van interne en externe signalen en klachten.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de sturing op uitvoering en kwaliteitscultuur en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 9, eerste lid, sub b, WEC: Een taak van instellingen is het ambulant begeleiden van leerlingen in het regulier onderwijs.
- Artikel 19 en 21, vierde lid, WEC: Bestuur en schoolleiding zorgen ervoor dat de wet wordt nageleefd en er indien nodig verbetermaatregelen komen voor de kwaliteit. Dat houdt onder andere in dat het bestuur en de scholen zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij moet het functioneren van de kwaliteitscyclus centraal staan.
- Artikel 21, eerste en derde lid, artikel 32b en artikel 34a, WEC: Het bestuur zorgt voor bevoegd personeel en maakt het onderhouden en uitbreiden van de bekwaamheid mogelijk.
- Artikel 22, eerste lid, sub e, WEC: Het bestuur communiceert over de klachtenregeling in de schoolgids(en).
- Artikel 23 WEC: Het bestuur heeft een klachtenregeling die leidt tot een deugdelijke klachtbehandeling waarbij voldaan wordt aan de specifieke vereisten die dit artikel noemt.
- Artikel 28g, jo. 10, WEC: Het bestuur draagt, mede in verband met de verplichting bedoeld in artikel 19, zorg voor een goed bestuurde school met een scheiding tussen het uitvoerend deel van het bestuur en het toezicht en met een rechtmatig bestuur en beheer.
- Artikel 28h WEC: De interne toezichthouder (of lid daarvan) functioneert onafhankelijk van het uitvoerend deel van het bestuur.
- Artikel 28i WEC: De interne toezichthouder houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het uitvoerend deel van het bestuur, staat het uitvoerend deel van het bestuur met raad terzijde en heeft ten minste bepaalde taken.
- Artikel 28i, tweede en vierde lid WEC: De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het intern toezichthoudend orgaan zijn zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen.
- Artikel 31a, derde en vierde lid, WEC: De school dient leraren een zelfstandige verantwoordelijkheid te geven bij de beoordeling van de onderwijsprestaties van leerlingen en voldoende zeggenschap te geven waar het gaat om het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school.
- Artikel 143 en 161, WEC [jo AMvB] en artikel 43, Besluit bekostiging WEC: Het bestuur moet de rijksbekostiging rechtmatig besteden en moet evident ondoelmatige aanwending van beschikbare (financiële) middelen voorkomen.
- Artikel 143b WEC: Het bestuur beheert de middelen van de school op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd.
- Artikel 157, eerste lid, sub a, WEC: Het bestuur dient een code Goed Bestuur te hanteren en verantwoordt zich over eventuele afwijkingen in het jaarverslag.
- Artikel 161, vierde lid, WEC: Als sprake is van evident ondoelmatige aanwending, kunnen daar financiële gevolgen aan worden verbonden, zoals wijziging van de bekostiging en het terugvorderen van het onverschuldigd betaalde deel van de bekostiging.[14]

[13] Volgens artikel 1, sub c, RJO: het geheel van verslaggevingsdocumenten bestaande uit de jaarrekening, het bestuursverslag en de overige gegevens, bedoeld in artikel 392, titel 9, boek 2, BW.

[14] Met het amendement (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 102, nr. 11) is geregeld dat een bekostigingssanctie, alleen kan worden opgelegd aan het bestuur nadat bij AMvB een nadere invulling wordt gegeven aan het begrip 'evident ondoelmatige besteding'. Zonder deze algemene maatregel van bestuur is handhaving op 'evident ondoelmatige besteding' niet mogelijk. Tot de datum van inwerkingtreding van de AMvB richt de inspectie zich op haar stimulerende taak op dit gebied en zal alleen een Onvoldoende worden gegeven als een bestuur niet voldoet aan de op dit moment bij de basiskwaliteit opgenomen elementen.

- Artikel 161, vijfde lid, WEC [jo AMvB]: Bij of krachtens AMvB worden nadere regels gesteld over de wijze waarop wordt vastgesteld dat sprake is van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging.
- Artikel 4, vierde lid, RJO: Het bestuur zorgt voor een continuïteitsparagraaf in de jaarverslaggeving.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Het bestuur evalueert en analyseert systematisch of het de doelen realiseert en verantwoordt zich hierover. Het stelt wanneer dat nodig is het beleid bij en betrekt daartoe interne en externe belanghebbenden in een goed functionerende dialoog.

Basiskwaliteit

Het bestuur evalueert en beoordeelt als onderdeel van zijn stelsel van kwaliteitszorg in hoeverre de ambities, de doelen en het beleid worden gerealiseerd. Op deze manier krijgt het bestuur zicht op de gerealiseerde (financiële) kwaliteit en de resultaten van het onderwijs aan leerlingen. Bij de evaluatie en beoordeling van het beleid en de onderwijskwaliteit haalt het bestuur actief externe informatie op en gebruikt deze informatie bij de evaluatie en beoordeling. Op basis van de evaluatie reageert het bestuur tijdig op mogelijke kansen en bedreigingen, stelt wanneer nodig (verbeter)beleid op en treft passende maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs op de scholen te borgen.

Het bestuur legt verantwoording af door middel van accurate, actuele en openbaar toegankelijke informatie over de gerealiseerde kwaliteit. Het brengt minimaal jaarlijks verslag uit aan zijn in- en externe belanghebbenden over zijn doelen en de resultaten van de opleidingen. De verantwoording in het jaarverslag is betrouwbaar en (de inhoud van) het jaarverslag voldoet aan de wettelijke vereisten.

Het bestuur verantwoordt zich daarbij ten minste over het onderwijsaanbod, het onderwijsleerproces, de manier van toetsen en het financieel beheer. De reflectie op de uitkomsten van de evaluatie geeft alle lagen van de organisatie, intern toezicht en de medezeggenschap voldoende inzicht in de effectiviteit van de besturing en uitvoering. Het bestuur analyseert en beoordeelt de uitkomsten van de evaluatie en verantwoording. Vervolgens verwerkt het bestuur deze wanneer nodig in bijstelling van ambities, (verbeter)doelen en beleid of nieuwe ambities zodat de opbrengst van de dialoog bijdraagt aan ontwikkeling en verbetering van het onderwijs en de sturing daarop. Het bestuur organiseert ook de dialoog hierover met interne en externe belanghebbenden, waarbij in elk geval leerlingen, personeel, het regionale bedrijfsleven en de interne toezichthouder zijn betrokken. Het bestuur werkt bovendien actief samen met andere partijen aan doelen die het bestuurlijk belang overstijgen en de kernfuncties raken. Zo komt het bestuur de afspraken uit het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband passend onderwijs na en verantwoordt zich hierover.

Aanvullende ambities

Zijn er aanvullende ambities voor de evaluatie, verantwoording en dialoog en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 1, en artikel 3, sub f, RJO, jo. artikel 103, WEC: Het bestuur informeert jaarlijks interne en externe belanghebbenden over het gevoerde en voorgenomen beleid en over de uitkomsten van het gevoerde beleid.
- Artikel 4, vierde lid, RJO, jo. artikel 157, WEC: Het bestuur maakt jaarlijks een jaarverslag waarin naast de resultaten van het financieel beleid ook verantwoording wordt gegeven over toekomstige ontwikkelingen van het onderwijs.
- Artikel 8 WMS: De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) ontvangt tijdig alle inlichtingen van het bestuur die redelijkerwijs nodig zijn om zijn taak te kunnen vervullen en ontvangt in elk geval bepaalde in de wet beschreven informatie.
- Artikel 10 WMS: In bepaalde gevallen heeft het bevoegde gezag voorafgaand instemming van de (G)MR nodig voor besluiten die op dat geval betrekking hebben (bijvoorbeeld bij verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school).

- Artikel 11 WMS: Het bestuur moet de (G)MR vooraf in de gelegenheid stellen om te adviseren over besluiten bij bepaalde aangelegenheden (bijvoorbeeld vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school).
- Artikel 12 WMS: Het bestuur heeft voorafgaande instemming nodig van het personeelsdeel van de (G)MR bij besluiten bij bepaalde aangelegenheden (bijvoorbeeld bij de vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie).
- Artikel 14 WMS: Het bestuur heeft voorafgaande instemming nodig van het ouder- en leerlingdeel van de (G)MR over bepaalde besluiten (bijvoorbeeld bij de vaststelling van de schoolgids).
- Artikel 19 en artikel 21, vierde lid, WEC: Het bestuur zorgt voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen via een stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat er regelmatig wordt geëvalueerd of deze doelen worden gehaald.
- Artikel 157, eerste lid, sub a, WEC: Het bestuur dient een code Goed Bestuur te hanteren en verantwoordt zich over eventuele afwijkingen in het jaarverslag.
- Artikel 157, zevende en achtste lid, WEC: Het bestuur maakt het jaarverslag openbaar. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de wijze en het tijdstip waarop openbaarmaking van het jaarverslag plaatsvindt.
- RJO, jo. artikel 157, WEC: De wijze waarop door het bestuur verslag wordt gedaan van het financieel beheer gebeurt overeenkomstig de daarvoor in de RJO gestelde regels.

5. Waarderingskader scholen

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk beschreven we het kader voor de beoordeling van de besturing door het bestuur. In dit hoofdstuk beschrijven we het waarderingskader voor het beoordelen van de kwaliteit op scholen. Deze kaders hangen nauw met elkaar samen. Het bestuur geeft de kaders voor kwaliteit en financieel beheer aan waarbinnen schoolleiders hun verantwoordelijkheid voor de sturing van de kwaliteit op school vormgeven. Dit waarderingskader bevat naast standaarden over sturen en kwaliteit ook standaarden over het onderwijsproces, het schoolklimaat en de onderwijsresultaten. De standaarden over sturen, kwaliteitszorg en ambitie op schoolniveau (SKA) hangen samen met die over besturing, kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau (BKA) en zijn toegespitst op de wettelijke eisen op schoolniveau.

We gebruiken het waarderingskader voor scholen wanneer we onderzoek doen op schoolniveau.

We beschrijven de opbouw van het kader in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 is vervolgens het waarderingskader op schoolniveau opgenomen. In de laatste paragraaf, 5.4, gaan we in op de overige wettelijke vereisten, die niet aan een standaard zijn gekoppeld.

5.2 Opbouw van het kader

In het waarderingskader op schoolniveau onderscheiden we vier kwaliteitsgebieden: Onderwijsproces, Veiligheid en schoolklimaat, Onderwijsresultaten, en Sturen, kwaliteitszorg en ambitie. Met het waarderingskader krijgen we antwoord op de drie elementaire vragen over het onderwijs voor leerlingen: krijgen ze goed onderwijs (Onderwijsproces), voelen ze zich veilig (Veiligheid en schoolklimaat), en leren ze genoeg (Onderwijsresultaten)? Daarnaast kijken we naar de sturing op en de verbetering van de kwaliteit (Sturen, kwaliteitszorg en ambitie). Dit zijn belangrijke aspecten voor de kwaliteit en ontwikkeling van het onderwijs aan leerlingen. We beoordelen bij de kwaliteit van het onderwijs het geheel van de prestaties van de school op deze vier gebieden. Het financieel beheer beoordeelt de inspectie op het niveau van het bestuur.

Het waarderingskader (voortgezet) speciaal onderwijs heeft de volgende opbouw:[15]

KWALITEITSGEBIEDEN EN STANDAARDEN SO SCHOOLNIVEAU	
OP	**ONDERWIJSPROCES**
OP1	Aanbod
OP2	Zicht op ontwikkeling en begeleiding
OP3	Pedagogisch-didactisch handelen
OP4	Onderwijstijd
OP5	Praktijkvorming/stage
OP6	Afsluiting
VS	**VEILIGHEID EN SCHOOLKLIMAAT**
VS1	Veiligheid
VS2	Schoolklimaat
OR	**ONDERWIJSRESULTATEN**
OR1	Resultaten

[15] De waarderingskaders zijn in alle sectoren zo veel mogelijk gelijk. Voor de kwaliteitsgebieden worden in alle sectoren dezelfde lettercodes gehanteerd. De nummering van de standaarden loopt niet altijd door, omdat de sectoren verschillen in de uitwerking van de kwaliteitsgebieden en soms ook in het aantal standaarden dat een kwaliteitsgebied omvat.

OR2	Sociale en maatschappelijke competenties
SKA	**STUREN, KWALITEITSZORG EN AMBITIE**
SKA1	Visie, ambities en doelen
SKA2	Uitvoering en kwaliteitscultuur
SKA3	Evaluatie, verantwoording en dialoog

5.3 Kwaliteitsgebieden en standaarden[i]

Het waarderingskader (voortgezet) speciaal onderwijs op schoolniveau telt per gebied een aantal standaarden, in totaal dertien. Bij elke standaard is aangegeven wat we verstaan onder de basiskwaliteit (wat móet de school op orde hebben?).[16] Ter onderbouwing van de eisen voor basiskwaliteit geven we per standaard de wettelijke eisen weer die van toepassing zijn. We noemen de wettelijke eisen ook wel deugdelijkheidseisen.

In de praktijk hebben scholen ambities die raken aan basiskwaliteit. Scholen doen echter vaak meer. Naast de ambities binnen de basiskwaliteit hebben scholen ook ambities die daarboven uitstijgen en die scholen met het bestuur hebben geformuleerd. Voor deze eigen ambities vormt het schoolplan de basis. Over het geheel aan ambities gaan we met de scholen in gesprek. We kunnen daaraan een waardering koppelen, namelijk de waardering Goed. Dit is de invulling van de stimulerende functie van ons toezicht. In het waarderingskader komt dit tot uitdrukking in vragen naar de realisatie van aanvullende ambities.

Met het geheel aan ambities, zowel voor de basiskwaliteit als ambities die daarboven uitstijgen, dragen scholen met hun besturen bij aan de kwaliteit van de kernfuncties van het onderwijsstelsel.

KWALITEITSGEBIED ONDERWIJSPROCES (OP)

OP1. Aanbod

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

Basiskwaliteit

De school bereidt de leerlingen voor op vervolgonderwijs, arbeid of dagbesteding en op de samenleving. Zij biedt een breed en op de kerndoelen[17] gebaseerd aanbod dat, voor leerlingen die het niveau aankunnen, ook de referentieniveaus taal en rekenen omvat. Voor het vso-uitstroomprofiel vervolgonderwijs is het aanbod dekkend voor de examenprogramma's. Wanneer samenwerking met reguliere scholen noodzakelijk is om de examenprogramma's te realiseren, heeft de school dit georganiseerd. Onder aanbod verstaan we alle lesinhouden, ook die digitaal zijn of online aangeboden worden. Het aanbod van de school is afgestemd op de leerlingenpopulatie en sluit aan bij het (taal)niveau en de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Het aanbod wordt waar nodig gedurende de schoolloopbaan verdiept en verbreed, zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen. Het aanbod is doelgericht, samenhangend en herkenbaar. Bovendien heeft de school de leerinhouden evenwichtig en in samenhang over de leerjaren verdeeld.

Het aanbod draagt bij aan het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en aan het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken en bij te dragen aan de pluriforme, democratische samenleving.[18]

[16] We parafraseren de wettelijke vereisten. Voor de letterlijke teksten verwijzen we naar de genoemde wetsartikelen.

[17] Scholen in Friesland geven het vak Fries, met inachtneming van de daarvoor vastgestelde kerndoelen, tenzij zij hiervoor een ontheffing hebben van Gedeputeerde Staten.

[18] Bij burgerschap gaan de standaarden uit van het wetsvoorstel voor verduidelijking van de burgerschapsopdracht. Dat is op 19 november 2020 door de Tweede Kamer aangenomen en ligt ter behandeling voor in de Eerste Kamer (Eerste Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 352, A). In de eindnoot is een overzicht opgenomen waarin de onderdelen over burgerschap in

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor het aanbod en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het onderwijs wordt afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen. Zo mogelijk brengt het kinderen tot het volgen van gewoon onderwijs in basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs.
- Artikel 11, derde en vierde lid, WEC: Het onderwijs is gericht op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.
- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie (kennis van en respect voor basiswaarden en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties).
- Artikel 11, zevende lid, artikel 13, dertiende lid, en artikel 14c, twaalfde lid, WEC: Bij de verzorging van het onderwijs op basis van de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde neemt de school de referentieniveaus van taal en rekenen (zo veel mogelijk) als uitgangspunt.
- Artikel 13, 14a, 14c en 14f, WEC en Besluit Kerndoelen WEC: Het onderwijsaanbod voldoet aan de kerndoelen en de referentieniveaus en is - waar mogelijk - in samenhang ingericht.
- Artikel 14a, tweede lid, WEC: Het onderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs - uitstroomprofiel vervolgonderwijs - is ingericht op basis van de eindexamenprogramma's. Die programma's en het onderwijs in dit profiel verlopen volgens de voorschriften die voortvloeien uit de toepasselijke artikelen in de Wet op het voortgezet onderwijs.
- Artikel 14c en 14f, WEC, en Besluit Kerndoelen WEC: Het onderwijs in de uitstroomprofielen dagbesteding en arbeid besteedt aandacht aan de voorbereiding op dagbesteding en arbeid.
- Artikel 21, tweede lid, sub a, WEC: Het schoolplan bevat de uitwerking van de wettelijke opdrachten voor de uitgangspunten, doelstellingen en inhoud van het onderwijs.

OP2. Zicht op ontwikkeling en begeleiding

De school volgt de ontwikkeling van de leerlingen en biedt waar nodig passende begeleiding en extra ondersteuning.

Basiskwaliteit

De school verzamelt vanaf binnenkomst systematisch informatie over de kennis en vaardigheden van leerlingen op alle voor het onderwijs belangrijke domeinen. De school stelt voor elke leerling op basis van alle leerlinggegevens een passend ontwikkelingsperspectief op dat sturing geeft aan het plannen en volgen van de ontwikkeling van de leerlingen. Het onderwijs is erop gericht dat leerlingen indien mogelijk kunnen doorstromen naar het regulier onderwijs. De school betrekt ouders bij de inhoud, uitvoering en evaluatie van het ontwikkelingsperspectief.

Het verzamelen van (toets)informatie gebeurt systematisch en zorgvuldig en voor de kennisgebieden taal en rekenen/wiskunde met behulp van genormeerde toetsen. Voor het verzamelen en vastleggen van (toets)informatie gebruikt de school een leerling- en onderwijsvolgssysteem. Met deze informatie is het mogelijk om het onderwijs af te stemmen op de onderwijsbehoeften van zowel groepen als individuele leerlingen. Het stelt de school in staat zorg te dragen voor de ontwikkeling en begeleiding van de leerling. De school waarborgt daarmee voor leerlingen de ononderbroken ontwikkeling en voortgang daarin en heeft daarbij oog voor de bevordering van gelijke kansen. De school informeert ouders regelmatig over de ontwikkeling en vorderingen van hun kind.

Wanneer individuele of groepen leerlingen niet genoeg lijken te profiteren van het onderwijs, analyseert de school waar de ontwikkeling stagneert en wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn. Vervolgens bepaalt zij wat er nodig is om op eventuele achterstanden of voorsprongen in de

samenhang worden gepresenteerd en toegelicht. Als het wetsvoorstel niet door de Eerste Kamer wordt aangenomen, blijven de huidige deugdelijkheidseisen uitgangspunt in het toezicht en worden deze in het overzicht weergegeven.

ontwikkeling van leerlingen in te spelen. De school biedt de begeleiding op cognitief, sociaal en/of motorisch gebied vervolgens gestructureerd aan. Waar nodig betrekt de school het samenwerkingsverband, de gemeente en zorginstanties bij de begeleiding van de leerlingen.
De leerlingen krijgen daarmee de begeleiding die zij nodig hebben om het onderwijsprogramma beter te kunnen doorlopen. De school besteedt op een structurele en herkenbare manier aandacht aan het bestrijden van (taal)achterstanden.

De school heeft in het schoolondersteuningsprofiel vastgelegd welke voorzieningen de school kan bieden voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De school voert de geplande ondersteuning uit. De school vervult de zorgplicht passend onderwijs. Wanneer de school de extra ondersteuning voor een leerling niet kan bieden, zoekt de school in samenwerking met ouders en zo nodig het samenwerkingsverband een passende onderwijsplek.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor zicht op ontwikkeling en begeleiding en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 1 WEC: In het schoolondersteuningsprofiel is vastgelegd welke voorzieningen zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.
- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het onderwijs wordt afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling. De school waarborgt de ononderbroken ontwikkeling van de leerling. Zo nodig treedt het bestuur hiervoor in overleg met het samenwerkingsverband, gemeentes en zorginstanties.
- Artikel 11, tweede lid, WEC: Het bestuur stelt ten minste eenmaal in de 4 jaar een schoolondersteuningsprofiel vast.
- Artikel 11, derde lid, WEC: De school werkt herkenbaar en gestructureerd aan de bestrijding van achterstanden.
- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze. Dat omvat onder meer regelmatig monitoren van de ontwikkeling van burgerschapscompetenties, om het onderwijs af te stemmen op de actuele leerbehoefte van leerlingen.
- Artikel 11, zevende lid, WEC: De school volgt de vorderingen van de leerlingen in kennis en vaardigheden door middel van een leerling- en onderwijsvolgsysteem. Bij taal en rekenen/wiskunde gebeurt dit met genormeerde toetsen.
- Artikel 20 WEC: De school houdt de ouders (of de leerlingen als zij meerderjarig en handelingsbekwaam zijn) op de hoogte van de vorderingen van de leerlingen.
- Artikel 21, tweede lid, WEC: De school heeft in het schoolplan beschreven op welke wijze het schoolondersteuningsprofiel wordt betrokken bij het onderwijskundig beleid.
- Artikel 21, vierde lid, sub a, WEC: De school heeft de wijze waarop het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen in het schoolplan beschreven.
- Artikel 40, derde lid, WEC: De school beoordeelt of de leerling extra ondersteuning nodig heeft.
- Artikel 40, vijfde lid en achttiende lid, WEC: De school houdt zich aan de zorgplicht passend onderwijs.
- Artikel 41a, eerste en derde lid, WPO: Het bestuur stelt, na op overeenstemming gericht overleg met de ouders of de leerling, een ontwikkelingsperspectief vast voor een leerling waarvoor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt verzorgd.
- Artikel 41a, tweede lid, WEC: Over het handelingsdeel van het ontwikkelperspectief dient door het bestuur, na advies van de commissie voor de begeleiding of onderzoek, overeenstemming met de ouders te worden bereikt.
- Artikel 41a, vierde lid, WEC: Het bestuur evalueert het ontwikkelingsperspectief minimaal eens per schooljaar met de ouders of leerling.
- Artikel 41a, vijfde lid, WEC: De school kan het ontwikkelingsperspectief bijstellen na advies van de commissie voor de begeleiding en na overleg met de ouders of leerling.

OP3. Pedagogisch-didactisch handelen

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

Basiskwaliteit
De pedagogisch-didactische visie van de school is zichtbaar in het dagelijks handelen van de leraren.

De leraren plannen en structureren hun (ortho-)pedagogisch en -didactisch handelen met behulp van informatie die zij over leerlingen hebben. Zij maken pedagogische en didactische keuzes en stemmen daarbij het niveau van hun onderwijs af op het beoogde eindniveau van de leerlingen. De leerstof omvat kennis, vaardigheden en attitudes en wordt in een logische opbouw aangeboden.

De leraren creëren een pedagogisch en didactisch passend en stimulerend leerklimaat, waardoor leerlingen actief en betrokken zijn. Met geschikte opdrachten en heldere uitleg structureren de leraren het onderwijsaanbod zo dat de leerlingen zich het leerstofaanbod eigen kunnen maken. Leraren hebben hoge verwachtingen van leerlingen en geven leerlingen feedback op hun leerproces.

De leraren stemmen de instructies, begeleiding, opdrachten en onderwijstijd doelgericht af op de onderwijsbehoeften van groepen en individuele leerlingen, inclusief op de sociale en maatschappelijke competenties. De afstemming is zowel gericht op (pedagogische) ondersteuning als op uitdaging, afhankelijk van de onderwijsbehoeften van leerlingen.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor het pedagogisch-didactisch handelen en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het onderwijs is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen; leerlingen kunnen een ononderbroken ontwikkelingsproces doorlopen. Voor deze 'ononderbroken ontwikkeling' is het nodig dat het onderwijs aansluit bij het ontwikkelingsniveau van de leerling.
- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie (kennis van en respect voor basiswaarden en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties).
- Artikel 21, tweede en derde lid, WEC: De school heeft haar beleid over het pedagogisch-didactisch handelen in het schoolplan geformuleerd. Het beleid over het pedagogisch-didactisch handelen is zichtbaar in het dagelijks handelen van de leraren.

OP4. Onderwijstijd

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

Basiskwaliteit
De school biedt een programma aan dat voldoet aan de wettelijk verplichte onderwijstijd. De school stelt daartoe, met instemming van de medezeggenschapsraad, vast welke activiteiten onder de onderwijstijd vallen. De school plant de onderwijsactiviteiten weloverwogen over het schooljaar en deze worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van bevoegde leraren.

De school verdeelt de tijd zo over de vakken dat leerlingen in staat zijn het verplichte onderwijsprogramma tot zich te nemen. De school heeft beleid om ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten van leerlingen tegen te gaan, zodat ook op leerlingniveau gestreefd wordt de onderwijstijd te behalen.

De school maakt, zo nodig, volgens de wettelijke voorschriften gebruik van de mogelijkheden om, in het belang van de individuele leerling, af te wijken van de verplichte onderwijstijd en/of van de mogelijkheid om een leerling een deel van de onderwijstijd door te laten brengen op een andere school.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de onderwijstijd en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 6g, vijfde lid, WVO: De onderwijstijd in het voortgezet speciaal onderwijs- uitstroomprofiel vervolgonderwijs -wordt ingevuld met activiteiten die worden verzorgd in het onderwijsprogramma.
- Artikel 12, eerste lid, WEC, artikel 14a, tweede lid, WEC, jo. artikel 6g en 6g1, WVO, artikel 25, eerste lid, WEC: De school verzorgt minimaal het wettelijk verplichte aantal uren en dagen onderwijs.
- Artikel 12, tweede lid, artikel 14a, tweede lid, sub f, en artikel 25, vijfde lid, WEC, jo. Beleidsregel inzake het instemmen met afwijking oderwijstijd WEC: Voor het afwijken van de onderwijstijd vraagt het bestuur in bepaalde gevallen instemming van de inspectie.
- Artikel 13, tweede lid, en artikel 14, vierde lid, WMS: De medezeggenschapsraad (het ouder-/leerlingendeel) moet, voorafgaand aan instemming met de vaststelling van de schoolgids, instemmen met:
  - welke soorten onderwijsactiviteiten binnen de onderwijstijd vallen;
  - wat het beleid is voor lesuitval;
  - op welke dagen de school geen onderwijs verzorgt.
- Artikel 22, eerste lid, sub i, WEC: De school heeft haar verzuimbeleid opgenomen in de schoolgids.
- Artikel 24 WEC, en artikel 12, eerste en tweede lid, Onderwijskundig besluit WEC: Een school voor (speciaal) basisonderwijs, een school voor voortgezet onderwijs of een instelling voor educatie en beroepsonderwijs kan een deel van een schoolplan uitvoeren voor zover het betrekking heeft op speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Hiertoe stellen de besturen een symbiose-overeenkomst op.
- Artikel 24 WEC, artikel 12 en artikel 13, Onderwijskundig besluit: Als een leerling een deel van het onderwijsprogramma onderwijs ontvangt op een andere school en het bestuur voldoet aan de voorwaarden daarvoor, dan telt die tijd mee voor het aantal uren onderwijs dat de leerling ten minste moet ontvangen.
- Artikel 32, vijfde lid, WEC: Leraren die voldoen aan de vereisten van artikel 3, WEC of artikel 56, WVO verzorgen het onderwijs.

OP5. Praktijkvorming/stage

De voorbereiding, uitvoering en begeleiding van de praktijkvorming/stage zijn doeltreffend.

Basiskwaliteit

De stages in het kader van de beroepspraktijkvorming en/of de maatschappelijke stage dragen bij aan de geplande leeractiviteiten. Het doel, de inhoud, de omvang en de organisatie van de stage worden beschreven in het stageplan. De school maakt afspraken met de leerling over welke leeractiviteiten de leerling ontplooit in het kader van het stageplan. De school begeleidt de leerling bij de voorbereiding en bij de keuze van een stageplek, stelt hiervoor samen met de leerling en het stagebedrijf de vereiste stageovereenkomst op en draagt zorg voor de verzekering van leerling en stageleraar. De begeleiding en de wijze van beoordeling verlopen op de afgesproken wijze en de school is op de hoogte van het functioneren van de leerling op de stageplek en stuurt zo nodig bij.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de praktijkvorming/stage en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 7 Onderwijskundig besluit WEC: De school omschrijft doel, inhoud, omvang, opbouw en organisatie van de stage in een stageplan.
- Artikel 9 Onderwijskundig besluit WEC: Het bestuur sluit met de leerling of diens wettelijke vertegenwoordiger en de stagegever een schriftelijke stageovereenkomst waarin onder andere de begeleiding en de wijze van beoordeling aan bod komen.
- Artikel 10 Onderwijskundig besluit WEC: Het bestuur draagt zorg voor een verzekering voor de stageleerling en stagebegeleider op weg van en naar, en op het terrein van de stage.
- Artikel 14a, tweede lid, WEC, jo. artikel 6f, tweede lid WVO: Een onderwijsprogramma in het voortgezet speciaal onderwijs - uitstroomprofiel vervolgonderwijs - kan een maatschappelijke stage omvatten.

- Artikel 17 WEC: Het voortgezet speciaal onderwijs omvat voor leerlingen in het arbeidsmarktgerichte profiel vanaf 14 jaar een of meer stages. Voor leerlingen in de andere uitstroomprofielen kan het onderwijs stages omvatten.

OP6. Afsluiting[19]

De afsluiting van het onderwijs verloopt zorgvuldig.

Basiskwaliteit

De school zorgt ervoor dat alle leerlingen goed worden voorbereid op de afsluiting van het onderwijs en de overgang naar de vervolgbestemming. Alle leerlingen krijgen hierbij een passend advies van de school, dat zo mogelijk met behulp van genormeerde toetsing tot stand is gekomen.

Alle leerlingen in het speciaal onderwijs (behoudens wettelijke uitzonderingen) maken aan het einde van de schoolperiode een eindtoets. De leraren nemen de toets conform de voorschriften af. De school stelt ouders op de hoogte over de informatie die aan de ontvangende school wordt verstrekt.

Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs kunnen eindexamen doen. [Aangewezen vso-scholen met een examenlicentie hebben een eigen PTA, examenreglement en een onafhankelijke en deskundige examencommissie die de kwaliteit van de toetsing en de examinering borgt.] Vso-scholen waar leerlingen staatsexamen doen, dienen zorg te dragen voor de aanmelding (en afwijkende wijze van examineren) van hun leerlingen. Voor hen geldt een apart examenprogramma, examenreglement en PTA. Met deze documenten maakt de school tijdig aan leerlingen en ouders duidelijk hoe het schoolexamen en het centraal examen georganiseerd zijn, welke regels daarbij gelden en welke maatregelen de school hanteert bij leerlingen die zich niet aan de regels houden. Ook moet duidelijk zijn welke examens leerlingen op welke manier kunnen herkansen, welke stof wanneer wordt geëxamineerd, hoe het examen meeweegt en welke vrijstellingen gelden. Vso-scholen die samenwerken met een vo-school geldt dat het PTA van de vo-school wordt gehanteerd. De examinering verloopt volgens PTA en examenreglement. Wanneer vso-leerlingen onder verantwoordelijkheid van een reguliere vo-school, mbo-instelling als extranei examen doen of bij een opleidingscentrum voor volwassenenonderwijs (vavo), zijn afspraken over voorbereiding en afname van het examen duidelijk vastgelegd.
Leerlingen in de uitstroomprofielen arbeid en dagbesteding die het onderwijs verlaten, ontvangen een overgangsdocument. Leerlingen die daarvoor in aanmerking komen, ontvangen een schooldiploma vso inclusief een portfolio met de behaalde resultaten. Leerlingen die een deel van het programma hebben voltooid, de vso-school verlaten en die niet in aanmerking komen voor een schooldiploma, ontvangen een verklaring.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de afsluiting en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 20 WEC: De school houdt de ouders (of de leerlingen als zij meerderjarig en handelingsbekwaam zijn) op de hoogte van de vorderingen van de leerlingen.
- Artikel 43, eerste lid, WEC: Voor de ontvangende school stelt de directeur een onderwijskundig rapport op.
- Artikel 43 WEC: De school volgt een zorgvuldige procedure bij het bepalen van het advies voor vervolgonderwijs/voorziening en spant zich in om leerlingen op het bij hen passende niveau geplaatst te krijgen. Het betrekken van leerlingen en ouders hierbij en het evalueren van bestaande procedures kunnen worden beschouwd als nodige waarborgen voor de kwaliteit van de werkzaamheden hieromtrent.

[19] Er is regelgeving in voorbereiding (Besluit tot wijziging van het Eindexamenbesluit VO en het Eindexamenbesluit VO BES in verband met versterking van de kwaliteit van de schoolexamenorganisatie in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het voortgezet algemeen voiwassenen onderwijs) waarin vso-besturen met een examenlicentie onder andere verplicht worden om een examencommissie in te stellen. De hiermee samenhangende passages worden alleen meegenomen in de beoordeling als bovengenoemde AMvB is aangenomen en in werking is getreden.

Specifiek voor het so:

- Artikel 18b WEC: De wet schrijft voor dat alle leerlingen in het so in het laatste schooljaar (behoudens uitzonderingen) een eindtoets maken.
- Toetsbesluit PO: De eindtoets wordt conform voorschriften afgenomen.
- Artikel 43, eerste lid, WEC: De eindtoets dient om onderadvisering vanuit het primair onderwijs te voorkomen.
- Artikel 43, tweede lid, WEC: Het bestuur stelt voor iedere leerling in het so in het achtste schooljaar voor 1 maart een schooladvies vast over het volgen van aansluitend onderwijs, en heroverweegt het advies als een leerling hoger scoort op de eindtoets dan het schooladvies. Indien hierbij wordt afgeweken van de uitslag van de toets, wordt dit gemotiveerd aan de ouders.

Specifiek voor vso-scholen met een examenlicentie:

- Artikel 14a, eerste lid, onder b, WEC, artikel 59a, WVO, artikel 2, Eindexamenbesluit WVO: Aangewezen vso-scholen (met een examenlicentie) mogen het eindexamen afnemen, zoals dat ook gebeurt in het reguliere voortgezet onderwijs. Hieronder vallen in ieder geval onderstaande voorschriften:Artikel 3 Eindexamenbesluit VO: De directeur en de examinatoren van de school nemen onder verantwoordelijkheid van het bestuur het (deel)eindexamen af.
- [Artikel 3a, eerste lid, Eindexamenbesluit VO: De directeur van de school wijst een personeelslid aan tot secretaris van het eindexamen; deze is ook secretaris van de deeleindexamens.]
- [Artikel 3a, derde lid, Eindexamenbesluit VO: De examensecretaris ondersteunt de directeur bij het organiseren en afnemen van het eindexamen of deeleindexamen. Ook ondersteunt de examensecretaris de directeur bij de correcte uitvoering van het examenreglement en het programma van toetsing en afsluiting.]
- [Artikel 3a, vierde lid, Eindexamenbesluit VO: De directeur moet een duidelijke taakomschrijving voor de examensecretaris vaststellen.]
- [Artikel 31, eerste lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school stelt een examenreglement vast, dat in elke geval bevat: a. regels over de organisatie van te eindexamen en de gang van zaken tijdens het eindexamens; b. informatie over de toepassing van de maatregelen als bedoeld van artikel 5; c. herkansingsmaatregelen van het schoolexamen; de samenstelling en adres van de in artikel 5, vierde en vijfde lid, bedoelde commissie van beroep.]
- [Artikel 31, derde lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school behoeft voor het vaststellen van het examenreglement de instemming van de medezeggenschapsraad van de school.]
- [Artikel 31, vijfde lid, Eindexamenbesluit VO: Het vastgestelde examenreglement dient jaarlijks voor 1 oktober door het bestuur van een school aan alle kandidaten en de inspectie te worden gezonden.]
- [Artikel 31a, eerst lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school stelt jaarlijks voor 1 oktober een programma van toetsing en afsluiting vast voor het lopende schooljaar].
- [Artikel 31a, tweede lid, Eindexamenbesluit VO: Het programma van toetsing en afsluiting vermeldt in ieder geval: a. welke onderdelen van het schoolexamen in het schoolexamen worden getoetst; b. welke door het bestuur vast te stellen onderdelen in het schoolexamen worden getoetst; c. de inhoud van de toetsen die onder uitmaken van het schoolexamen; d. de wijze waarop en tijdsvakken waarbinnen de toetsen en herkansingen van het schoolexamen plaatsvinden.]
- [Artikel 31a, derde lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school dient in het programma van toetsing en afsluiting duidelijke aan te geven welke toetsen bijdragen aan de afsluiting van: a) de verplichte onderdelen van het examenprogramma die behoren tot het schoolexamen; b. de onderdelen van het examenprogramma die behoren bij het centraal examen, maar die ook in het schoolexamen worden getoetst; c. de onderdelen die zijn gekozen door het bestuur.]
- [artikel 31a, vierde lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school wijkt bij de vaststelling van het programma van toetsing en afsluiting af van het ontwerp na overleg met de examencommissie]/
- [Artikel 31a, vijfde lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school behoeft voor het vaststellen van het programma van toetsing en afsluiting de instemming van de medezeggenschapsraad van de school].
- [Artikel 31a, zevende lid, Eindexamenbesluit VO: Het vastgestelde programma van toetsing en programma dient jaarlijks voor 1 oktober door het bestuur van een school aan alle kandidaten en de inspectie te worden gezonden.]

- [Artikel 31a, achtste lid, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur van een school kan het programma van toetsing en afsluiting na 1 oktober slechts wijzigen ter verbetering van een kennelijke onjuistheid en onvolledigheid].
- [Artikel 31a, negende lid, Eindexamenbesluit VO: Het gewijzigde programma van toetsing en afsluiting dient zo spoedig mogelijk door het bestuur van een school aan de kandidaten en inspectie worden gezonden].
- [Artikel 35d, Eindexamenbesluit VO: Het bestuur stelt een of meerdere onafhankelijke en deskundig functionerende examencommissie(s) in ten behoeve van de kwaliteit van de toetsing en examinering op de school, waarbij voldaan wordt aan de specifieke vereisten die dit artikel noemt.]
- [Artikel 35e, Eindexamenbesluit VO: De examencommissie heeft tot doel het borgen van de kwaliteit van de toetsing en examinering en van het afsluitend karakter van het schoolexamen.]

Specifiek voor vso-scholen zonder examenlicentie:

- Artikel 14a, tweede lid, onder a, en artikel 47, WEC: Voor vso-scholen zonder examenlicentie geldt dat leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs een eindexamen kunnen afleggen aan een school voor regulier onderwijs.
- Artikel 30 WVO: Een vso-leerling die niet op de vo-school staat ingeschreven, kan worden toegelaten tot het eindexamen op een vo-school. De vso-school maakt gebruik van het reglement en het PTA van deze vo-school.
- Artikel 2, eerste lid, onder b, en tweede lid, Staatsexamenbesluit VO: Voor vso-scholen bestaat de mogelijkheid om leerlingen gebruik te laten maken van het staatsexamen.
- Artikel 2, tweede lid, bijlage 1 van de Regeling examenreglement staatsexamens vo 2021: Als de vso-school een leerling staatsexamen laat doen, dan meldt de vso-school de leerling tijdig aan en geeft een eventuele afwijkende wijze van examineren tijdig door.
- Artikel 14b WEC: Vso-scholen kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om leerlingen via samenwerking met een instelling voor vavo-examen af te laten leggen en legt afspraken hierover vast in een samenwerkingsovereenkomst.

Specifiek voor vso-scholen met de uitstroomprofielen arbeid en dagbesteding:

- Artikel 14d, eerste lid en artikel 14g, eerste lid, WEC: De directeur reikt een schooldiploma vso uit aan de leerling in het uitstroomprofiel arbeid of dagbesteding die de school verlaat en als de directeur oordeelt dat de leerling daarvoor in aanmerking komt. De directeur baseert zijn oordeel op een, door het bestuur vastgesteld, reglement.
- Artikel 14d, tweede lid en artikel 14g, tweede lid, WEC: Een portfolio waarin de behaalde resultaten zijn opgenomen, maakt deel uit van het schooldiploma.
- Artikel 14d, derde lid, en artikel 14g, derde lid, WEC: Om verschillen te voorkomen tussen door individuele scholen afgegeven schooldiploma's wordt bij ministeriële regeling een model voor het schooldiploma vastgesteld.
- Artikel 14d, vierde lid, en 14g, vierde lid, WEC: Als de leerling geen schooldiploma vso krijgt uitgereikt terwijl hij een deel van het programma heeft voltooid en de school verlaat, ontvangt hij een verklaring.
- Artikel 14e en 14h, WEC: Voor leerlingen in het uitstroomprofiel arbeid of dagbesteding die het onderwijs verlaten, stelt de school een overgangsdocument op.

KWALITEITSGEBIED VEILIGHEID EN SCHOOLKLIMAAT (VS)

VS1. Veiligheid

De school zorgt voor een veilige omgeving voor leerlingen.

Basiskwaliteit

De school zorgt voor de sociale, fysieke en psychische veiligheid van de leerlingen op school gedurende de schooldag. Een school is veilig als de sociale, fysieke en psychische veiligheid van leerlingen niet door handelingen van anderen wordt aangetast. Dit blijkt onder andere uit de beleving van de veiligheid en het welbevinden van de leerlingen op school. De school monitort dit ten minste jaarlijks met een gestandaardiseerd instrument.

De school heeft een veiligheidsbeleid beschreven dat bestaat uit een samenhangende set van maatregelen. Het beleid is gericht op het voorkomen, afhandelen, registreren en evalueren van incidenten, en de school voert dat beleid ook uit. Als de uitkomsten van de monitoring daartoe aanleiding geven, treft de school maatregelen om de situatie te verbeteren. De school voorkomt, zoveel als mogelijk, (digitaal)pesten, agressie en geweld in elke vorm en treedt zo nodig snel en adequaat op. Dat geldt ook bij uitingen die strijdig zijn met basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals discriminatie en onverdraagzaamheid. De school heeft een persoon aangesteld die voor ouders en leerlingen het aanspreekpunt is in geval van pesten en die het beleid tegen pesten coördineert.

De school hanteert de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarnaast komt de school de verplichtingen na rond het melden, overleggen en aangifte doen van zedenmisdrijven.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de veiligheid en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 4a WEC: Het bestuur houdt zich aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van het melden van een mogelijk zedenmisdrijf en het overleggen daarover, en het aangifte doen in het geval van een (redelijk vermoeden van een) zedenmisdrijf. Het bestuur treedt hierbij onverwijld in contact met de vertrouwensinspecteur.
- Artikel 5 WEC: Het bestuur stelt voor het personeel een meldcode vast die aangeeft hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan. Daarnaast moet het bestuur de kennis en het gebruik van de meldcode bevorderen.
- Artikel 5a, eerste lid, sub a, WEC: Het bestuur heeft beleid ten aanzien van de veiligheid van leerlingen en voert dat ook uit.
- Artikel 5a, eerste lid, sub b, WEC: Het bestuur monitort de veiligheid van leerlingen met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft.
- Artikel 5a, eerste lid, sub c, WEC: Het bestuur heeft de volgende taken belegd bij een persoon:
  - coördinatie van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten op school;
  - fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.
- Artikel 5a, tweede lid, WEC: Onder veiligheid wordt de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen verstaan.
- Artikel 5a, vierde lid, WEC: Het bestuur zendt de resultaten van de monitor, nadat de resultaten beschikbaar zijn, aan de inspectie.
- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs richt zich op het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Dat omvat onder meer dat de school actie onderneemt als er onvoldoende sprake is van een cultuur die in overeenstemming is met basiswaarden.

VS2. Schoolklimaat

De school heeft een schoolklimaat dat bijdraagt aan het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties.

Basiskwaliteit

De school bereidt de leerlingen voor op het leven in de maatschappij. Zij creëert daarvoor een oefenplaats die leerlingen ondersteunt bij het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties. In de school doen leerlingen ervaring op met de omgang met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de pluriforme samenleving. Het bestuur ziet erop toe dat de school zorg draagt voor een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en bijdraagt aan de bevordering daarvan.

Het personeel van de school is in zijn gedrag een voorbeeld voor de leerlingen: personeelsleden leven de basiswaarden zichtbaar na.

De school stemt aanpak en aanbod af op de leerlingenpopulatie van de school en de leefwereld van de leerlingen. Ook signaleert en corrigeert de school uitingen van leerlingen die met de basiswaarden in strijd zijn.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor het schoolklimaat en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, richt zich onder andere op het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden en het ontwikkelen van sociale en maatschappelijke competenties.
- Artikel 11, lid 4a, WEC: Het bestuur draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.

KWALITEITSGEBIED ONDERWIJSRESULTATEN (OR)

OR1. Resultaten

De school behaalt met haar leerlingen leerresultaten die ten minste in overeenstemming zijn met de streefniveaus behorend bij het beoogde uitstroomperspectief van de leerlingen.

Basiskwaliteit

De school heeft een goed beeld van de kenmerken van haar leerlingenpopulatie en heeft op basis daarvan ambitieuze streefniveaus vastgesteld voor de leerresultaten die de leerlingen kunnen bereiken. Daarbij neemt ze de aansluiting op het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of de dagbesteding als uitgangspunt.

De mate waarin de school de ontwikkelingsperspectieven realiseert, geeft informatie over de resultaten die de school met haar leerlingen behaalt. De inspectie gaat ervan uit dat minimaal 75 procent van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode de door de school beoogde streefniveaus op de kernvakken behaalt. Deze streefniveaus zijn passend bij de uitstroombestemming in het ontwikkelingsperspectief. Voor leerlingen in het speciaal onderwijs die verplicht zijn de eindtoets te maken, onderbouwt de school de resultaten bij de kernvakken met behulp van de resultaten op de eindtoets. Voor leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met het uitstroomprofiel vervolgonderwijs is de onderbouwing van de leerresultaten gerelateerd aan de examenresultaten.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de onderwijsresultaten en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het onderwijs dient te worden afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling, en moet zodanig worden ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen. Zo mogelijk brengt het kinderen tot het volgen van gewoon onderwijs in basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs.
- Artikel 18b WEC, en Toetsbesluit PO: De wet schrijft voor dat alle leerlingen in het laatste schooljaar (behoudens uitzonderingen) een eindtoets maken en dat deze conform voorschriften wordt afgenomen.
- Artikel 41a WEC, en artikel 4 en 5, Onderwijskundig besluit WEC: De school stelt een ontwikkelingsperspectief vast dat de te verwachten uitstroombestemming van de leerling bevat met een onderbouwing.

OR2. Sociale en maatschappelijke competenties

De leerlingen behalen sociale en maatschappelijke competenties op het niveau dat ten minste in overeenstemming is met het beoogde uitstroomperspectief van de leerlingen.

Basiskwaliteit

De school heeft een goed beeld van de kenmerken van haar leerlingenpopulatie en heeft op basis daarvan ambitieuze streefniveaus vastgesteld voor de sociale en maatschappelijke competenties die de leerlingen kunnen bereiken. Bij de vaststelling van deze streefniveaus neemt ze de aansluiting op het vervolgonderwijs en de maatschappij als uitgangspunt.

De school gaat gedurende de schoolperiode na of de leerlingen de streefniveaus bereiken en stelt vast of de resultaten in overeenstemming zijn met de eigen norm. Daarmee laat de school zien dat zij de leerlingen voldoende toerust voor de vervolgbestemming. De school brengt de resultaten op een betrouwbare en inzichtelijke manier in kaart.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de sociale en maatschappelijke competenties en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, eerste lid, en artikel 14a, tweede lid, sub c en f, artikel 20 tot en met 22, en artikel 41a, en onderliggende regels, WEC: Het bereikte uitstroomprofiel garandeert dat de leerling in voldoende mate geëquipeerd is om zich met succes te kunnen handhaven in de vervolgbestemming die met het bereikte uitstroomprofiel samenhangt.
- Artikel 11, derde lid, WEC: Het onderwijs richt zich herkenbaar op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, op het ontwikkelen van creativiteit, het verwerven van kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.
- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs richt zich herkenbaar op het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stelt deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving.

KWALITEITSGEBIED STUREN, KWALITEITSZORG EN AMBITIE (SKA)

SKA1. Visie, ambities en doelen

De school heeft een gedragen visie op goed onderwijs, heeft daarvoor ambities en doelen en stuurt op het behalen daarvan.

Basiskwaliteit

De school heeft, als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg, een gedragen visie, ambities en doelen gericht op goed onderwijs die ervoor zorgen dat leerlingen een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen. De schoolleiding vertaalt haar visie, ambities en doelen in onderwijskundig beleid en stuurt daarop om de beoogde resultaten te behalen. De schoolleiding beschrijft op welke manier ze zorgt voor het realiseren, borgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit en hoe ze de naleving van de wettelijke eisen realiseert.

De schoolleiding sluit met haar visie, ambities en doelen aan op die van haar bestuur en op de kenmerken van de leerlingenpopulatie van de school. Dit doet zij onder meer door aan te geven hoe ze rekening houdt met (taal)achterstanden, de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap en specifieke leerbehoeften om bij te dragen aan gelijke kansen voor alle leerlingen. Resultaten van eerdere evaluaties, interne en externe dialoog zijn zichtbaar in de doelen voor het onderwijskundig beleid.

De schoolleiding richt de voorwaarden in om de onderwijskundige ambities en doelen te bereiken, waaronder het personeelsbeleid en de organisatie van het onderwijs. Daarbij is de interne verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities in relatie tot de visie en doelen en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, derde lid, WEC: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat daarbij op structurele en herkenbare wijze aandacht wordt besteed aan het bestrijden van achterstanden, in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal.
- Artikel 11, vierde lid, WEC: Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie (kennis van en respect voor basiswaarden en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties).
- Artikel 19 WEC: Het bestuur moet zorgen voor de kwaliteit van het onderwijs op een school. Onder zorg dragen voor wordt in elk geval verstaan: het naleven van de wettelijke bepalingen en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat er toetsbare doelen zijn geformuleerd.
- Artikel 21, eerste lid, WEC: Het schoolplan bevat een beschrijving van het beleid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, en omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg.
- Artikel 21, tweede lid, WEC: De beschrijving van het onderwijskundig beleid omvat in elk geval de inhoud van het onderwijs, de eigen opdrachten voor het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat en de veiligheid. Daarbij betrekt de school het schoolondersteuningsprofiel.
- Artikel 21, vierde lid, WEC: De school draagt door haar stelsel van kwaliteitszorg zorg voor de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen en de afstemming van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem. Ook moet worden vastgesteld waar verbetermaatregelen nodig zijn.
- Artikel 31, eerste lid, WEC: Het bestuur stelt een managementstatuut vast waaruit de verantwoordelijkheidsverdeling in de aansturing van de school blijkt.

SKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

De school realiseert de doelen voor goed onderwijs, bevordert een kwaliteitscultuur, zorgt voor randvoorwaarden en stuurt, waar nodig, tussentijds bij.

Basiskwaliteit

De school realiseert de doelen voor goed onderwijs, die voortkomen uit haar visie en ambities. De schoolleiding zorgt daartoe voor een professionele en veilige leer- en verbetercultuur in de school. Binnen deze kwaliteitscultuur geven schoolleiding en het (bevoegd) onderwijspersoneel samen uitvoering aan het stelsel van kwaliteitszorg, zodat de school als geheel gericht werkt aan het bereiken van de onderwijskundige doelen. Waar nodig stuurt de schoolleiding tussentijds bij.

De schoolleiding zorgt ervoor dat de deskundigheidsbevordering van het personeel binnen de gestelde doelen gestalte krijgt. Leraren(teams) oefenen daarbij de eigen verantwoordelijkheid bij het inrichten van hun onderwijs uit.

De schoolleiding toont in haar sturing onderwijskundig leiderschap en zorgt voor een gerichte inzet van middelen om gestelde doelen te realiseren. De school geeft uitvoering aan het schoolondersteuningsprofiel. Zij werkt samen met andere scholen, het samenwerkingsverband en andere organisaties, zodat geen leerling tussen wal en schip valt, de school een breed aanbod kan bieden en leerlingen zo mogelijk kunnen doorstromen naar een vorm van regulier onderwijs.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de sturing op uitvoering en kwaliteitscultuur en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het bestuur treedt zo nodig in overleg met gemeente, jeugdgezondheidszorg, een instantie voor maatschappelijke ondersteuning of een zorgaanbieder.
- Artikel 11, tweede lid, WEC: Het bestuur stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het schoolondersteuningsprofiel vast
- Artikel 19 WEC: Het bestuur moet zorgen voor de kwaliteit van het onderwijs op een school. Onder 'zorg dragen voor' wordt in elk geval verstaan: het naleven van de wet en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat het bestuur en de scholen zicht

hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij moet het functioneren van de kwaliteitscyclus centraal staan.
- Artikel 21, derde lid, WEC: Het schoolplan bevat een beschrijving van het personeelsbeleid. Dit personeelsbeleid gaat in elk geval over hoe wordt voldaan aan de eisen van bevoegdheid en onderhoud van bekwaamheid, de bijdrage van het personeel aan het onderwijskundig beleid, het pedagogisch-didactisch handelen, de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding, bedoeld in artikel 30, en de wijze waarop rekening wordt gehouden met de inbreng van leerlingen op het beleid.
- Artikel 28a WEC: Het bestuur is aangesloten bij een samenwerkingsverband.
- Artikel 31a, eerste tot en met derde lid, WEC: De school dient leraren een zelfstandige verantwoordelijkheid te geven bij de beoordeling van de onderwijsprestaties van leerlingen en voldoende zeggenschap te geven waar het gaat om het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school.
- Artikel 32b en 34a, WEC: Het bestuur beschikt bij elk personeelslid waarvoor bekwaamheidseisen gelden, over geordende gegevens over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan.

SKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

De school evalueert en analyseert systematisch of zij de doelen realiseert en verantwoordt zich daarover. Ze stelt, wanneer nodig, het schoolbeleid bij en betrekt interne en externe belanghebbenden in een goed functionerende dialoog.

Basiskwaliteit

De schoolleiding monitort, evalueert, analyseert en beoordeelt als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg in hoeverre de doelen en het beleid worden gerealiseerd en informeert het bestuur daarover. Zij haalt intern en extern actief informatie op om zicht te krijgen op de uitvoering, de resultaten van het onderwijs voor de leerlingen en mogelijke kansen en bedreigingen voor de verdere ontwikkeling van het onderwijs.

Voor een goede overdracht en om zicht te houden op het vervolgsucces van haar leerlingen onderhoudt de school contact met de scholen/instellingen waar deze naartoe uitstromen.

De schoolleiding organiseert tegenspraak. Daarvoor gaat zij actief een dialoog aan met in ieder geval ouders, personeel, de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) en, wanneer van toepassing, leerlingen, gemeenten, samenwerkingsverband, onderwijsinstellingen, (regionale)werkgevers en/of instellingen voor dagbesteding.

De school informeert belanghebbenden minimaal jaarlijks op toegankelijke manier over haar doelen en werkwijze en over de resultaten die zij heeft behaald.

De schoolleiding analyseert en beoordeelt de uitkomsten van de evaluatie en verwerkt deze wanneer nodig in het (verbeter)beleid, zodat dit bijdraagt aan ontwikkeling en verbetering van het onderwijs. Daarnaast gebruikt de school de uitkomsten van de evaluatie om de sturing te verbeteren. Zij maakt daarbij duidelijk welk effect de inbreng van belanghebbenden heeft op het borgen en bijstellen van het schoolbeleid.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de evaluatie, verantwoording en dialoog en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 8 WMS: De (G)MR ontvangt tijdig alle inlichtingen van het bestuur die redelijkerwijs nodig zijn om zijn taak te kunnen vervullen en ontvangt in elk geval bepaalde in de wet beschreven informatie.
- Artikel 10 WMS: Het bestuur heeft in bepaalde gevallen voorafgaande instemming nodig van de (G)MR voor elk besluit in dat geval (bijvoorbeeld bij verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school).

- Artikel 11 WMS: Het bestuur moet de (G)MR vooraf in de gelegenheid stellen om te adviseren over besluiten bij bepaalde aangelegenheden, bijvoorbeeld bij vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid voor de school.
- Artikel 11, eerste lid, WEC: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
- Artikel 12 WMS: Het bestuur heeft voorafgaande instemming nodig van het personeelsdeel van de (G)MR bij besluiten bij bepaalde aangelegenheden, bijvoorbeeld over de vaststelling of wijziging van de samenstelling van de formatie.
- Artikel 14 WMS: Het bestuur heeft voorafgaande instemming nodig van het ouder- en leerlingdeel van de (G)MR bij bepaalde besluiten (bijvoorbeeld over de vaststelling van de schoolgids).
- Artikel 19 en artikel 21, vierde lid, WEC: Het bestuur zorgt voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen via een stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat er regelmatig wordt geëvalueerd of deze doelen worden gehaald.
- Artikel 22, eerste lid, sub a, WEC: De school maakt in de schoolgids duidelijk wat de doelen van het onderwijs zijn en welke resultaten met het onderwijsleerproces worden bereikt.
- Artikel 22, eerste lid, sub l, WEC: In de schoolgids dienen ook de gedane bevindingen ten aanzien van het stelsel van kwaliteitszorg te worden opgenomen en de maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn getroffen.

5.4 Overige wettelijke vereisten

Niet alle deugdelijkheidseisen zoals die in de onderwijswet- en regelgeving staan vermeld, zijn opgenomen in het onderzoekskader. Dit geldt bijvoorbeeld voor die over de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en de vrijwillige ouderbijdrage. De deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden, vatten we samen onder de noemer ‘overige wettelijke vereisten’. Het schoolplan is voor het schoolbeleid, vaak ook in relatie tot overige wettelijke eisen, een belangrijk verantwoordingsdocument.

In ons jaarwerkplan, dat op de website van de inspectie wordt gepubliceerd, geven we aan welke thema’s we in dat jaar onderzoeken. Ook op grond van meldingen en signalen kunnen we besturen en scholen bevragen op het mogelijk niet-naleven van de overige wettelijke vereisten. Niet-naleving van (een of meer van) de overige wettelijke vereisten kan op schoolniveau in dat geval niet leiden tot een oordeel Onvoldoende of tot het oordeel Zeer zwak. Wel moet de school/het bestuur de tekortkoming binnen een door de inspectie te bepalen termijn herstellen. Om voor de waardering Goed in aanmerking te komen, moet een school, in aanvulling op de wettelijke eisen van de standaarden, ook aan alle overige wettelijke vereisten voldoen.

6. Oordelen en waarderen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we oordelen en waarderen. We doen dat zo transparant mogelijk, aan de hand van het waarderingskader op bestuurs- en schoolniveau en met de beschrijving van de oordeelsvorming, zoals opgenomen in dit hoofdstuk. Onze oordelen gaan altijd over de gerealiseerde kwaliteit van de (be)sturing en over het onderwijs dat leerlingen ontvangen.

We gaan in dit hoofdstuk eerst in op hoe we omgaan met het raamwerk van de kernfuncties op stelselniveau (paragraaf 6.2), zoals opgenomen in hoofdstuk 3. Dat hanteren we uitsluitend vanuit onze stimulerende rol. Daarna leggen we uit hoe we op basis van de waarderingskaders voor besturen en scholen (hoofdstuk 4 en 5) oordelen en waarderen. In het algemeen bepaalt het al dan niet voldoen aan de deugdelijkheidseisen of een standaard Voldoende of Onvoldoende is. De waardering Goed spreken we uit als ambities, rondom basiskwaliteit en/of daarboven uitstijgend, gerealiseerd worden. We beschrijven dit in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.4 zijn beslisregels voor de beoordeling van de standaarden voor het bestuur beschreven, gevolgd door de beslisregels voor de beoordeling van onderwijskwaliteit van scholen in paragraaf 6.5.

6.2 *Stimuleren op stelselniveau*

In hoofdstuk 3 is het stelseltoezicht beschreven. We reflecteren daarop en spreken geen oordelen uit. We gebruiken het raamwerk om de drie kernfuncties van het onderwijs, namelijk kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen en daarnaast de belangrijke voorwaarden daarvoor te beschouwen. We beschrijven jaarlijks in 'De Staat van het Onderwijs' (paragraaf 7.2) hoe het met de kernfuncties en voorwaarden van het onderwijsstelsel is gesteld.

We bespreken deze thema's bij onderzoeken bij besturen en scholen. Uit onze gegevens op stelselniveau kan blijken dat de kwaliteit van (een deel van) de kernfuncties in een bepaalde regio in hoge of juist mindere mate gerealiseerd wordt. Door ambities van besturen rondom kernfuncties in een open dialoog te bespreken en te verkennen, leggen we een verbinding tussen scholen en hun invulling van de kernfuncties.

6.3 *Oordelen en waarderen standaarden bestuur en school*

Voor het beoordelen en waarderen van de kwaliteit van besturen en scholen gebruiken we de standaarden zoals beschreven in de hoofdstukken 4 en 5. Een standaard bestaat uit een beschrijving van de basiskwaliteit, gebaseerd op de deugdelijkheidseisen. Per standaard besteden we daarnaast aandacht aan de vragen naar aanvullende ambities.

Of een standaard als Voldoende of Onvoldoende wordt beoordeeld, is gebaseerd op de vraag of het bestuur/de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en daarmee basiskwaliteit realiseert. Voor de waardering Goed wordt de realisatie van ambities betrokken. Onderstaande tabel geeft aan hoe het oordeel en de waardering op standaardniveau tot stand komt:

Oordeel/waardering standaard	Norm voor standaarden
Goed	Het bestuur of de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en realiseert ook ambities die daarboven uitstijgen.
Voldoende	Het bestuur of de school voldoet aan de deugdelijkheidseisen en realiseert daarmee basiskwaliteit.
Onvoldoende	Het bestuur of de school voldoet niet aan de deugdelijkheidseisen.

6.4 *Oordelen en waarderen op bestuursniveau*

Om basiskwaliteit op de scholen te kunnen waarborgen, gaan we ervan uit dat het bestuur in staat is om de kwaliteitscyclus, zoals uitgedrukt in de wettelijke eisen van de drie standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (zie hoofdstuk 4), uit te voeren. Daar waar dat niet het geval is, leidt dit tot een Onvoldoende op het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Als het bestuur aan de deugdelijkheidseisen voldoet en ambities realiseert, waarderen we het kwaliteitsgebied als Goed. Hoe het oordeel of de waardering op bestuursniveau tot stand komt, ziet er als volgt uit:

Oordeel/waardering bestuursniveau	Norm kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie
Goed	Twee standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie zijn Goed en de derde is ten minste Voldoende.
Voldoende	Alle drie de standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie zijn ten minste Voldoende.
Onvoldoende	Een of meer standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie is/zijn Onvoldoende.

Het niet voldoen aan een deugdelijkheidseis van financiële continuïteit of rechtmatigheid leidt in alle gevallen tot een herstelopdracht voor het bestuur. Dit geldt ook als de jaarstukken van het bestuur niet zijn ingediend zoals wettelijk vereist is. De mate waarin het oordeel of waardering van de betreffende standaard binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie wordt aangepast is afhankelijk van de ernst van de tekortkoming.

6.5 *Oordelen en waarderen op schoolniveau*

Het oordeel of de waardering over de kwaliteit van de school[20] (eindoordeel) komt tot stand op basis van de volgende normen.

Eindoordeel/waar-dering schoolniveau	Norm
Goed	Alle standaarden zijn minimaal Voldoende én de standaard Uitvoering en kwaliteitscultuur (SKA2) is Goed, evenals ten minste twee standaarden uit de andere kwaliteitsgebieden van het waarderingskader voor scholen. Alle onderzochte overige wettelijke vereisten worden nageleefd én de financiële continuïteit op bestuursniveau voldoet aan de wettelijke vereiste.
Voldoende (basiskwaliteit)	De standaarden Resultaten, Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Pedagogisch-didactisch handelen en Veiligheid zijn Voldoende, én niet meer dan één andere standaard in de gebieden Onderwijsproces of Veiligheid en schoolklimaat is Onvoldoende.
Onvoldoende	De standaard Resultaten of Zicht op ontwikkeling en begeleiding of Pedagogisch-didactisch handelen of Veiligheid is Onvoldoende, óf twee of meer andere standaarden in de gebieden Onderwijsproces en/of Veiligheid en schoolklimaat zijn Onvoldoende.
Zeer zwak	Twee van de volgende standaarden zijn Onvoldoende: Zicht op ontwikkeling en begeleiding, Pedagogisch-didactisch handelen, Veiligheid en/of Uitvoering en kwaliteitscultuur (SKA2).

[20] In het voortgezet onderwijs doen we altijd uitspraken op het niveau van de afdeling/onderwijssoort.

De waardering Goed is bedoeld om goede kwaliteit op scholen te waarderen en te stimuleren. We gaan ervan uit dat deze scholen een brede basiskwaliteit hebben. Dat betekent dat er onomwonden een positief antwoord gegeven kan worden op de kernvragen voor goed onderwijs. Deze kernvragen zijn: krijgen leerlingen goed onderwijs (Onderwijsproces), voelen ze zich veilig (Veiligheid en schoolklimaat) en leren ze genoeg (Onderwijsresultaten)? Dit vraagt een expertoordeel over de integrale kwaliteit van de school. Dit betekent dat wij van goede scholen verwachten dat zij aan ons laten zien hoe zij hun visie, ambities en doelen uitvoeren (SKA2) en welke kwaliteit dit in de praktijk oplevert, zoals te zien aan de standaarden voor Onderwijsproces en Veiligheid en schoolklimaat.

6.5.1 Wettelijke norm zeer zwak onderwijs

De norm voor het oordeel Zeer zwak is bij wet bepaald. Artikel 19a, WEC stelt dat de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is als de school tekortschiet in de naleving van twee of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en de school dientengevolge tekortschiet in het zorg dragen voor de veiligheid op de school, bedoeld in artikel 5a, WEC of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelproces kunnen doorlopen dan wel tekortschiet in het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen, bedoeld in artikel 11, eerste lid, WEC.

Het inspectierapport waarin de inspectie tot het oordeel komt dat de kwaliteit van het onderwijs Zeer zwak is, geldt na de vaststelling daarvan als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een bestuur kan tegen het oordeel Zeer zwak bezwaar maken en vervolgens tegen de beslissing op bezwaar beroep aantekenen (artikel 20, zesde lid, WOT).

6.6 *Oordeelsvorming*

6.6.1 Beoordelen naleving deugdelijkheidseisen

Bij onze oordeelsvorming hanteren we bovengenoemde normering als richtlijn. De mate waarin de onderwijspraktijk de essentie en de bedoeling van met name de deugdelijkheidseisen tentoonspreidt, is bepalend voor ons oordeel. Voor het oordeel Voldoende gaan we er in principe van uit dat aan alle deugdelijkheidseisen die horen bij de standaard is voldaan. We beoordelen de kwaliteit zoals in de standaard is omschreven integraal en niet elke deugdelijkheidseis van de standaard op zichzelf. Het kan zijn dat een bestuur of school op een standaard een positief beeld laat zien, maar op een bepaald element van de standaard (nog) niet. Als dit beperkt van invloed is op de aangetroffen kwaliteit van de school of voor leerlingen én als de tekortkoming eenvoudig en op korte termijn kan worden hersteld, dan geven we het oordeel Voldoende op de standaard. Het bestuur krijgt dan een opdracht tot herstel (herstelopdracht) voor dit bepaalde onderdeel van de standaard en zorgt voor de naleving. Wanneer niet is voldaan aan de deugdelijkheidseisen van financiële continuïteit of rechtmatigheid, kan de betreffende standaard binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambities niet als Voldoende worden beoordeeld of als Goed worden gewaardeerd.

6.6.2 Waarderen van ambities

Zowel besturen als scholen hebben vanuit hun visie ambities. Deze ambities kunnen gaan over de basiskwaliteit en er zijn ambities die daarboven uitstijgen. Naast het voldoen aan de deugdelijkheidseisen, baseren we een waardering Goed op het geheel aan gerealiseerde ambities door het bestuur of door de school bij een betreffende standaard. We onderzoeken of het bestuur (bij een vierjaarlijksonderzoek) of de school (bij een onderzoek op schoolniveau) de voorgenomen ambities uitvoert en realiseert. De visie en de plannen op bestuursniveau en de vertaling daarvan door de schoolleiding op schoolniveau, vastgelegd in het schoolplan, spelen hierbij een belangrijke rol. De waardering Goed op schoolniveau is vier jaar geldig.

6.6.3 Omgeving van bestuur en school

De omgeving en de condities waarin het bestuur en de school opereren, kunnen in positieve of negatieve zin de onderwijskwaliteit en het financieel beheer beïnvloeden. Omgevingsfactoren en condities zijn bijvoorbeeld de kenmerken en de ontwikkeling van de leerlingenpopulatie, de beschikbaarheid van personeel, een fusiegeschiedenis, de huisvesting, de organisatieontwikkeling en de ontwikkeling van het bestuur. We verwachten dat besturen en scholen met hun visie, ambities, doelen en beleid op deze factoren inspelen om de kernfuncties voor het onderwijs voor al hun leerlingen te realiseren. Onze oordelen gaan altijd over de gerealiseerde kwaliteit van de (be)sturing en van het onderwijs dat

leerlingen ontvangen. Omgeving en condities spelen hoofdzakelijk een rol bij het bepalen van de invulling van het onderzoek en eventueel bij het vervolgtoezicht.

7. Werkwijze toezicht

7.1 Inleiding

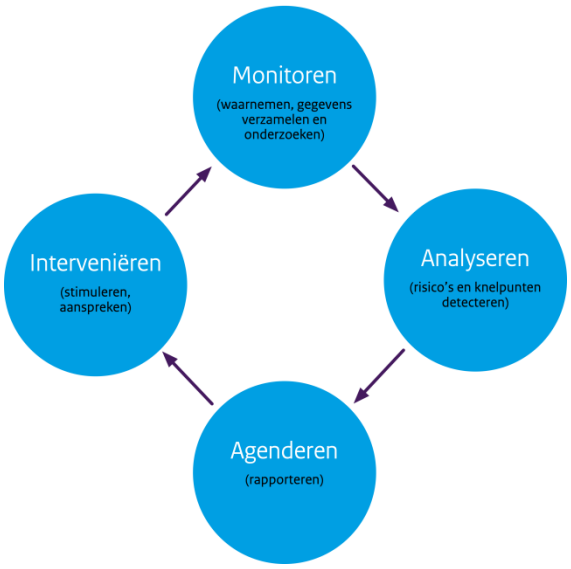
In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we het toezicht uitvoeren. We beschrijven in paragraaf 7.2 eerst onze werkwijze voor het stelseltoezicht. Aan de kernfuncties van het stelsel geven besturen en scholen invulling. Daarnaast waarborgen besturen de uitvoering en kwaliteit van het onderwijs op de scholen onder hun bestuur. In paragraaf 7.3 beschrijven we de werkwijze voor het toezicht op besturen en scholen. In paragraaf 7.4 staat welke activiteiten we hiervoor ondernemen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op onze werkwijze bij het vervolgtoezicht.

7.2 Stelseltoezicht

7.2.1 Werkwijze van het stelseltoezicht

Via het stelseltoezicht geven we een beeld van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijsstelsel. We signaleren waar het goed gaat en waar niet, agenderen thema's en dragen bij aan het oplossen van knelpunten. Door het stelsel als geheel in ogenschouw te nemen, krijgen we bijvoorbeeld zicht op onderwijsloopbanen, knelpunten bij overgangen tussen sectoren en (on)gelijkheid van kansen. Zo kunnen we bevorderen dat het onderwijs aan leerlingen steeds beter wordt. In hoofdstuk 3 is hiervoor een raamwerk met een beschrijving van stelselkwaliteit opgenomen.

Figuur 7.2.1a Cyclus stelseltoezicht



In het stelseltoezicht zetten we een aantal stappen (zie figuur 7.2.1a):

- We monitoren trends en ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs.
- We analyseren waar het goed gaat, maar reflecteren ook op de knelpunten die risico's vormen voor de kwaliteit van het stelsel.
- We agenderen welke belangrijke risicovolle knelpunten we zien voor het onderwijsstelsel en rapporteren daarover onder andere jaarlijks in 'De Staat van het Onderwijs'.
- We interveniëren wanneer dat vanuit de stimulerende functie van het toezicht passend is. We doen dat via het stelsel-, bestuurs- en schooltoezicht, maar ook door andere activiteiten om het onderwijsveld te stimuleren de kwaliteit te verhogen.

In paragraaf 7.2.2 gaan we verder in op hoe we monitoren en analyseren. In paragraaf 7.2.3 beschrijven we hoe we agenderen en interveniëren.

7.2.2 Monitoring en analyse van ontwikkelingen

Aan de hand van het raamwerk van de kwaliteitsbeschrijving van het stelsel (zie hoofdstuk 3) volgen we systematisch de ontwikkelingen in het onderwijsstelsel. We kijken naar hoe het geheel van besturen en scholen samen de drie kernfuncties vervult: kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen. Ook kijken we naar de essentiële voorwaarden om deze te verwezenlijken: de doelmatigheid, zoals te zien aan beschikbaarheid en besteding van financiële middelen, het personeelsbeleid, de kwaliteitszorg en het bestuurlijk handelen.

Voor de monitoring en aansluitende analyse verzamelen we gegevens uit verschillende bronnen. We gebruiken bestaande gegevens, gegevens uit stelsel– en instellingstoezicht, signalen en we verzamelen zelf gegevens door thematisch onderzoek.

Bestaande gegevens, gegevens uit stelsel– en instellingstoezicht en signalen
We gebruiken gegevens uit het toezicht op besturen en scholen, waaronder gegevens die het bestuur zelf beschikbaar heeft. Daarnaast gebruiken we signalen die we over het onderwijs ontvangen. Verder maken we gebruik van gegevens van andere organisaties en van wetenschappelijk onderzoek. We analyseren het grootste gedeelte van de gegevens minimaal jaarlijks, maar het kan ook zijn dat we meerdere keren per jaar analyses maken. We analyseren ook prestaties in brede zin en kijken specifiek naar risico's voor de kwaliteit van onderwijs.

Themaonderzoek
We monitoren ontwikkelingen door besturen en scholen te onderzoeken of door samen te werken met anderen om gegevens te verzamelen. We noemen dit themaonderzoek. Verschillende doelstellingen voor een themaonderzoek zijn bijvoorbeeld:

- het krijgen van een beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van een bepaald (stelsel)aspect bij besturen of scholen;
- het verkrijgen van inzichten en, waar mogelijk, het vinden van verklaringen voor risico's of stelselknelpunten, zoals bij een regionaal probleem of voor een specifieke doelgroep.

We richten het themaonderzoek in op basis van actuele vraagstukken of gesignaleerde stelselproblemen. Dit doen we soms bij een bestuur of een school. In dat geval combineren we het themaonderzoek eventueel met het vierjaarlijks onderzoek bij het bestuur en scholen, zoals beschreven in paragraaf 7.3. Ook is het mogelijk dat we op een andere manier onderzoek doen, bijvoorbeeld door vragenlijsten uit te zetten, mee te kijken in het onderwijsproces, gesprekken te voeren met meerdere besturen of scholen tegelijk of gesprekken te voeren met bijvoorbeeld wetenschappers en deskundigen.

Met ons thematisch onderzoek willen we in kaart brengen in hoeverre het onderwijsstelsel erin slaagt de eerdergenoemde kernfuncties van het onderwijs te realiseren. Daarbij zoeken we naar verklaringen voor wat niet goed gaat en willen we laten zien wat wel en niet bijdraagt aan het realiseren van de kernfuncties. Hierover gaan we actief de dialoog aan met betrokkenen.

Wat we willen onderzoeken, nemen we op in het Jaarwerkplan. Hierin beschrijven we meerjarige onderzoeksprogramma's en eenmalige themaonderzoeken die gericht zijn op het in beeld brengen van de kernfuncties of gesignaleerde knelpunten in het stelsel. Urgente thema's kunnen leiden tot verschuiving of uitbreiding van onze onderzoeksagenda.

7.2.3 Agenderen en interveniëren

Voor het agenderen en interveniëren in het stelseltoezicht onderscheiden we vier soorten activiteiten. Deze beschrijven we hierna. Agenderen en interveniëren liggen soms dicht bij elkaar, omdat agenderen een vorm van interveniëren is.

De Staat van het Onderwijs
Jaarlijks brengen we 'De Staat van het Onderwijs' uit. Hierin geven we weer hoe het onderwijsstelsel in Nederland ervoor staat. Wat gaat er goed en waar zijn knelpunten, kansen en risico's? Ook de informatie over onze verrichte (thema)onderzoeken maakt deel uit van 'De Staat van het Onderwijs'. Deze rapportagetaak van de inspectie is vastgelegd in de Grondwet (artikel 23, achtste lid) en in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).

Thematisch rapporteren
De uitkomsten van themaonderzoeken brengen we op verschillende manieren onder de aandacht van besturen, scholen en de samenleving. Het doel hiervan is om de stand van zaken over het betreffende thema weer te geven en om risico's en knelpunten te agenderen. Ook stimuleren we samenwerking zodat (verdere) verbeteringen kunnen plaatsvinden. Dat doen we vaak in de vorm van een onderzoeksrapport, maar ook in de vorm van een symposium, een bezoek van inspecteurs, een podcast of een webinar. We richten ons hierbij zo direct mogelijk op de doelgroep die het meest betrokken is, zoals leraren of bijvoorbeeld op alle partners in een specifieke regio.

Thema's als onderdeel van het toezicht bij besturen en scholen
Bij de uitvoering van ons toezicht bij besturen en scholen bespreken we soms thema's, specifieke knelpunten en goede voorbeelden vanuit de regionale of lokale context. Zo hebben we

aanknopingspunten om met bestuur en scholen over hun ambities die de kernfuncties raken in gesprek te gaan in aansluiting op hun omgeving, of risico's.

Interventies op maat
Naast de hiervoor genoemde activiteiten zetten we waar dat passend is ook specifieke interventies in. Uit diverse bronnen komen onderwerpen van het onderwijsstelsel naar voren die we, met het oog op het publiek belang, willen adresseren. Zo kan er een knelpunt zijn waar op lokaal niveau meerdere besturen, een samenwerkingsverband, groepen werkgevers en de gemeente een rol in hebben. En dan loont het om het knelpunt bij deze actoren samen te agenderen. Voorbeelden daarvan zijn regionale gesprekken over de aanpak van het lerarentekort, krimp of zorg voor specifieke groepen leerlingen.

7.3 Toezicht op besturen en scholen

Bij het toezicht op de besturen en scholen staat centraal hoe besturen de (financiële) kwaliteit van het onderwijs waarborgen en bevorderen. Om deze vragen te beantwoorden doen we onderzoek op het niveau van bestuur en scholen. We lichten hieronder eerst onze werkwijze toe en gaan vervolgens in op de toezichtsactiviteiten.

7.3.1 Werkwijze toezicht op besturen en scholen

De eindverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit op de scholen ligt bij de besturen. Bij de uitvoering van het toezicht op besturen en scholen gaan we uit van proportionaliteit, maatwerk, transparantie en verantwoording. We lichten in paragraaf 7.3.2 proportionaliteit en maatwerk verder toe.

- proportionaliteit: we stemmen de intensiteit van het toezicht op het bestuur en de scholen af op de kwaliteit van het bestuur. Dit lichten we in paragraaf 7.3.2 toe;
- maatwerk: omdat besturen en scholen sterk verschillen in grootte, (regionale en lokale) omstandigheden en ontwikkeling, bepalen we bij elk onderzoek de inrichting en de opzet. We zetten verschillende onderzoeks- en verificatie-activiteiten in;
- transparantie en verantwoording: bij de start van een onderzoek gaan we in gesprek met het bestuur en onderbouwen we de gekozen onderzoeksopzet. Gedurende het onderzoek informeren we het bestuur over eventuele aanpassingen hierin. We onderbouwen na afloop van het onderzoek de uitkomsten in de rapportage en passen hoor en wederhoor toe. We baseren onze oordelen, voor zover mogelijk, op minimaal drie verschillende bronnen. Dit noemen we triangulatie en daarmee waarborgen we onze onderzoekskwaliteit.

7.3.2 Proportionaliteit en maatwerk

We stemmen de intensiteit van het toezicht af op de kwaliteit van het bestuur. Het toezicht is daarmee proportioneel. Hoe effectiever het bestuur in staat is om te sturen op de kwaliteit van het onderwijs en het financieel beheer, de kwaliteit waarborgt op zijn scholen en zich daarover verantwoordt, hoe minder intensief het toezicht. Het omgekeerde geldt ook: hoe minder goed het bestuur in staat is de (financiële) kwaliteit te waarborgen en zich erover te verantwoorden, hoe intensiever we het toezicht inrichten. Urgente signalen of klachten kunnen in alle gevallen aanleiding zijn voor onderzoek, ook als de eerdere kwaliteitsbeoordeling van het bestuur Voldoende of Goed was. Om te bepalen of dit nodig is, zullen wij, indien mogelijk, het signaal eerst bespreken met het bestuur.

We bepalen de intensiteit van het toezicht op basis van onze gegevens over de kwaliteit van het bestuur. Deze inschatting bouwen we op uit een analyse van de bij ons beschikbare gegevens en aanvullende andere bronnen:

- We hebben alle besturen in de afgelopen vier jaar onderzocht en beoordeeld. De uitkomsten daarvan en van andere momenten van onderzoek of contact vormen de start van ons beeld van de kwaliteit van het bestuur en van de kwaliteit van de invulling van hun (interne) waarborgfunctie.
- Dit beeld vullen we aan op basis van gegevens uit de prestatie- en risicoanalyse die we jaarlijks per bestuur en voor alle scholen uitvoeren (zie paragraaf 7.3.3). We analyseren de ontwikkeling van deze gegevens in de tijd en ten opzichte van andere besturen.
- Signalen die over een bestuur en de scholen bij de inspectie binnenkomen, betrekken we bij de analyse om de kwaliteit van het bestuur in beeld te brengen. Denk hierbij aan actuele ontwikkelingen, zoals mogelijke incidenten of andere berichten.

De analyse van het geheel aan informatie gebruiken we om de intensiteit van het toezicht te bepalen. Het geeft ons zicht op het al dan niet aanwezig zijn van (mogelijke) risico's voor de onderwijskwaliteit

en/of risico's voor de kwaliteit van het bestuur. Dit is de basis van waaruit we de proportionaliteit van het toezicht bepalen: het toezicht kan intensief zijn, maar ook minder intensief.

Daarna werken we de toezichtsactiviteiten uit die aansluiten op de omstandigheden van het bestuur. Welke onderzoekinstrumenten hebben we nodig om bij het desbetreffende bestuur de kwaliteit te beoordelen? Is er sprake van een eenpitter of vallen er meerdere scholen onder het bestuur? Bij kleine besturen en eenpitters houden we in onze benadering rekening met de gekozen samenhang van de sturing tussen het school- en bestuursniveau. Met wie voeren we gesprekken, waar en hoe kijken we mee in het onderwijs? Dit is het maatwerk in het toezicht.

Hoe dit intensieve en minder intensieve (vervolg)toezicht eruitziet, lichten we toe in paragraaf 7.4 en 7.5.

7.3.3 Jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse

De monitoring van de prestaties op het niveau van het bestuur en hun scholen helpt ons om tijdig eventuele risico's op het spoor te komen en inzicht te krijgen in het functioneren van het bestuur. We doen dit conform artikel 11 van de WOT aan de hand van een aantal indicatoren. Die indicatoren betreffen onder andere financiële gegevens, gegevens over het personeel, over de veiligheid op scholen en de resultaten en doorstroom van leerlingen. Ten minste eenmaal per jaar voeren we een analyse uit op de data die we met de monitor verkrijgen. Als er een vermoeden van risico's is, voeren we een risicoanalyse uit.

Deze zogeheten expertanalyse bevestigt al dan niet de vermoedens van tekortkomingen ten aanzien van de onderwijskwaliteit en/of het financieel beheer. De analyse wordt uitgevoerd door een expertteam, waarin kennis en deskundigheid op het terrein van data-analyse, onderwijskwaliteit en financieel beheer aanwezig zijn. Zo ontstaat een integraal beeld van de onderwijskwaliteit, de sturingskwaliteit en de financiën.

7.4 Toezichtsactiviteiten bij besturen en scholen

Het toezicht op besturen en scholen omvat meerdere activiteiten. We onderzoeken besturen eens in de vier jaar. Dit onderzoek heet 'Het vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen' (hierna: vierjaarlijks onderzoek). Zoals in paragraaf 7.3 is beschreven, doen we dat proportioneel en op maat. Binnen het vierjaarlijks onderzoek kijken we ook naar scholen want op schoolniveau verifiëren we of de besturing door het bestuur effectief is en of het bestuur (be)stuurt op basis van een actueel beeld van de kwaliteit. We beschrijven dit type onderzoek in paragraaf 7.4.1.

Ook tussentijds doen we onderzoek op scholen. Dit doen we als er risico's zijn, bij aanvragen om de waardering Goed te verkrijgen en bij themaonderzoeken die in relatie staan tot het stelseltoezicht. Onderzoeken kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. We beschrijven de onderzoeken op schoolniveau in paragraaf 7.4.2.

Er kunnen zowel binnen het vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen als tussentijds onderzoeken plaatsvinden rondom financieel beheer. Dit beschrijven we in paragraaf 7.4.3. Ten slotte zijn er nog enkele andere onderzoeksactiviteiten; die zijn beschreven in paragraaf 7.4.4.

7.4.1 Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen

In het vierjaarlijks onderzoek willen we weten of de (be)sturing door het bestuur op de kwaliteit van de scholen op orde is, of er sprake is van deugdelijk financieel beheer en hoe dit bijdraagt aan de kernfuncties van het onderwijs (stelselthema's). We hanteren daarvoor het waarderingskader voor besturen, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

Het vierjaarlijks onderzoek bestaat doorgaans uit de onderdelen die in figuur 7.4.1a zijn beschreven. We bepalen de intensiteit van het toezicht (proportionaliteit) op basis van onze gegevens en we houden in de uitvoering van het onderzoek rekening met de specifieke inrichting en context van het bestuur en de scholen (maatwerk).

Figuur 7.4.1a. Stappen van het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen



Een belangrijk onderdeel van onze werkwijze in het vierjaarlijks onderzoek is verificatie. Met verificatie-activiteiten toetsen we bij besturen, scholen en andere betrokkenen in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt.

Verificatie-activiteiten

Om te bepalen of het bestuur voldoende stuurt op de kwaliteit van scholen en financiële ontwikkelingen voeren we verificatie-activiteiten uit. We verifiëren het gegeven beeld van de kwaliteit en de sturing van het bestuur. We zetten proportioneel diverse verificatie-activiteiten in en passen maatwerk toe. Deze beschrijven we in het onderzoeksplan. Zo verifiëren we het gegeven kwaliteitsbeeld onder andere door lessen te bezoeken en met leerlingen, ouders of de schoolleiders te spreken. Ook kunnen onderzoeken op schoolniveau (zie paragraaf 7.4.2) bijdragen aan verificatie van het kwaliteitsbeeld. Voor een beeld van financiële of andere ontwikkelingen in relatie tot de ambities, doelstellingen en kwaliteitszorg van het bestuur, kunnen we managementinformatie opvragen. Ook kunnen we hierover gesprekken met het bestuur of bijvoorbeeld de controller voeren.

De verificatie-activiteiten dragen bij aan de doelstellingen van het onderzoek, namelijk om de bestuurlijke kwaliteit vast te stellen op basis van het waarderingskader besturen. Anders dan bij onderzoeken naar risico's en de waardering Goed geven we bij verificatie-activiteiten geen oordeel op het niveau van de standaarden of de school. De verificatie draagt namelijk bij aan het oordeel op het niveau van het bestuur. Wel delen we onze bevindingen over de mate waarin de bestuurlijke kwaliteit zichtbaar is op de school met de school. Signaleren we bij een school risico's, dan bespreken we deze met het bestuur. Indien nodig voeren wij een kwaliteitsonderzoek naar risico's uit.

7.4.2 Onderzoeken op schoolniveau

Op schoolniveau zetten we verschillende typen onderzoeken in, zowel binnen het vierjaarlijks onderzoek (zie paragraaf 7.4.1) als daarbuiten. Wanneer een onderzoek op schoolniveau binnen het vierjaarlijks onderzoek plaatsvindt, worden de activiteiten opgenomen in het onderzoeksplan. Dit plan bevat in elk geval verificatie-activiteiten zoals in de voorgaande paragraaf beschreven.

Onderzoek naar de waardering Goed

Een bestuur kan een school voordragen waarvan het de kwaliteit goed vindt. Het bestuur onderbouwt vooraf waarom de betreffende school de waardering Goed verdient. Wij verifiëren en beoordelen dat aan de hand van het waarderingskader op schoolniveau (zie hoofdstuk 5). Op basis van de kwaliteit van de onderbouwing van de kwaliteit van de school door het bestuur richten we het onderzoek op maat in.

Zo'n verzoek kan gedaan worden bij aanvang van het vierjaarlijks onderzoek. Besturen kunnen een school ook buiten het vierjaarlijks onderzoek aandragen voor een onderzoek naar de waardering Goed. Eventueel kan een school daarna ook voor het excellentietraject aangemeld worden. Om een waardering Goed of het predicaat Excellente School te verkrijgen, moet het financieel beheer door het bestuur op orde zijn.[21]

Risico-onderzoek

Onderzoeken naar risico's nemen we mee in het vierjaarlijks onderzoek. Maar ze kunnen ook daarbuiten plaatsvinden, naar aanleiding van de jaarlijkse prestatieanalyse en signalen. We houden hiermee zicht op mogelijke risico's, maar we verwachten dat besturen die ten alle tijden zelf ook in beeld hebben, als onderdeel van de kwaliteitscyclus. Bij een bestuur dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit goed invult, verwachten we dat als wij mogelijke risico's detecteren, het bestuur zelf de oorzaken onderzoekt, passende maatregelen neemt en zich hierover verantwoordt aan de inspectie. Bij een bestuur dat er niet in slaagt de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, voeren wij (afhankelijk van de aard van de risico's) zelf het risico-onderzoek geheel of gedeeltelijk uit. We onderzoeken en beoordelen dan een of meerdere standaarden van het waarderingskader op schoolniveau (zie hoofdstuk 5) en maken afspraken over de rapportage en verantwoording van de bevindingen.

Themaonderzoeken

Meer informatie over thematische onderzoeken is te vinden in paragraaf 7.2, maar we nemen ze hier voor de volledigheid op. Vanuit het stelseltoezicht zijn er thema's die we verder onderzoeken. Hiervoor bezoeken we scholen en/of besturen. Deze themaonderzoeken kunnen samenvallen met het vierjaarlijks onderzoek en ook los plaatsvinden. In de regel geven we geen oordelen bij dit type onderzoek.

[21] Meer informatie over de werkwijze rondom Excellente Scholen is te vinden op www.excellentescholen.nl.

7.4.3 Onderzoeken specifiek gericht op financieel beheer

Toezicht op financiële continuïteit
Besturen leveren elk jaar een jaarrekening inclusief een bestuursverslag met daarin een meerjarenbegroting aan bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Op basis daarvan analyseren we jaarlijks de actuele en toekomstgerichte financiële kengetallen van elk bestuur. Bij mogelijke risico's voor de continuïteit van het onderwijs starten we een onderzoek naar de financiële continuïteit op bestuursniveau. Dit onderzoek kan ook plaatsvinden tijdens een vierjaarlijks onderzoek. Als daar vanuit de monitoring van financiële kengetallen of vanuit signalen aanleiding voor is, kunnen we op elk moment een onderzoek naar de financiële continuïteit starten.

We stellen aangepast financieel toezicht in wanneer blijkt dat de continuïteit van het onderwijs binnen afzienbare termijn in het geding is en onvoldoende wordt voldaan aan de wet- en regelgeving op dit gebied. In het rapport nemen we op welke herstelopdrachten worden gegeven en welke afspraken met het bestuur worden gemaakt, zoals welke informatie het bestuur op welk moment aanlevert. Deze interventie is erop gericht dat de risico's of tekorten binnen afzienbare termijn zijn opgeheven. Als het bestuur niet in staat blijkt om herstel te realiseren, dan wordt het toezicht geïntensiveerd (zie paragraaf 7.5).

Toezicht op financiële rechtmatigheid
Het bestuur legt verantwoording af over de verwerving en besteding van de rijksbekostiging. Deze verantwoording wordt beoordeeld door een accountant die wordt aangesteld door het interne toezicht. Deze accountant moet opereren volgens de beroepsmaatstaven van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en volgens het Onderwijsaccountantsprotocol dat door de inspectie in overleg met belanghebbenden[22] is opgesteld. Elk jaar controleren wij bij een selectie van accountants of hun controle voldoet aan de regels. Aandachtspunten uit deze toezichtactiviteit worden jaarlijks besproken met de NBA en kunnen aanleiding zijn het Onderwijsaccountantsprotocol aan te passen.

Bij signalen van mogelijk onrechtmatige verkrijging of besteding van middelen voeren we onderzoek uit bij een bestuur. Als we oordelen dat sprake is van onrechtmatige verkrijging of besteding, dan volgen daarna in de regel een wijziging in de bekostiging en een terugvordering van de bekostiging.

De inspectie is, naast het toezicht op onderwijswetgeving in een vierjaarlijks onderzoek, ook belast met het toezicht op en de handhaving van de Wet normering topinkomens (WNT) binnen het onderwijs. De WNT is geen onderwijswet, maar wetgeving die van toepassing is op de gehele publieke en semipublieke sector. Het toezicht op onderwijswetgeving in een vierjaarlijks onderzoek en het toezicht op de WNT worden daarom door de inspectie gescheiden van elkaar uitgevoerd.

7.4.4 Overige toezichtsactiviteiten

Specifiek onderzoek
Ernstige signalen of andere informatie kunnen aanleiding zijn om een onderzoek over een specifiek onderwerp in te stellen bij een bestuur of een school. Dit kan tijdens het vierjaarlijks onderzoek of daarbuiten. Bij urgente signalen en ernstige incidenten interveniëren we vanzelfsprekend meteen op een passende manier.
Wij onderzoeken bij een specifiek onderzoek bepaalde aspecten van het besturen, het financieel beheer of het onderwijs (artikel 15, WOT). Ook hier geldt dat we de intensiteit van het onderzoek afstemmen op de kwaliteit van het bestuur.

Bestuursgesprekken
Besturen en inspectie hebben de mogelijkheid om periodiek een gesprek met elkaar te voeren. Aan elk bestuur is een contactinspecteur gekoppeld die het contact onderhoudt. Dit gaat in ieder geval over onderzoeken en vervolgtoezicht (inclusief herstelopdrachten, zie paragraaf 7.5). Ook heeft de contactinspecteur gesprekken met het bestuur over risico's, signalen en incidenten. Het bestuur kan de contactinspecteur hierover informeren. Het kan ook zijn dat de contactinspecteur het bestuur bevraagt of (afhankelijk van de kwaliteit van het bestuur) verzoekt om zelf nader onderzoek te doen bij mogelijke

[22] Onder andere het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), onderwijskoepels, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en accountantskantoren.

risico's. Daarnaast kan het gesprek gaan over relevante ontwikkelingen binnen of buiten de onderwijsinstelling. We betrekken daarbij ook vraagstukken op het niveau van het onderwijsstelsel als geheel.

Het leggen van het contact is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het bestuur kan ervoor kiezen de contactinspecteur gedurende het jaar op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen en hem te informeren bij urgente zaken, zoals (ernstige) signalen. Ook kan de contactinspecteur geregeld contact leggen met het bestuur om een vinger aan de pols te houden of urgente zaken te bespreken. De informatie uit deze contacten nemen we mee in de eerdergenoemde monitoring.

7.5 Vervolgtoezicht, intensivering en sancties

Vervolgtoezicht is nodig wanneer er tijdens een vierjaarlijks onderzoek tekortkomingen worden vastgesteld bij het bestuur en de scholen of wanneer andere onderzoeken of toezichtsactiviteiten hiertoe aanleiding geven.

7.5.1 Vervolgtoezicht bij herstelperiode

Natuurlijk is vervolgtoezicht lang niet altijd nodig. Als tijdens een onderzoek tekortkomingen zijn geconstateerd, wordt vervolgtoezicht afgesproken. De intensiteit hiervan is ook hier afhankelijk van de kwaliteit van het bestuur. We kunnen tekortkomingen constateren op bestuursniveau en/of op schoolniveau.

Geen tekortkomingen
Als uit een onderzoek blijkt dat het bestuur voor basiskwaliteit heeft gezorgd en dat het daarmee aan de deugdelijkheidseisen en financiële voorwaarden voor bestuur en school voldoet, is er geen vervolgtoezicht. Het bestuur en de scholen vallen dan onder het reguliere toezicht, waarbij we prestaties en risico's jaarlijks monitoren en elke vier jaar het bestuur beoordelen. Wanneer nodig of gewenst, is er tussentijds contact.

Tekortkomingen bij het bestuur
Bij tekortkomingen op bestuursniveau, bijvoorbeeld bij onvoldoende (financiële) basiskwaliteit en daardoor niet voldoen aan wet- en regelgeving, spreken we met het bestuur af binnen welke termijn de geconstateerde tekortkomingen hersteld moeten zijn. Afhankelijk van de zwaarte en omvang van de tekortkoming verantwoordt het bestuur zich over het herstel aan de inspectie en gaan wij na of de tekortkoming is hersteld. De intensiteit waarmee we dat doen, bepalen we ook in relatie tot de kwaliteit van het bestuur.

Tekortkomingen op scholen
Bij tekortkomingen in de basiskwaliteit op een school maken we met het bestuur afspraken over de termijn waarbinnen de kwaliteit hersteld moet zijn. Wanneer de zwaarte en omvang van de tekortkomingen hiertoe aanleiding geven, bijvoorbeeld bij het oordeel Zeer zwak, stellen we een toezichtsplan op om het verloop van het herstel te monitoren en voeren we een herstelonderzoek uit. Bij kleinere tekortkomingen en als de kwaliteit van het besturen op orde is, verantwoordt het bestuur zich bij ons over het herstel. We spreken, afhankelijk van de kwaliteit van het bestuur, af hoe we omgaan met het herstelonderzoek.

Proportionaliteit en maatwerk bij herstel

Proportionaliteit en maatwerk beïnvloeden ook hoe we in de herstelperiode ons toezicht inrichten. Zo kunnen we voortgangsgesprekken voeren of een plan op (laten) stellen met afspraken over de stappen waarlangs het herstel op een school zal plaatsvinden.
Bij een bestuur waar de sturing ruimschoots op orde is, leggen we de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de kwaliteit en het herstellen van eventuele tekortkomingen bij een school, neer bij het bestuur. Dit betekent dat wij niet altijd zelf een herstelonderzoek uitvoeren, maar dit aan het bestuur overlaten. We vragen vervolgens het bestuur te verantwoorden hoe en met welk resultaat het herstel op de school plaatsvond.
Bij een bestuur dat er niet in slaagt zijn sturing op (delen van) de kwaliteit van scholen te waarborgen, voeren wij zelf (delen van) herstelonderzoeken uit.

Gevolgen uitkomst herstelonderzoek
Wanneer het herstel of de kwaliteit van de gevraagde verantwoording ontoereikend is, heeft dit gevolgen voor welke toezichtsinterventies we kiezen en hoe we de kwaliteit van het bestuur inschatten. Wanneer we concluderen dat het vermogen van het bestuur om zelf de kwaliteit te waarborgen niet voldoende is, neemt de intensiteit van ons vervolgtoezicht toe. Ook dit is proportioneel.

Bovenstaande geven we in tabel 7.5.1a schematisch weer. De invulling is maatwerk per onderzoek.

Tabel 7.5.1a Inrichting vervolgtoezicht

Uitkomsten onderzoek	Inrichting vervolgtoezicht
Voldoet ten minste aan basiskwaliteit	Geen vervolgtoezicht; regulier toezicht
Tekortkomingen bestuur	Monitoring voortgang herstel door inspectie *en/of* verantwoording herstel door bestuur *en* herstelonderzoek door inspectie
Tekortkomingen school	Monitoring voortgang herstel door inspectie *en/of* verantwoording herstel door bestuur *en/of* herstelonderzoek door inspectie

7.5.2 Escaleren

Escaleren heeft betrekking op interventies om besturen aan te sporen de door ons noodzakelijk geachte verbeteringen door te voeren. Escalatie gaat stapsgewijs, waarbij steeds wordt gekeken welk middel nodig is. Dit zodat de verbeteringen plaatsvinden. Naarmate een bestuur of een school daar minder goed in slaagt, intensiveren we het toezicht. Dit kan verder en verdiepend onderzoek inhouden, bijvoorbeeld een specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen. In het uiterste geval, wanneer we zien dat verbetering uitblijft, kunnen we verschillende sancties inzetten of maatregelen nemen.
Naarmate verbetering uitblijft en de risico's op kwaliteitsverlies groter worden, treedt een volgende fase van escalatie in werking. De escalatie sluit aan op de bevoegdheden van de inspectie en vervolgens op die van de minister. Een escalatietraject is bij elke toezichtsituatie anders. De volgorde van interventie- en escalatiestappen wordt per situatie bepaald.
Interventies kunnen variëren van een herstelopdracht om tekortkomingen op te heffen op schoolniveau tot zeer ingrijpende maatregelen op het niveau van bekostiging van scholen en op het niveau van besturen. Vanzelfsprekend wegen we in alle gevallen af wat de ernst en de duur van de risico's zijn en of het bestuur voldoende perspectief op verbetering van de situatie biedt.

8. Communicatie en rapportage

8.1 Inleiding

Als inspectie hebben we een publieke taak om ouders en de samenleving te informeren over onze bevindingen en oordelen over de kwaliteit van de (be)sturing en het onderwijs. Daarom geven we op verschillende manieren actief inzicht in onze onderzoeksresultaten en oordelen. Zo dragen we bij aan de informatie die over het onderwijsstelsel, de besturen en scholen beschikbaar is. Naast de informatie waarin de inspectie voorziet, leveren besturen, scholen en anderen, elk vanuit hun rol en (publieke) verantwoordelijkheid, een bijdrage aan de informatie die over de scholen en het onderwijs beschikbaar is.

Naast communicatie via het meldpunt van de inspectie, de website en 'De Staat van het Onderwijs' zijn er rapportages over themaonderzoeken en onderzoeken bij besturen en scholen beschikbaar. Al onze rapporten zijn in beginsel openbaar.[23] We zijn daarmee transparant in onze werkwijze en onze oordelen en waarderingen. Onze website is de centrale plek waar onze rapporten terug te vinden zijn. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we communiceren en geven we een toelichting op de verschillende rapportagevormen.

8.2 Communicatie

Onze communicatie over de resultaten van onderzoeken kent meerdere vormen. We richten ons ten eerste op de vraag welke doelgroep het meest zou kunnen doen met onze toezichtsinformatie. We bepalen wie mogelijk betrokken is bij het verhogen van de onderwijskwaliteit of bij het oplossen van problemen. Vervolgens stemmen we de vorm van de communicatie daarop af. Naast de verschillende – meer formele – vormen van rapportage die hierna zijn beschreven, maken we gebruik van andere vormen van communicatie. Bijvoorbeeld van infographics of animaties. Ook de inzet van sociale media, bijdragen aan relevante congressen, het geven van lezingen en het zelf organiseren van conferenties of rondetafelgesprekken, maken deel uit van onze communicatie. Een belangrijke communicatievorm daarin is ons jaarlijkse congres, waar we 'De Staat van het Onderwijs' presenteren.

We communiceren over de uitkomsten van onze onderzoeken, maar hebben daarnaast ook een informatiefunctie. Via het meldpunt van de inspectie kunnen ouders, besturen en scholen bijvoorbeeld vragen stellen over het onderwijs, ons toezicht in het algemeen of specifieke scholen. Ook kunnen hier zorgen over het onderwijs worden gemeld. Vertrouwenskwesties kunnen worden gemeld bij vertrouwensinspecteurs.
Meldingen over het onderwijs hebben voor ons een signaalfunctie en we nemen we deze mee bij de jaarlijkse prestatieanalyse en de expertanalyse ter voorbereiding van het vierjaarlijks onderzoek. Soms is de signalering zo ernstig van aard dat deze meteen aanleiding voor onderzoek vormt.

8.3 Rapportage

We rapporteren op stelselniveau en op het niveau van besturen en scholen. In beginsel maken we onze rapporten over besturen en scholen in de vijfde week na vaststelling openbaar (artikel 21, eerste lid, WOT).[24]

8.3.1 Stelselniveau

Onderzoeken op stelselniveau kennen de volgende rapportagevormen.

De Staat van het Onderwijs
Jaarlijks rapporteren we over het onderwijsstelsel als geheel in 'De Staat van het Onderwijs'. Dit rapport publiceren we elk voorjaar. Hierin beschrijven we hoe het staat met de realisatie van de kernfuncties van

[23] In artikel 15, tweede lid, WOT is bepaald dat rapporten van een specifiek onderzoek openbaar zijn, tenzij aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet.

[24] In artikel 15, tweede lid, WOT is bepaald dat rapporten van een specifiek onderzoek openbaar zijn, tenzij aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet.

het onderwijsstelsel. Ook geven we een beeld van de kwaliteit van de besturen en instellingen, de positieve ontwikkelingen en de mogelijke zorgen. Voor 'De Staat van het Onderwijs' gebruiken we onder andere de onderzoeksgegevens uit onze vierjaarlijkse onderzoeken, themaonderzoeken en gegevens uit (internationaal) wetenschappelijk onderzoek. Zo geven we een actueel beeld van de prestaties van het stelsel als geheel (zie hoofdstuk 7).

Jaarlijks rapporteren we ook over de financiële toestand van de instellingen en het onderwijsstelsel. Wij baseren ons daarbij op financiële gegevens van de instellingen zelf en verder op toezichtactiviteiten en onderzoeken die wij uitvoeren rond het financieel beheer van instellingen. Daarbij geven we aan wat goed gaat en wijzen we op risico's.

Themarapporten
We rapporteren op diverse manieren over onze themaonderzoeken. Zo rapporteren we hierover in 'De Staat van het Onderwijs'. Vaak brengen we daarnaast een apart themarapport uit.

8.3.2 Bestuursniveau

Over onderzoeken op bestuursniveau rapporteren we in het rapport van het vierjaarlijks onderzoek. Dit rapport is gericht aan het bestuur en geeft een totaalbeeld van de bevindingen en oordelen op bestuursniveau en van de onderzoeksactiviteiten die in dit kader op scholen plaatsvonden. We rapporteren in dit rapport kort over verificatie-activiteiten en – wanneer uitgevoerd – kwaliteitsonderzoeken naar risico's en/of onderzoeken naar de waardering Goed en/of onderzoeken naar financiële risico's. Bij verificatie-activiteiten op schoolniveau geven we geen oordelen of waarderingen. De rapportage hierover is daarom beknopt.

In het rapport maken we onderscheid tussen enerzijds de beoordeling van de naleving van de deugdelijkheidseisen (voldoen het bestuur en zijn scholen aan de basiskwaliteit?) en anderzijds onze waardering van de ambities. Tot slot worden in beginsel in het rapport eventuele herstelopdrachten en -onderzoeken vastgelegd die betrekking hebben op het herstel van niet-naleving van de deugdelijkheidseisen. Dan leggen we ook de termijnen vast waarbinnen de tekortkoming(en) moet(en) zijn hersteld (zie paragraaf 7.5).

De oordelen op bestuursniveau presenteren we samen met het betreffende onderzoeksrapport op onze website. Het doel hiervan is om belanghebbenden over de resultaten van het toezicht te informeren. Als daarna uit herstelonderzoek blijkt dat een bestuur de aangetroffen tekortkomingen heeft hersteld, dan wordt dit nieuwe oordeel ook zichtbaar gemaakt op de website.

Specifieke onderzoeken
Als uit eerder onderzoek blijkt dat een bestuur niet in staat is noodzakelijke verbetermaatregelen te treffen of als uit signalen problemen naar voren komen die direct om onderzoek naar een specifiek knelpunt vragen, voert de inspectie een specifiek onderzoek uit. Deze onderzoeken worden uitgevoerd in het kader van artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Over de bevindingen en conclusies wordt een rapport gemaakt dat in beginsel op de website van de inspectie openbaar wordt gemaakt.

Onderzoeken naar financieel beheer
We rapporteren apart op bestuursniveau over de onderzoeken die buiten een vierjaarlijks onderzoek vallen en uitgevoerd worden bij financiële risico's.

8.3.3 Schoolniveau

We rapporteren over onze bevindingen uit onderzoeken op scholen vaak als onderdeel van andere rapportages over besturen of het stelsel. In themaonderzoeken presenteren we een algemeen beeld, waardoor bevindingen van een individuele school niet herkenbaar zijn in het rapport. Het rapport 'Vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen' bevat deelrapportages over onderzoeks- en verificatie-activiteiten die binnen het bestuursonderzoek op scholen plaatsvonden. We rapporteren afzonderlijk over onderzoeken die we op scholen uitvoeren, buiten de thema- en bestuursonderzoeken om. Zo kunnen ouders en andere belangstellenden, naast de informatie die vanuit het bestuur beschikbaar is, van onze toezichtsresultaten kennisnemen. Dat doen we in de volgende gevallen.

Kwaliteitsonderzoek naar risico's

Als we een kwaliteitsonderzoek naar risico's hebben uitgevoerd, rapporteren we over de uitkomsten in een rapport gericht aan het bestuur. Bij het oordeel Zeer zwak zenden we het bestuur ook een rapport toe dat bedoeld is voor ouders. Naast een beschrijving van de bevindingen worden de oordelen op de standaarden weergegeven. Ook wordt het eindoordeel toegevoegd. Het rapport van de school plaatsen we op onze website.
Wanneer het bestuur in opdracht van de inspectie zelf een (herstel)onderzoek uitvoert, worden de resultaten na herstel op de inspectiewebsite in principe vermeld via een verwijzing naar de website van het bestuur.

Onderzoeken naar Goed
Ook over onderzoeken naar Goed brengen we een afzonderlijk rapport uit als deze buiten een vierjaarlijks onderzoek bij bestuur en scholen plaatsvinden. Naast een beschrijving van de bevindingen geven we hierin de waarderingen en oordelen op de standaarden weer. Ook voegen we het eindoordeel toe. Het rapport plaatsen we op onze website.

Specifieke onderzoeken
Net als bij besturen kunnen we ook op schoolniveau een specifiek onderzoek uitvoeren. Dit kan met het onderzoek op bestuursniveau samenhangen, maar ook afzonderlijk worden uitgevoerd. Dergelijke onderzoeken worden uitgevoerd in het kader van artikel 15, WOT. Over de bevindingen en conclusies schrijven we een rapport, dat op de website van de inspectie openbaar wordt gemaakt.

8.4 Openbaarmaking, zienswijze en bezwaar

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk staat, maken we al onze rapporten in beginsel openbaar.[25] Nadat we het bestuur gevraagd hebben op basis van het conceptrapport een (beleids)reactie op te stellen, voegen we deze aan het rapport toe en stellen we het rapport definitief vast.

Als met het bestuur geen overeenstemming is bereikt over de door het bestuur gewenste wijzigingen van het conceptrapport, heeft het bestuur een andere zienswijze op de oordelen en waarderingen. Deze zienswijze voegen we als bijlage toe aan het definitieve rapport.

Een bestuur kan bezwaar maken tegen de openbaarmaking van een rapport als het een onderzoek is dat wordt uitgevoerd op basis van artikel 15 van de WOT (specifiek onderzoek, paragraaf 5.3) en daarnaast kan een bestuur bezwaar maken tegen het eindoordeel Zeer zwak.

In bepaalde gevallen is het mogelijk om een klacht in te dienen over een gedraging van de inspectie. Wij verwijzen u voor de klachtenprocedure naar onze website (www.onderwijsinspectie.nl).

[25] In artikel 15, tweede lid, WOT is bepaald dat rapporten van een specifiek onderzoek openbaar zijn, tenzij aard of omvang van het onderzoek zich tegen openbare rapportage verzet.

9. Specifieke toepassingen van het onderzoekskader

4.4 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we enkele specifieke toepassingen van en uitzonderingen op het reguliere onderzoekskader. Het betreffen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en onderwijssoorten en -voorzieningen waarvoor specifieke wet- en regelgeving geldt, zodat aanpassingen van het waarderingskader of de werkwijze nodig zijn.

Er zijn ook onderwijssoorten en -voorzieningen waar we wel toezicht op houden, maar niet op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), bijvoorbeeld het Nederlands onderwijs in het buitenland (NOB) en niet-bekostigde instellingen (B3-scholen in primair en voortgezet onderwijs). Daarvoor zijn aparte waarderingskaders opgesteld. Hoe het toezicht op deze vormen eruitziet, is te vinden op onze website.[26] Ook zijn er onderwijssoorten of -voorzieningen in de vorm van een pilot. In die gevallen is er wel sprake van inspectiebetrokkenheid, maar is de wet- en regelgeving nog niet volledig uitgekristalliseerd. Vanwege het tijdelijke karakter van pilots en experimenten zijn deze niet beschreven in dit onderzoekskader.

Het onderwijsstelsel laat de afgelopen jaren ontwikkelingen zien naar meer variatie in bijvoorbeeld onderwijsroutes, diplomering en samengestelde trajecten. Besturen hebben de verantwoordelijkheid voor al het onderwijs dat zij aanbieden. De beoordeling van de kwaliteit hiervan vindt in beginsel plaats binnen de reikwijdte van het vierjaarlijks onderzoek. Wij baseren ons hierbij op geldende wet- en regelgeving die voor deze routes van toepassing zijn.

We beschrijven hieronder het toezicht op besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs en orthopedagogisch-didactische centra. In de tekst staat een overzicht van de standaarden uit het waarderingskader (hoofdstuk 4 en/of 5) die al dan niet, of met wijziging, van toepassing zijn op genoemde voorzieningen. De overige wettelijke vereisten (paragraaf 5.4) zijn ook van toepassing op de bijlage. Verder zijn afwijkingen in de normering (hoofdstuk 6) en de werkwijze (hoofdstuk 7) opgenomen.

4.5 9.2 Besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs

9.2.1 Inleiding

Schoolbesturen zijn verplicht aangesloten bij een of meer samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Het bestuur van het samenwerkingsverband en de aangesloten schoolbesturen zijn beide en gezamenlijk verantwoordelijk voor de realisatie van passend onderwijs. Het samenwerkingsverband heeft eigen wettelijke taken en deze zijn erop gericht om te zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen, zodat aangesloten schoolbesturen kunnen voldoen aan de zorgplicht passend onderwijs. Het samenwerkingsverband moet afspraken maken over de manier waarop voor alle leerlingen zo goed mogelijk passend onderwijs wordt georganiseerd. Deze afspraken legt het samenwerkingsverband vast in het ondersteuningsplan. Waar deze afspraken het beleid van schoolbesturen en scholen betreffen, zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor de uitvoering van deze afspraken.

De wet laat veel ruimte voor samenwerkingsverbanden en schoolbesturen om passend onderwijs naar regionale kenmerken en eigen visie te organiseren. Die vrijheid is ook bedoeld om ruimte te creëren voor meer maatwerk en om keuzes te maken die passen bij de extra onderwijsbehoeften van leerlingen in de regio. Dit vraagt om een goede afstemming met gemeentelijke partners en is gericht op de aansluiting van het onderwijs op het jeugdbeleid van de gemeente(n), waaronder de jeugdhulp. Ook hierover legt het samenwerkingsverband afspraken vast in het ondersteuningsplan en voert hierover overleg met de gemeente(n) en andere samenwerkingsverbanden in de regio.

[26] Zie www.onderwijsinspectie.nl.

Een andere belangrijke taak van het samenwerkingsverband is de verantwoordelijkheid voor de advisering over extra ondersteuning en toeleiding tot speciale scholen en voorzieningen. Hiermee vervult het samenwerkingsverband een centrale rol in de toewijzing van extra ondersteuning.

Het toezicht moet inzicht geven in de mate waarin samenwerkingsverbanden erin slagen hun taak te vervullen.

Orthopedagogisch-didactische centra

Een samenwerkingsverband kan ervoor kiezen om, met het oog op de doelstelling om te zorgen voor een dekkend netwerk van voorzieningen, een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) onderdeel te laten zijn van het samenwerkingsverband. Een opdc is een onderwijsvoorziening voor leerlingen voor wie een orthopedagogische en orthodidactische benadering nodig is. Voor hen is het tijdelijk niet mogelijk om onderwijs te volgen op de reguliere school, ook niet met extra ondersteuning. Hiermee biedt de voorziening schoolbesturen de mogelijkheid om voor specifieke leerlingen aan de zorgplicht te kunnen voldoen. Omdat de leerling ingeschreven blijft staan bij de reguliere school en het schoolbestuur daarmee verantwoordelijk blijft voor de resultaten van de leerling, is ook het schoolbestuur gebaat bij een voorziening van voldoende kwaliteit.

De kwaliteit van het onderwijs op een opdc is de verantwoordelijkheid van het bestuur van het samenwerkingsverband waartoe het opdc behoort. In het ondersteuningsplan staat wat de positie en functie zijn van het opdc binnen het dekkend netwerk van het samenwerkingsverband en welke leerlingen in aanmerking kunnen komen voor het volgen van (een deel van) het onderwijsprogramma op een opdc.

Het toezicht richt zich op de beoordeling van de onderwijskwaliteit van het opdc gaat na in hoeverre het bestuur van het samenwerkingsverband zicht heeft op de kwaliteit en stuurt op verbetering. Voor schoolbesturen is het van belang dat het onderwijs van voldoende kwaliteit is, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de resultaten van de leerling. De leerling blijft immers ingeschreven op de reguliere school.

9.2.2 Aanpassingen waarderingskader en normering

Waarderingskader en normering besturen samenwerkingsverbanden

Het waarderingskader voor besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs bestaat uit twee kwaliteitsgebieden, die ieder onderverdeeld zijn in drie standaarden.

Het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA) is onderverdeeld in drie standaarden die (in)richting, uitvoering en evaluatie omvatten. Deze standaarden zijn met elkaar verbonden en richten zich op het stelsel van kwaliteitszorg en governance. Dit betekent dat we deze standaarden in samenhang onderzoeken. Als een samenwerkingsverband een opdc heeft ingericht, dan nemen we bij de beoordeling van deze standaarden mee of het bestuur voldoet aan de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs op het opdc.

Het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs (RPO) richt zich op de wettelijke taken die specifiek zijn voorbehouden aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs en die zijn gericht op de realisatie van de maatschappelijke opdracht voor passend onderwijs. Deze wettelijke taken zijn gevat in de drie standaarden in het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs.

Uit de beoordeling van de standaarden uit de twee kwaliteitsgebieden blijkt of het bestuur in staat is om met zijn (be)sturing de basiskwaliteit van het samenwerkingsverband te realiseren, te waarborgen en verder te ontwikkelen. Met deze kennis over het resultaat en de kwaliteit van de sturing richten we het (vervolg)toezicht proportioneel in (zie hoofdstuk 7).

In onderstaande figuur staat de beoordeling/normering schematisch weergegeven.

Oordeel/waardering bestuursniveau	Norm
Goed	Twee standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie zijn Goed en de derde is ten minste Voldoende én twee standaarden uit het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs, waaronder in elk geval de standaard Dekkend netwerk, zijn Goed en de derde is ten minste Voldoende.
Voldoende	Alle drie standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie zijn ten minste Voldoende én uit het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs zijn minimaal de standaard Dekkend netwerk én een andere standaard Voldoende.
Onvoldoende	Een of meer standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie is/zijn Onvoldoende. Of de standaard Dekkend netwerk uit het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs is Onvoldoende.

Waarderingskader en normering opdc's
Voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op het opdc maken we gebruik van de waarderingskaders primair onderwijs (voor opdc's in het primair onderwijs) en voortgezet onderwijs (voor opdc's in het voortgezet onderwijs), zoals beschreven in hoofdstuk 5 van de betreffende kaders. Omdat de leerlingen op het opdc ingeschreven staan op een reguliere school, tellen hun (onderwijs)resultaten mee op de school van inschrijving. We geven dus bij het opdc geen oordeel op de standaard OR1 (Resultaten). Voor de beoordeling en waardering van de kwaliteit van het opdc geldt dan ook de beslisregel voor scholen waarvan de resultaten niet te beoordelen zijn (zie paragraaf 6.5.2 van de betreffende kaders).

9.2.3 Werkwijze

Werkwijze toezicht op besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs
De werkwijze voor het toezicht op de besturen van samenwerkingsverbanden komt in grote mate overeen met de werkwijze bij schoolbesturen. Het verschil is dat we bij het toezicht op een samenwerkingsverband tijdens de expertanalyse (paragraaf 7.4.1, onderdeel 1. Analyse) belanghebbenden bij het samenwerkingsverband raadplegen. Dit doen we in de vorm van rondetafelgesprekken. Deze gesprekken zijn medebepalend voor de inrichting van het onderzoek. Tijdens een onderzoek kunnen we ook gesprekken voeren met regionale partners, zoals de gemeente(n), de jeugdhulp en leerplicht.

Bij het toezicht op het samenwerkingsverband bekijken we ook of aangesloten scholen het beleid van het samenwerkingsverband in de praktijk uitvoeren. Dit beleid staat beschreven in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. De uitvoering van het beleid van het samenwerkingsverband en de resultaten die scholen hiermee bereiken, stellen we (ook) vast aan de hand van verificatie-activiteiten. Een dergelijke activiteit is onderdeel van het onderzoek naar de werking van de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband. We gaan na of scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt. Daarnaast geeft het ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen. De uitkomsten van de verificatie-activiteiten levert geen oordeel op over de scholen, maar een signaal of zij de onderzochte afspraken uit het ondersteuningsplan naleven en over de uitwerking van het beleid van het samenwerkingsverband.

Werkwijze toezicht op opdc's
Voor de werkwijze voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op het opdc gelden de uitgangspunten zoals genoemd in hoofdstuk 7.

Bijlage 1 Waarderingskader besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs

In deze bijlage is het waarderingskader voor het toezicht op besturen van samenwerkingsverbanden passend onderwijs opgenomen. De toelichting hierop is te vinden in paragraaf 9.2.

KWALITEITSGEBIED REALISATIE PASSEND ONDERWIJS (RPO)

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

Het samenwerkingsverband heeft voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben een passende onderwijsplek beschikbaar.

Basiskwaliteit

Het samenwerkingsverband voert de aan hem opgedragen taken uit en realiseert een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, zodanig dat alle leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. Het samenwerkingsverband doet al het mogelijke om passende ondersteuningsvoorzieningen te organiseren voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en benut hiervoor de mogelijkheden die de wet biedt. Het samenwerkingsverband kan hiervoor onder andere gebruikmaken van de mogelijkheid om een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) in te richten.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor het dekkend netwerk van voorzieningen en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 18a, tweede lid, WPO / artikel 17a, tweede lid, WVO: Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats krijgen.
- Artikel 18a, zesde lid, WPO / artikel 17a, zesde lid, WVO: Het samenwerkingsverband heeft onder andere de taak om middelen en voorzieningen te verdelen over en toe te wijzen aan de scholen ten behoeve van het dekkend netwerk.
- Artikel 18a, lid 10a, WPO / artikel 17a, lid 10a, WVO: Het samenwerkingsverband kan met het oog op het dekkend netwerk een opdc inrichten. Hier zijn voorwaarden aan verbonden (artikel 34.10, Besluit bekostiging WPO / artikel 26, Inrichtingsbesluit WVO).

RPO2. Regionale samenwerking

Het samenwerkingsverband werkt samen in de regio en zorgt voor een doorgaande leerlijn en realiseert een aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp in de regio.

Basiskwaliteit

Het samenwerkingsverband en de gemeente(n) hebben een gezamenlijke taak in het afstemmen van het jeugdbeleid. Het samenwerkingsverband werkt hiervoor samen met de gemeente(n) en ketenpartners om de ondersteuning af te stemmen op de jeugdhulp[27] die door de gemeente wordt gerealiseerd. Dit heeft als doel dat alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen en er geen leerlingen thuiszitten.
Het samenwerkingsverband legt de afspraken hierover vast in het ondersteuningsplan. Hierover voert het samenwerkingsverband op overeenstemming gericht overleg (oogo) met het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente of gemeenten.

[27] Jeugdhulp en eventuele andere domeinen uit artikel 2.2 van de Jeugdwet zoals beschreven in het jeugdplan van de gemeente.

Met het oog op de doorgaande leerlijn van het primair onderwijs (inclusief het speciaal (basis)onderwijs) naar het voortgezet onderwijs (inclusief het praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso)) stemt het samenwerkingsverband zijn beleid af met het samenwerkingsverband dat (geheel of gedeeltelijk) samenvalt met de eigen regio. Ook deze afspraken legt het samenwerkingsverband vast in het ondersteuningsplan.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de regionale samenwerking en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 18a, tweede en achtste lid, WPO / artikel 17a, tweede en achtste lid, WVO: Het ondersteuningsplan omvat onder andere de wijze waarop wordt voldaan aan het realiseren van een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen.
- Artikel 18a, negende lid, WPO / artikel 17a, negende lid, WVO: Na op overeenstemming gericht overleg over het conceptondersteuningsplan met de gemeente(n) en het samenwerkingsverband waarmee de regio samenvalt (en het bestuur van instelling(en) voor middelbaar beroepsonderwijs in dit gebied) stelt het bestuur het ondersteuningsplan vast.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Het samenwerkingsverband voorziet in een zorgvuldige advisering en besluitvorming bij de beoordeling van aanvragen voor de toelaatbaarheid tot speciale onderwijsvoorzieningen.

Basiskwaliteit

Op verzoek van het bestuur van een school adviseert het samenwerkingsverband over de ondersteuningsbehoefte van een leerling als deze bij de school is aangemeld of ingeschreven.
Voor leerlingen voor wie een speciale vorm van onderwijs (voor het primair onderwijs: speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so); voor het voortgezet onderwijs: leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso)) de best passende plek is, is een toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband nodig (voor het lwoo geldt een aanwijzing). Het toelaatbaar verklaren tot deze scholen is een wettelijke taak van het samenwerkingsverband en is aan voorschriften gebonden. Wanneer voor een leerling een toelaatbaarheidsverklaring is aangevraagd, dan handelt het samenwerkingsverband deze aanvraag volgens een zorgvuldige procedure af binnen een redelijke termijn, opdat de leerling een ononderbroken ontwikkeling kan doormaken.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de advisering en beoordeling toelaatbaarheid en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 18a, zesde lid, sub d, WPO / artikel 17a, zesde lid, sub d, WVO: Het samenwerkingsverband heeft onder andere tot taak om te adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling op verzoek van het bestuur van een bij het samenwerkingsverband aangesloten school waar de leerling is aangemeld of ingeschreven.
- Artikel 18a, zesde lid, sub c, WPO / artikel 17a, zesde lid, sub c, WVO: Het samenwerkingsverband heeft onder andere tot taak het beoordelen of een leerling toelaatbaar is tot het sbo en het so, respectievelijk het pro en vso, of aangewezen is op het lwoo.
- Artikel 18a, lid 10a, WPO / artikel 17a, lid 10a, WVO: Het samenwerkingsverband kan met het oog op het dekkend netwerk een opdc inrichten. Hier zijn voorwaarden aan verbonden (zie artikel 34.10, Besluit bekostiging WPO / artikel 26, Inrichtingsbesluit WVO).
- Artikel 18a, elfde lid, WPO en artikel 34.8, Besluit bekostiging WPO / artikel 17a, twaalfde lid, WVO en artikel 15a, Inrichtingsbesluit WVO: Het samenwerkingsverband betrekt de adviezen van wettelijk verplichte deskundigen bij de beoordeling of een leerling toelaatbaar is tot het sbo en so, respectievelijk het pro en vso, of aangewezen is op het lwoo.

- Artikel 18a, twaalfde lid, WPO / artikel 17a, dertiende lid, WVO: Het samenwerkingsverband stelt een adviescommissie in die adviseert over bezwaarschriften betreffende besluiten van het samenwerkingsverband over de toelaatbaarheid van leerlingen tot speciale scholen (sbo, v(s)o en pro).
- Artikel 18a, veertiende lid, WPO / artikel 17a, vijftiende lid, WVO: Het samenwerkingsverband verstrekt van elk advies over de ondersteuningsbehoefte van een leerling een afschrift aan de ouders.

KWALITEITSGEBIED BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE (BKA)

BKA1. Visie, ambities en doelen

Het bestuur heeft een visie op kwaliteit, heeft hiervoor ambities en doelen opgesteld en stuurt op het behalen daarvan.

Basiskwaliteit

Het bestuur heeft een visie op de uitvoering van de wettelijke taken en op de besturing daarvan. De visie is concreet en passend vertaald naar ambities, doelen en daarmee samenhangende beleid. Deze vertaling maakt sturing mogelijk op de kwaliteit en resultaten van beleid van het samenwerkingsverband en de voorwaarden. Daartoe is een stelsel van kwaliteitszorg ingericht dat het bestuur in staat stelt de basiskwaliteit van de taakuitvoering te waarborgen. Wanneer het samenwerkingsverband een opdc in stand houdt, valt hieronder ook het zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op het opdc.

De doelen betreffen in elk geval de naleving van de wettelijke eisen, waaronder het zorg dragen voor de dienstverlening aan de aangeslotenen, het realiseren van een samenhangend geheel van voorzieningen en de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging. De visie, ambities en doelen omvatten uitwerkingen van eerdere evaluatieresultaten en resultaten van interne en externe dialoog. De doelen, het beleid en de afspraken zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan. Het ondersteuningsplan wordt eenmaal in de vier jaar door het bestuur vastgesteld en vormt de basis voor de sturing op de uitvoering van de taken en de verbetering van de kwaliteit.

Het bestuur richt de voorwaarden in om de doelen te bereiken, waaronder de inzet en het beheer van de (financiële) middelen voor het waarborgen van de uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband en de realisatie van de zorgplicht passend onderwijs door schoolbesturen. Het bestuur heeft daartoe een meerjarenbegroting waarin de relatie met het beleid, de doelen en de gemaakte keuzes voor het verdelen van de middelen duidelijk zijn toegelicht. Er is voor de sturing op (financiële) kwaliteit een functionerende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder en het bestuur afgesproken, op basis van de geldende wet- en regelgeving.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities in relatie tot de visie en doelen en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 14a WMS: Het samenwerkingsverband behoeft de voorafgaande instemming van de ondersteuningsplanraad voor elk door het samenwerkingsverband te nemen besluit met betrekking tot vaststelling van het ondersteuningsplan.
- Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO, jo. artikel 10 WPO / artikel 24d, eerste en derde lid, WVO, jo. artikel 23a, WVO: Het samenwerkingsverband dient zorg te dragen voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de aangeslotenen. Onder 'zorg dragen voor de kwaliteit van de taken' valt in elk geval het naleven van de wettelijke bepalingen, waaronder indien van toepassing die voor de kwaliteit van het onderwijs op het opdc en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg.
- Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO, jo. artikel 10, WPO, jo. artikel 12, vierde lid, WPO / artikel 24d, eerste en derde lid, WVO, jo. artikel 23a, WVO, jo. artikel 24, vierde lid, WVO: Het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor het bewaken dat leerlingen een

ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.
- Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO / artikel 24d, eerste en derde lid, WVO: Het bestuur draagt zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband met een scheiding tussen bestuur en toezicht en met een rechtmatig bestuur en beheer.
- Artikel 17b, eerste en derde lid, WPO / artikel 24e, eerste en derde lid, WVO: Er moet sprake zijn van een functionele of organieke scheiding tussen het uitvoerend deel van het bestuur en het intern toezicht.
- Artikel 17c, eerste lid, sub c, en vijfde lid, WPO / artikel 24e1, eerste lid, sub c, en vijfde lid, WVO: De interne toezichthouder ziet erop toe dat het bestuur de middelen rechtmatig verwerft en doelmatig en rechtmatig besteedt en aanwendt.
- Artikel 18a, tweede lid, WPO / artikel 17a, tweede lid, WVO: Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.
- Artikel 18a, zevende en achtste lid, WPO / artikel 17a, zevende en achtste lid, WVO: Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een ondersteuningsplan vast. Het ondersteuningsplan omvat bepaalde onderdelen, waaronder de beoogde kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging.
- Artikel 148 WPO / Artikel 99 WVO en artikel 21 Bekostigingsbesluit WVO: Het bestuur moet de rijksbekostiging rechtmatig aanwenden.
- Artikel 171 WPO, jo. artikel 4, vierde lid, RJO / Artikel 103 WVO jo. artikel 18, eerste, tweede en vijfde lid, Bekostigingsbesluit WVO, jo. artikel 4, vierde lid, RJO: Het bestuur maakt jaarlijks een jaarverslag waarin de resultaten van het financieel beleid en de continuïteitsparagraaf staan opgenomen.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Het bestuur realiseert samen met de aangesloten schoolbesturen de doelen voor kwaliteit, bevordert een kwaliteitscultuur, zorgt voor randvoorwaarden en stuurt, waar nodig, tussentijds bij.

Basiskwaliteit

Het bestuur geeft als onderdeel van zijn stelsel van kwaliteitszorg met de schoolbesturen uitvoering aan de visie en de doelen voor het realiseren van de wettelijke taken (indien van toepassing: inclusief het zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs op het opdc).
Aan de transparante, integere kwaliteitscultuur is zichtbaar dat deze bijdraagt aan de gestelde doelen. Het bestuur bevordert een op samenwerken, leren en verbeteren gerichte kwaliteitscultuur, zodat de doelen en ambities gerealiseerd kunnen worden en de aangesloten schoolbesturen de afspraken in het ondersteuningsplan nakomen. Het bestuur spreekt de schoolbesturen aan op het nakomen van de afspraken voortkomend uit het ondersteuningsplan. Ook aangesloten schoolbesturen kunnen elkaar aanspreken op het nakomen van de afspraken in het ondersteuningsplan.

Binnen de kwaliteitscultuur geeft het bestuur uitvoering aan kwaliteitszorg gericht op de realisatie van de wettelijke taken, de afspraken uit het ondersteuningsplan en de naleving van wettelijke voorschriften. Het bestuur bewaakt en bevordert dat de uitvoering in overeenstemming is met het beleid en de afspraken in het ondersteuningsplan, zodat de doelen worden bereikt. Het bestuur houdt zicht op de uitvoering van het beleid, de afspraken en op de nagestreefde verbeteringen en stuurt daarop, zo nodig, tussentijds bij.

De beschikbare (financiële) middelen worden doelmatig en rechtmatig aangewend conform de gemaakte keuzes in het ondersteuningsplan en dragen bij aan de realisatie van de door het bestuur gestelde doelen. Het bestuur stuurt op effectief financieel beheer, zodat de continuïteit van het samenwerkingsverband en de dienstverlening aan de aangeslotenen gewaarborgd is en bekostiging rechtmatig verkregen wordt.

Het interne toezicht geeft onafhankelijk en deugdelijk invulling aan zijn taak en wordt daarin gefaciliteerd door het bestuur. Het bestuur zorgt ook voor een goede facilitering van de ondersteuningsplanraad, betrekt deze tijdig en legt besluiten voor conform wettelijke vereisten. Het bestuur opereert volgens een code Goed Bestuur of legt in het jaarverslag28 uit als het daar eventueel van afwijkt en waarom dat het geval is.

Aanvullende ambities

- Zijn er aanvullende ambities voor de sturing op uitvoering en kwaliteitscultuur en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 4, vierde lid, RJO: Het bestuur zorgt voor een continuïteitsparagraaf in de jaarverslaggeving.
- Artikel 4a WMS: Het samenwerkingsverband stelt een ondersteuningsplanraad in en de inrichting voldoet aan de wettelijke voorschriften.
- Artikel 8 WMS (jo. artikel 9 WMS): De ondersteuningsplanraad en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) ontvangt tijdig alle inlichtingen van het samenwerkingsverband die redelijkerwijs nodig zijn om zijn taak te kunnen vervullen en ontvangt in elk geval bepaalde in de wet beschreven informatie.
- Artikel 14a WMS: Het samenwerkingsverband behoeft de voorafgaande instemming van de ondersteuningsplanraad voor elk door het samenwerkingsverband te nemen besluit met betrekking tot vaststelling of wijziging van het ondersteuningsplan.
- Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO, jo. artikel 10 WPO, jo. artikel 12, vierde lid, WPO / artikel 24d, eerste en derde lid, WVO, jo. artikel 23a WVO, jo. artikel 24, vierde lid, WVO: Het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.
- Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO / artikel 24d, eerste en derde lid, WVO: Het bestuur draagt zorg voor een goed bestuurd samenwerkingsverband met een scheiding tussen bestuur en toezicht en met een rechtmatig bestuur en beheer.
- Artikel 17a, tweede lid, WPO / artikel 24d, tweede lid, WVO: Benoeming van bestuur en intern toezicht geschiedt op vooraf openbaar gemaakte profielen. De ondersteuningsplanraad (en indien van toepassing de medezeggenschap) krijgen een beslissende rol bij het benoemen van leden van de raad van toezicht.
- Artikel 17b, eerste en derde lid, WPO / artikel 24e, eerste en derde lid, WVO: Er moet sprake zijn van een functionele of organieke scheiding tussen het uitvoerend deel van het bestuur en het intern toezicht.
- Artikel 17b, tweede en derde lid, WPO / artikel 24e, tweede en derde lid, WVO: De interne toezichthouder (of lid daarvan) functioneert onafhankelijk van het bestuur.
- Artikel 17c, eerste lid, WPO, jo. artikel 171, eerste lid, WPO / artikel 24e1, eerste lid, WVO, jo. artikel 103, eerste lid, WVO: De interne toezichthouder houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur, staat het bestuur met raad terzijde en heeft ten minste bepaalde taken.
- Artikel 17c, tweede, vierde en vijfde lid, WPO / artikel 24e1, tweede, vierde en vijfde lid, WVO: De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het intern toezichthoudend orgaan zijn zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen. Wanneer een samenwerkingsverband werkt met een raad van toezicht, dan is deze belast met het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het bestuur. De interne toezichthouder of het intern toezichthoudend orgaan van het samenwerkingsverband pleegt ten minste tweemaal per jaar overleg met de ondersteuningsplanraad.
- Artikel 148 WPO / Artikel 99 WVO en artikel 21 Bekostigingsbesluit WVO: Het bestuur zorgt voor een rechtmatige besteding van de rijksbekostiging.

[28] Volgens artikel 1, sub c, RJO: het geheel van verslaggevingsdocumenten bestaande uit de jaarrekening, het bestuursverslag en de overige gegevens, bedoeld in artikel 392, titel 9, boek 2, BW.

- Artikel 171, eerste lid, WPO / artikel 103, eerste lid, WVO: Het bestuur van het samenwerkingsverband dient een code Goed Bestuur te hanteren en verantwoordt zich over eventuele afwijkingen in het jaarverslag.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Het bestuur evalueert en analyseert systematisch of het de doelen realiseert en verantwoordt zich hierover. Het stelt wanneer dat nodig is het beleid bij en betrekt daartoe interne en externe belanghebbenden in een goed functionerende dialoog.

Basiskwaliteit

Het bestuur evalueert en beoordeelt als onderdeel van zijn stelsel van kwaliteitszorg in hoeverre de ambities, de doelen en het beleid worden gerealiseerd. Op deze manier krijgt het bestuur zicht op de gerealiseerde (financiële) kwaliteit en de bereikte resultaten. Bij de evaluatie en beoordeling van het beleid, de naleving van de afspraken en indien van toepassing de onderwijskwaliteit op het opdc, haalt het bestuur actief externe informatie op en gebruikt deze informatie bij de evaluatie en beoordeling. Op basis van de evaluatie reageert het bestuur tijdig op mogelijke kansen en bedreigingen, stelt wanneer nodig (verbeter)beleid op en treft passende maatregelen om de kwaliteit van de uitvoering van de taken te borgen.

Het bestuur legt verantwoording af door middel van accurate, actuele en openbaar toegankelijke informatie over de gerealiseerde kwaliteit. Het brengt minimaal jaarlijks verslag uit aan zijn in- en externe belanghebbenden over zijn doelen en de realisatie van de wettelijke taken. De verantwoording in het jaarverslag is betrouwbaar en (de inhoud van) het jaarverslag voldoet aan de wettelijke vereisten.

Het bestuur verantwoordt zich daarbij ten minste over het zorg dragen voor de dienstverlening aan de aangeslotenen, het realiseren van een samenhangend geheel van voorzieningen en de bereikte kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging en de gemaakte keuzes voor het verdelen van de middelen. De reflectie op de uitkomsten van de evaluatie geeft alle lagen van de organisatie, het interne toezicht, de ondersteuningsplanraad en de medezeggenschapsraad voldoende inzicht in de effectiviteit van de besturing en de uitvoering. Het bestuur analyseert en beoordeelt de uitkomsten van de evaluatie en verantwoording, onder andere op basis van de verantwoording door de aangesloten schoolbesturen. Vervolgens verwerkt het bestuur deze wanneer nodig in bijstelling van ambities, (verbeter)doelen, afspraken en beleid of in nieuwe ambities zodat de opbrengst van de dialoog bijdraagt aan ontwikkeling en verbetering van de uitvoering van de taken en de sturing daarop.
Het bestuur organiseert ook de dialoog hierover met interne en externe belanghebbenden uit de regionale context. Het samenwerkingsverband voert periodiek een dialoog met de ondersteuningsplanraad en organiseert het overleg tussen het interne toezicht en de ondersteuningsplanraad. Daarbij verantwoordt het bestuur zich ten minste bij de vaststelling van het ondersteuningsplan over de bereikte kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven.

Aanvullende ambities

5. Zijn er aanvullende ambities voor de evaluatie, verantwoording en dialoog en (hoe) worden deze gerealiseerd?

Wettelijke vereisten

- Artikel 1 en artikel 3, sub f, RJO, jo. artikel 171, WPO / artikel 1 en artikel 3, sub f, RJO, jo. artikel 103, WVO: Het samenwerkingsverband informeert jaarlijks interne en externe belanghebbenden over het gevoerde en voorgenomen beleid en de uitkomsten van het gevoerde beleid.
- Artikel 4, vierde lid, RJO, artikel 171, WPO / artikel 103, WVO en artikel 18, vijfde lid, Bekostigingsbesluit WVO: Het bestuur maakt jaarlijks een jaarverslag, waarin naast de resultaten van het financieel beleid ook verantwoording wordt gegeven over toekomstige ontwikkelingen van het samenwerkingsverband.

- Artikel 8 WMS (jo. artikel 9, WMS): De ondersteuningsplanraad en de medezeggenschapraad ontvangen tijdig alle inlichtingen van het samenwerkingsverband die redelijkerwijs nodig zijn om zijn taak te kunnen vervullen en ontvangen in elk geval bepaalde in de wet beschreven informatie.
- Artikel 11a WMS: Het samenwerkingsverband moet de ondersteuningsplanraad vooraf in de gelegenheid stellen om te adviseren over besluiten bij bepaalde aangelegenheden.
- Artikel 14a WMS: Het samenwerkingsverband behoeft de voorafgaande instemming van de ondersteuningsplanraad voor elk door het samenwerkingsverband te nemen besluit met betrekking tot vaststelling en wijziging van het ondersteuningsplan.
- Artikel 17a, eerste en derde lid, WPO, jo. artikel 10, WPO jo. artikel 12, vierde lid, WPO / artikel 24d, eerste en derde lid, WVO, jo. artikel 23a, WVO, jo. artikel 24, vierde lid, WVO: Het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.
- Artikel 17c, vijfde lid, WPO / artikel 24e1, vijfde lid, WVO: Het interne toezicht overlegt minimaal twee keer per jaar met de ondersteuningsplanraad.
- Artikel 18a, tweede lid, WPO / artikel 17a, tweede lid, WVO: Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren, en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.
- Artikel 18a, zevende en achtste lid, sub e, WPO / artikel 17a, zevende en achtste lid, sub e, WVO: Het samenwerkingsverband stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een ondersteuningsplan vast. Het ondersteuningsplan omvat bepaalde onderdelen waaronder de bereikte kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de daarmee samenhangende bekostiging.
- Artikel 171, eerste lid, WPO / artikel 103, eerste lid, WVO: Het bestuur van het samenwerkingsverband dient een code Goed Bestuur te hanteren en verantwoordt zich over eventuele afwijkingen in het jaarverslag.
- Artikel 171, zevende en achtste lid, WPO / Artikel 103, zevende en achtste lid, WVO: Het bestuur maakt het jaarverslag openbaar. Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de wijze en het tijdstip waarop openbaarmaking van het jaarverslag plaatsvindt.

[i] **Uitwerking burgerschap en basiswaarden**
De standaarden hebben betrekking op aspecten van kwaliteit, waaronder het onderwijs gericht op bevordering van burgerschap. Hieronder wordt aangegeven in welke standaarden onderdelen van burgerschap aan de orde zijn en geven we met enige nadere uitwerking (A) een overzicht van de inrichting van het toezicht op basiswaarden (B).

Het toezicht op burgerschap is integraal onderdeel van het inspectietoezicht en omvat, al naar gelang de situatie, aandacht voor een of meer onderdelen, en krijgt aandacht als apart thema of in samenhang met andere aspecten van kwaliteit.

A. Bevordering burgerschap

De wettelijke burgerschapsopdracht bepaalt dat onderwijs actief burgerschap en sociale cohesie bevordert. Bij het toezicht hanteert de inspectie geen 'eigen' eisen; alleen de wet is uitgangspunt, die bevat minimumeisen. Dat betekent dat zolang scholen aan wettelijke eisen voldoen, invullingen gekozen kunnen worden die passen bij de school. De wettelijke eisen zijn in de standaarden verwerkt en deze zijn hieronder weergegeven.

Standaarden schoolniveau	OP1	Aanbod
	OP2	Zicht op ontwikkeling en begeleiding
	OP3	Pedagogisch-didactisch handelen
	VS1	Veiligheid
	VS2	Schoolklimaat
	OR2	Sociale en maatschappelijke competenties
	SKA1	Visie, ambities en doelen
	SKA2	Uitvoering en kwaliteitscultuur
	SKA3	Evaluatie, verantwoording en dialoog
Standaarden bestuursniveau	BKA1	Visie, ambities en doelen
	BKA2	Uitvoering en kwaliteitscultuur
	BKA3	Evaluatie, verantwoording en dialoog

De wet vraagt:

1) Actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze te bevorderen (standaarden OP1, OP2, OR2).

waarbij de volgende elementen op herkenbare wijze terugkomen in het onderwijs:

2) kennis van en het respect voor basiswaarden van de democratische rechtsstaat worden bevorderd (standaarden OP1, VS1, VS2);
3) sociale en maatschappelijke competenties worden ontwikkeld (standaarden OP1, VS2);
4) de schoolcultuur is in overeenstemming met basiswaarden, leerlingen worden gestimuleerd daarmee te oefenen en de school draagt zorg voor een veilige omgeving waarin leerlingen en personeel zich geaccepteerd voelen (standaarden OP3, VS1, VS2).

Toelichting

Ad 1) Standaarden Aanbod, Zicht op ontwikkeling en begeleiding en Sociale en maatschappelijke competenties (OP1, OP2, OR2):

De inspectie stelt vast of het onderwijs doelgericht, samenhangend en herkenbaar is, en de school de leerresultaten op betrouwbare en inzichtelijke manier in kaart brengt. Of het onderwijs doelgericht is, blijkt uit de formulering van geconcretiseerde leerdoelen die de school bereiken wil voor bevordering van basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties. Of het onderwijs samenhangend is, blijkt uit de logische opbouw van de leerstof en aanpak waarmee de school de leerdoelen bereiken wil. Of het

onderwijs gericht op bevordering van burgerschap herkenbaar is, blijkt uit de realisering van de geplande leerstof en aanpak. Of de school de leerresultaten op betrouwbare en inzichtelijke wijze in kaart brengt, blijkt uit dat de school over gegevens beschikt die een adequaat beeld van de resultaten geven, zodanig dat beoordeeld kan worden of de school haar leerdoelen realiseert.

Ad 2) en 3) Standaarden Aanbod, Veiligheid, Schoolklimaat (OP1, VS1, VS2):

De inspectie stelt vast of het onderwijs gericht is op bevordering van basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties, en uitgaat van het uitgangspunt van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Of het onderwijs gericht is op basiswaarden blijkt uit aandacht voor bevordering van kennis van, respect voor en handelen vanuit basiswaarden (zie B). Of het onderwijs gericht is op ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties blijkt uit aandacht van de school voor de competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische samenleving. De school kan hier eigen keuzes maken. Daarnaast zijn er de kerndoelen op het sociale en maatschappelijke domein. Scholen geven bij de vormgeving van aanbod en aanpak blijk van inzicht in de leerlingenpopulatie en de leefwereld van de leerlingen.

Ad 4) Standaarden Pedagogisch-didactisch handelen, Veiligheid en Schoolklimaat (OP3, VS1, VS2):

De inspectie stelt vast of het bestuur zorg draagt voor een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden, waarin leerlingen oefenmogelijkheden wordt geboden en voor een veilig, inclusief schoolklimaat waarin allen zich geaccepteerd voelen. Of wordt gezorgd voor bedoeld schoolklimaat blijkt uit uitvoering van beleid waardoor het bestuur daarin inzicht heeft en zo nodig verbeteringen realiseert. Of het schoolklimaat in overeenstemming is met basiswaarden blijkt uit het voorleven van basiswaarden en de afwezigheid van strijdigheid met basiswaarden. Of het schoolklimaat leerlingen oefenmogelijkheden biedt, blijkt uit situaties waarin leerlingen worden gestimuleerd met basiswaarden te oefenen. Of sprake is van een veilig, inclusief schoolklimaat blijkt uit informatie die inzicht geeft in de mate waarin leerlingen en personeel zich geaccepteerd voelen.

Via de standaarden voor kwaliteitszorg van bestuur en school (standaarden SKA1-3; BKA1-3) beoordeelt de inspectie tenslotte of het onderwijs aan de wettelijke eisen voldoet en het bestuur haar zorgplicht hieromtrent realiseert (standaarden SKA1-3; BKA1-3).

B. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat

Bevordering van basiswaarden vormt een belangrijk aspect van de wettelijke burgerschapsopdracht. Basiswaarden van de democratische rechtsstaat (hierna: basiswaarden) weerspiegelen de algemene, breed erkende essentiële waarden waarop onze democratische manier van samenleven is gebaseerd. Ze zijn breed gelegitimeerd, verankerd in de nationale en internationale rechtsorde en neergelegd in onder meer de Nederlandse Grondwet en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Basiswaarden zijn kort gezegd basale, minimale en breed onderschreven waarden die de democratische rechtsstaat schragen.

De basiswaarden waarom het in het onderwijs gaat, zijn vastgelegd en uitgewerkt in het wettelijk kader in de gewijzigde burgerschapsopdracht in de onderwijswetten voor funderend onderwijs (Gewijzigd voorstel van wet, 17 november 2020. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2020-2021, 35 352 nr. 2; Memorie van toelichting en Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019–2020, 35 352 nr. 3 en nr. 6). Die uitwerking vormt het (hiertoe begrensde) uitgangspunt voor het inspectietoezicht op basiswaarden. De navolgende uitwerking en formuleringen zijn aan dit wettelijk kader ontleend.

<u>Basiswaarden van de democratische rechtsstaat</u>

Het respect voor de menselijke waardigheid zonder onderscheid des persoons staat aan de basis van de drie basiswaarden van de democratische, pluriforme en Nederlandse rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. De basiswaarde vrijheid wordt bevorderd door aandacht voor vrijheid van meningsuiting en autonomie. Gelijkwaardigheid wordt bevorderd in de vorm van het gelijkheidsbeginsel

en het afwijzen van discriminatie. Solidariteit wordt bevorderd door verdraagzaamheid, begrip en verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid.
Dit betekent dat scholen aandacht besteden aan vrijheid van meningsuiting, het gelijkheidsbeginsel, begrip, verdraagzaamheid, het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie, en autonomie en verantwoordelijkheidsbesef. Deze elementen vormen in de onderwijspraktijk de minimale kern waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van respect voor en de kennis van basiswaarden.

De burgerschapswet creëert geen nieuwe basiswaarden. Ook onder de eerdere wettelijke opdracht was sprake van bevordering van deze basiswaarden. Wel is het gewicht daarvan groter geworden. In aansluiting bij deze wettelijke kaders en ter bevordering van de continuïteit voor onderwijspraktijk en inspectietoezicht wordt in de op praktijk gerichte operationalisering uitsluitend uitgegaan van de volgende uitwerkingen. Deze uitwerkingen zijn gericht op concrete toepassing in de dagelijkse schoolpraktijk en geformuleerd op voor alle betrokkenen (inclusief leerlingen) toegankelijke wijze:

- Vrijheid van meningsuiting betekent dat je mag zeggen of schrijven wat je denkt of tegen de opvatting van anderen in mag gaan. Iedereen mag dus ook zijn of haar geloof uitdragen, of zijn of haar mening aan anderen voorhouden. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.
- Het gelijkheidsbeginsel (ook wel gelijkheid of gelijkwaardigheid genoemd) betekent dat mensen van gelijke waarde zijn. Daarbij maakt het niet uit wat je denkbeelden zijn of wat je gelooft. Je hoeft niet te vinden dat die denkbeelden of gebruiken zelf waardevol zijn, maar wel dat mensen met andere denkbeelden en gebruiken niet minder waard zijn dan jij of dan jouw groep.
- Begrip voor anderen betekent dat je probeert te begrijpen waarom mensen of groepen bepaalde denkbeelden of gebruiken hebben: wat is de achtergrond daarvan en waarom is dat belangrijk voor een ander?
- Verdraagzaamheid (ook wel tolerantie genoemd) betekent dat je de mening of het gedrag van een ander accepteert, ook al ben je het er helemaal niet mee eens. En het betekent ook dat je iedereen de ruimte wilt geven om zo'n mening of zulk gedrag te hebben. Natuurlijk moet iedereen zich daarbij wel houden aan de wet.
- Afwijzen van onverdraagzaamheid: onverdraagzaamheid (ook wel intolerantie genoemd) is het tegenovergestelde van tolerantie. Het betekent dat je vindt dat andere mensen of groepen, dingen waar jij het niet mee eens bent niet zouden mogen denken of doen; en dat je het niet nodig vindt dat ieder de ruimte krijgt om zo'n mening of zulk gedrag te hebben.
- Afwijzen van discriminatie: discriminatie betekent dat mensen of groepen bij anderen achtergesteld worden of dat je vindt dat er voor mensen met andere denkbeelden of gebruiken niet zoveel ruimte hoeft te zijn of dat die denkbeelden of gebruiken misschien zelfs verboden moeten worden.
- Autonomie betekent dat iedereen zelf kan bepalen wie hij/zij wil zijn en hoe hij/zij zijn/haar leven wil leiden. Iedereen is dus bijvoorbeeld vrij om zelf te bepalen welke denkbeelden of welk geloof voor hem/haar belangrijk zijn/is. Daarbij moet je je wel houden aan de wet.
- Verantwoordelijkheidsbesef betekent dat mensen verantwoordelijkheid willen nemen voor wat ze zeggen en doen (en wat ze niet zeggen en doen) en dat ze daarbij rekening willen houden met wat dat voor anderen betekent. Daarbij is vooral belangrijk dat je probeert anderen niet te schaden en dat je de samenleving en de democratie wilt helpen om goed te functioneren. Hoe je dat doet, mag iedereen zelf weten.

<u>Reikwijdte</u>
Actieve bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat neemt binnen de wettelijke opdracht een centrale plaats in. Van scholen wordt verwacht dat zij werken aan borging en overdracht van de basiswaarden. Ten overvloede zij daarbij opgemerkt dat uit deze opdracht ook volgt dat onderwijs of handelen van de school niet in strijd met basiswaarden kan zijn. Goed burgerschapsonderwijs sluit aan bij de leefwereld van leerlingen en de interesses, problemen en risico's die hiermee gepaard gaan. Uitgangspunt bij het toezicht is dat scholen blijk geven van inzicht in hun leerlingenpopulatie en hun leefwereld en dit, indien nodig, vertalen naar het onderwijs. Verder is van belang dat basiswaarden structureel onderdeel zijn van de schoolcultuur en dat deze daarmee in overeenstemming is. De inspectie ziet toe op de naleving daarvan via de zorg van het bestuur voor een schoolcultuur waarin alle betrokkenen basiswaarden als centrale spelregels hanteren en voorleven en voor een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met basiswaarden.