

De werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs

Een school voor voortgezet wordt niet van de een op de andere dag (zeer) zwak. Doorgaans gaat het om een proces dat al langer gaande is. Bovendien gaat de inspectie ook niet over een nacht ijs wanneer het een school als (zeer) zwak bestempeld. Hoe de inspectie te werk gaat, beschrijven we hieronder. Belangrijk voor interne toezichthouders om te weten, niet alleen voor als een eigen school onverhoopt onvoldoende onderwijsopbrengsten heeft, maar ook om te voorkomen dat het zover komt.

De wetgever stelt minimumeisen aan de kwaliteit van het onderwijs. Zo voldoet volgens de Wet op het Voortgezet Onderwijs (art. 23a1 lid 1) het bevoegd gezag niet aan de wettelijke opdrachten voor het onderwijs als de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten. De leerresultaten zijn onvoldoende als de gemiddelde eindexamenresultaten en het doorstroomrendement gemeten over een periode van drie schooljaren onder de geldende normering liggen (art. 23a1 lid 2a). De geldende normering is beschreven in het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs, dat de WVO en de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) als wettelijke grondslag heeft. Naast de leerresultaten ziet de inspectie ook toe op het kwaliteitsaspect 'voortgang in de ontwikkeling van leerlingen' en - als daartoe aanleiding bestaat - het gevoerde personeelsbeleid. Als uit het hiervoor genoemde onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, wordt een nader onderzoek ingesteld waarbij ook de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. Daarbij worden kwaliteitsaspecten als leerstofaanbod, pedagogisch klimaat, leerlingenzorg en kwaliteitszorg nader onderzocht op locatie. Als extern toezichthouder gaat de inspectie risicogericht te werk. Hierin worden drie stappen onderscheiden, te weten de risicoanalyse, het kwaliteitsonderzoek en het interventietraject.

Risicoanalyse

Jaarlijks detecteert de inspectie aan de hand van de opbrengsten die in de voorgaande drie schooljaren zijn gerealiseerd of er sprake is van risico's. Bij de opbrengstbeoordeling kijkt de inspectie naar vier indicatoren (onderbouw en bovenbouwrendement, gemiddeld cijfer centraal examen en verschil gemiddeld cijfer schoolexamen en centraal examen). Een afdeling van een school scoort onvoldoende op de opbrengsten als meer dan een van de vier opbrengstindicatoren gemiddeld over drie jaren onvoldoende zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Om risico's te detecteren, kijkt de inspectie bijvoorbeeld ook naar ingediende jaarstukken. Als er sprake is van risico's, vindt nadere analyse plaats, waarbij ook met het bestuur wordt gesproken. De documenten die het bestuur daarbij als bewijsstukken aan de externe toezichthouder idealiter overhandigd, kunnen omschreven worden als voertuigen van intern toezicht.

Dit betekent dat de raad van toezicht daarmee geïnformeerd is over de wijze waarop het bestuur bewijst 'in control' te zijn. Het moet hier gaan om meta-informatie: naast gedetailleerde data ook een gedegen analyse daarvan alsmede de bestuurlijke reflectie daarop. Bovendien geeft het bestuur in deze fase aan welke maatregelen ter verbetering reeds genomen zijn. Als het bestuur de inspectie niet heeft kunnen overtuigen dat de veronderstelde risico's beheerst kunnen worden, dan volgt de voorbereiding van een kwaliteitsonderzoek. In het andere geval wordt schriftelijk bevestigd dat er geen sprake is van risico; er wordt een basisarrangement verleend. Uit een onderzoek onder de huidige zeer zwakke scholen komt naar voren dat in twee derde van de gevallen de raad van toezicht voorafgaand aan het kwaliteitsonderzoek op de hoogte was van het dreigende kwaliteitsoordeel.

Kwaliteitsonderzoek

Voor het kwaliteitsonderzoek bezoeken enkele inspecteurs de school om in ieder geval de twaalf kernindicatoren uit het waarderingskader in de praktijk te toetsen. Zo nodig worden ook indicatoren uit het zogenaamde aanvullend kader of het verdiepend kader nader onderzocht. Het waarderingskader is recent vernieuwd; op het moment van schrijven van dit artikel (juni 2013) zijn de beslisregels met behulp waarvan bepaald wordt of de kwaliteit van het onderwijsproces ontoereikend is, nog niet vastgesteld.

Interventietraject

De inspectie spreekt van een interventietraject of een aangepast toezichtarrangement als de opbrengsten of/ en het onderwijsproces als onvoldoende wordt/ worden beoordeeld. Dat kent twee varianten, namelijk 'zwak' als het domein opbrengsten of het domein onderwijsproces een onvoldoende beoordeling krijgt en 'zeer zwak' als beide domeinen onvoldoende worden beoordeeld.

Zowel bij zwakke als zeer zwakke scholen pleegt de inspectie de volgende interventies:

- 1 Prestatieafspraken met het bestuur over wanneer de kwaliteit op orde moet zijn.
- 2 De intensiteit van het toezicht wordt in een toezichtplan opgenomen. Bij voldoende vertrouwen in het bestuur kan hiervan worden afgezien.
- 3 Gesprek met bestuur om toelichting te geven op oordelen en bij te dragen aan draagvlak.
- 4 Voortgangsgesprekken en eventueel tussentijds kwaliteitsonderzoek. Het verbetertraject wordt afgesloten met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering.

ESCALATIESTAPPEN ZWAKKE SCHOLEN	ESCALATIESTAPPEN ZEER ZWAKKE SCHOLEN
Bestuurlijk gesprek: bestuur wordt ontboden bij directeur toezicht of hoofdinspecteur. Er worden aanvullende prestatieafspraken gemaakt.	
Waarschuwing: bestuur wordt per brief meegedeeld dat men een laatste kans krijgt en binnen welke uiterlijke termijn de kwaliteitsverbetering gerealiseerd moet worden.	
Toezichtarrangement naar zeer zwak: verzwaring toezichtarrangement wanneer kwaliteitsverbetering stagneert of de kwaliteit verslechtert.	Bestuurlijk gesprek met 'worst case scenario': prestatieafspraken met het bestuur, waarbij het scenario de voornemens beschrijft tot maatregelen van het schoolbestuur ingeval de afspraken niet worden nagekomen Melding aan de minister van OCW: als voorgaande stappen niet tot afgesproken resultaat hebben geleid, meldt de inspectie de school aan bij de minister. Deze kan overgaan tot sluiting van de school, bestuurlijke- en/of bekostigings sancties nemen.

Voor zeer zwakke scholen gelden nog twee aanvullende interventies:

- 5 De interne toezichthouder, de minister van OCW en het college van B&W van de betreffende gemeente worden geïnformeerd.
- 6 School wordt toegevoegd aan de maandelijkse lijst van zeer zwakke scholen op www.onderwijsinspectie.nl.

Als het verbeterproces niet loopt volgens het toezichtplan of niet leidt tot de noodzakelijke verbetering van de onderwijskwaliteit, dan escaleert de inspectie haar interventies (zie kader hierboven).

Na publicatie van het rapport van bevindingen, waarin de inspectie het kwaliteitsoordeel officieel bekend maakt, heeft de school twee jaar de gelegenheid de kwaliteit weer op orde te krijgen. Momenteel (juni 2013) ligt er een wetsvoorstel bij de Raad van State, waarin voor zeer zwakke scholen deze termijn verkort wordt tot één jaar.

Sinds 2011/2012 is het toezicht van de inspectie uitgebreid met een preventieve aanpak, waardoor schoolleiders en besturen geprikkeld worden tijdig in te grijpen bij teruglopende opbrengsten, zodat kan worden voorkomen dat scholen zwak of zeer zwak worden. Wanneer de opbrengsten van een afdeling een jaar onvoldoende zijn, attendeert de inspectie het bestuur daarover schriftelijk. Wanneer de opbrengsten van een afdeling voor het tweede achtereenvolgende jaar onder de norm zijn krijgt het bestuur een schriftelijke waarschuwing van de inspectie. Omdat de opbrengstbeoordeling betrekking heeft op het gemiddelde resultaat van drie schooljaren moet van het bestuur verwacht worden dat deze bij een attentie onmiddellijk in actie komt en prestatieafspraken maakt met de betreffende directeur. Nog beter is het natuurlijk als het

bestuur de door de inspectie gesignaleerde risico's zelf al heeft geconstateerd en meetbare prestatieafspraken over de verbetering van de resultaten heeft gemaakt.

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2012).

Toezichtkader Voortgezet onderwijs 2013.

Uitgangspunten, werkwijze, waarderingskader. Utrecht.

Tip: Abonneer u (gratis) op de toezichtberichten over de school/scholen van de organisatie waarop u toezicht houdt. Via de www.onderwijsinspectie.nl zoekt u bij de optie 'Zoek scholen' de betreffende school; Klik op schoolnaam/postcode en meldt u (rechtsboven) aan bij de optie 'Deze school volgen' > Meld u aan'.



Wik Jansen

Wik Jansen is als adviseur verbonden aan het project Leren verbeteren, een initiatief van de VO-raad en de AOC Raad. Het project ondersteunt en begeleidt schoolleiders en besturen van (zeer) zwakke scholen en van scholen die het risico lopen dat te worden. Zie: <http://www.vo-raad.nl/dossiers/leren-verbeteren>.