

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
	Verantwoording over eigen aspecten van onderwijskwaliteit	5
	Doel en onderzoeksvragen	6
	Aanpak en leeswijzer	7
2	Visie en doelstellingen	9
	Wet- en regelgeving.....	9
	Visie	9
	Doelstellingen	10
	Consistentie visie en doelstellingen	15
3	Vertaling doelstellingen naar beleid en praktijk	17
	Wet- en regelgeving.....	17
	Inhoud beleid	17
	Activiteiten	18
	Beleidsrijk begroten	19
4	Verantwoorden over bereik van eigen doelstellingen	21
	Wet- en regelgeving.....	21
	Meetbaarheid doelstellingen.....	21
	Verantwoording over uitkomsten.....	23
5	Data voor betere verantwoording	25
	Goede keuze voor vervolgonderwijs (data beschikbaar voor scholen)	25
	Gelijke kansen en opstroom	26
	Prestaties en kansen bieden	27
6	Conclusies en aanbevelingen	31
	Conclusies	31
	Discussie.....	33
Bijlage 1	Overzicht analyse documenten	37
Bijlage 2	Methodologie	44
Bijlage 3	Overzicht wet- en regelgeving	45

1 Inleiding

Dit rapport beschrijft de resultaten van een verkennend onderzoek dat onderzoeksbureau Oberon in opdracht van de Amsterdamse Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) heeft uitgevoerd naar de verantwoording over onderwijskwaliteit door Amsterdamse scholen en besturen in het voortgezet onderwijs.

Verantwoording over eigen aspecten van onderwijskwaliteit

Verantwoording

In dit onderzoek kijken we naar de publiek beschikbare verantwoordingsinformatie van scholen en besturen. De afgelopen twintig jaar heeft de wetgever scholen en besturen steeds explicieter gevraagd om verantwoording af te leggen aan belanghebbenden over het gevoerde beleid en de behaalde resultaten. Daarbij gaat het zowel om verticale verantwoording aan de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW, als om horizontale verantwoording aan onder meer leerlingen en hun ouders, personeel, leden van de medezeggenschap en relevante groepen of personen in de omgeving van de scholen, zoals bijvoorbeeld andere po, vo of mbo-scholen, gemeenten en werkgevers¹.

Bij horizontale verantwoording is geen sprake van een hiërarchische relatie tussen de organisatie die verantwoording aflegt en de organisaties of personen waaraan deze verantwoording wordt afgelegd. Er zijn meerdere definities in omloop van horizontale verantwoording, maar verantwoording afleggen behelst zowel een proces van informeren, debatteren als oordeelsvorming². Horizontale verantwoording is ook op verschillende momenten van belang. Het draagt volgens de literatuur bij aan verkrijgen van draagvlak voor en maatschappelijke inbedding van beleid, aan het benutten van signalen en inzichten om te leren in de uitvoering en bij het afleggen van verantwoording over bereikte resultaten en maatschappelijke effecten³.

De meerwaarde van horizontale verantwoording is daarmee het grootst als niet alleen sprake is van achteraf verantwoorden, maar ook van dialoog vooraf over de eigen opvatting over onderwijskwaliteit en de doelstellingen die daaruit voortkomen. Zo'n gesprek vooraf versterkt de waarde van gesprekken met relevante belanghebbenden over behaalde resultaten. Een goede informatievoorziening is de basis voor een geïnformeerde dialoog, waarin belanghebbenden daadwerkelijk betrokken worden bij het beleid op alle relevante momenten.

¹ Zie oa Onderwijsraad (2013). Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen, en Schoonhoven, R. (2017). Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid? In M. van der Meer (red.), Naar een lerend bestel in het mbo: over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit (pp. 119-142). Den Haag: NRO.

² Zie oa Schillemans (2007) Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Den Haag: Lemma

³ Zie oa Algemene Rekenkamer (2008). Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden. Den Haag: Algemene Rekenkamer; Hooge, E. (2016). Making multiple school accountability work. In T. Burns & F. Köster (red.), Governing Education in a ComplexWorld, Educational Research and Innovation. Paris: OECD Publishing en Oude Vrielink, M., Schillemans, T., Brandsen, T. & Hout, E.J. TH. van (2009). Verantwoording in de praktijk: een empirisch onderzoek in de sectoren wonen, zorg en onderwijs. Bestuurskunde, 18 (4), 80-91

Eigen aspecten van kwaliteit

De verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit ligt in Nederland primair bij - autonome - schoolbesturen. Binnen de kaders van wet- en regelgeving hebben schoolbesturen veel ruimte om keuzes te maken in doelstellingen en bij het bepalen wanneer deze zijn behaald⁴.

Sinds 2017 maakt de Inspectie in haar (verticale) toezicht onderscheid tussen bij wet geregelde deugdelijkheidseisen (basiskwaliteit) en eigen aspecten van kwaliteit van bestuur en scholen. Eigen aspecten van kwaliteit hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur of school zelf stelt, bovenop de basiskwaliteit. Om schoolontwikkeling te stimuleren kijkt de Inspectie sindsdien bij schoolbezoeken hoe die eigen kwaliteitsaspecten bijdragen aan de duurzame verbetering van onderwijskwaliteit. Als de basiskwaliteit van die school op orde is en de school (eigen) ambities heeft geformuleerd en die in de praktijk waarmaakt, kan een school de waardering 'goed' krijgen. Ook in rapporten maakt de Inspectie onderscheid tussen oordelen over deugdelijkheid en uitspraken die gaan over de eigen aspecten van kwaliteit⁵.

Doel en onderzoeksvragen

Om de informatiepositie van ouders te versterken zet OCO al sinds de oprichting in op betere verantwoording door scholen. Gegeven de bovenstaande ontwikkelingen wil OCO graag objectief inzicht in de manier waarop Amsterdamse besturen en scholen nu verantwoorden over onderwijskwaliteit. Hanteren ze daarbij eigen aspecten van onderwijskwaliteit, hoe verbinden ze hun eigen ambities aan acties en verantwoorden ze over de mate waarin ze hun eigen ambities weten te bereiken? Dit levert informatie op die van belang is voor ouders en leerlingen, maar ook voor scholen zelf om te leren en te verbeteren.

Door eerst voor een steekproef van scholen de stand van zaken op te maken, geeft dit onderzoek ook handvatten om daarna met geïnteresseerde besturen en ouders aan eventuele verbetering te werken.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre rapporteren scholen of besturen over de eigen invulling van onderwijskwaliteit in publieke verantwoordingsdocumenten⁶ en wat zijn daarbij de eigen kwaliteitsambities?
2. In hoeverre geven scholen en besturen informatie over de beleidsmatige keuzes die uit die eigen kwaliteitsambities voortvloeien?
3. In hoeverre leggen scholen en besturen verantwoording af over het bereiken van de eigen kwaliteitsambities?
4. Welke publieke data zijn beschikbaar die gerelateerd kunnen worden aan (het bereiken van) deze eigen kwaliteitsambities?
5. Hoe kunnen verantwoordingsdocumenten van scholen én publieke data relevanter worden voor scholen zelf en voor ouders, leerlingen en medezeggenschap?

⁴ De wet op het voortgezet onderwijs stuurt nauwelijks op het beoogde doel van onderwijs. Wel wordt van besturen verwacht dat het onderwijs zodanig ingericht [wordt] dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen (artikel 2).

⁵ Zie Inspectie van het Onderwijs (2018) Onderzoekskader 2017, voor het toezicht op het voortgezet onderwijs.

⁶ Strikt genomen gaat het zowel om beleidsdocumenten (plannen) als verantwoordingsdocumenten. Vanwege de leesbaarheid hanteren we in dit rapport de term verantwoordingsdocumenten.

Aanpak en leeswijzer

Om de eerste drie onderzoeksvragen te beantwoorden zijn in april en mei 2019 de verantwoordingsdocumenten van een steekproef uit de scholen en besturen in Amsterdam verzameld en geanalyseerd. Dit betroffen de op de eigen websites en op de landelijke website scholenopdekaart.nl beschikbare strategisch beleidsplannen, jaarverslagen (over het jaar 2017) en websites van besturen, de schoolplannen, schoolgidsen en websites van scholen. In totaal zijn 67 informatiebronnen van 5 besturen en 19 scholen geanalyseerd aan de hand van een analysekader. Het analysekader is het bestand waarin de onderzoekers de uitkomsten van de documentenanalyse hebben bijgehouden. Hierin zijn de onderzoeksvragen opgedeeld in verschillende aspecten. De onderzoekers hebben bij elk document en website per aspect gekeken in hoeverre dit aanwezig was. Vervolgens is dit samengevat in een uitkomst per instelling. Bijlage 1 geeft de uitkomsten van de analyse op hoofdlijnen per instelling weer. Bijlage 2 gaat meer uitgebreid in op de methodologie.

De conclusies van de analyses zijn in hoofdstuk 2, 3 en 4 opgenomen. In hoofdstuk 5 verkennen we voor een aantal doelen welke data beschikbaar zijn om deze doelen te meten. In het laatste hoofdstuk brengen we de bevindingen bij elkaar en geven we aanbevelingen over hoe de verantwoording relevanter kan worden voor scholen zelf en voor ouders, leerlingen en medezeggenschap.

2 Visie en doelstellingen

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de onderzoeksvraag ‘In hoeverre rapporteren scholen of besturen over de eigen invulling van onderwijskwaliteit in publieke verantwoordingsdocumenten en wat zijn daarbij de eigen kwaliteitsambities?’

Wet- en regelgeving

Deze vraag speelt zich af tegen de achtergrond van wet- en regelgeving en landelijk beleid over de publieke verantwoording die sterk inzet op procesmatige vereisten en veel ruimte laat aan scholen om zelf te bepalen wat goed onderwijs is. In het onderzoekskader vo van de Inspectie van het Onderwijs ligt sinds 2017 meer aandacht bij de kwaliteitsdoelen die scholen en besturen zelf stellen. Dit sluit aan op al langer bestaande wetgeving die scholen vraagt in het **schoolplan** uiteen te zetten welke kwaliteitsdoelstellingen zij zelf stellen (art. 24 WVO). Scholen moeten daarnaast in de **schoolgids** de doelen en resultaten opnemen die met het onderwijsleerproces worden bereikt, waaronder in ieder geval

- het aandeel leerlingen dat doorstroomt naar een hoger leerjaar of ander soort onderwijs;
- het percentage leerlingen dat de school zonder diploma verlaat;
- het percentage leerlingen dat slaagt voor het eindexamen (art. 24a lid 1 onderdeel a WVO).

Daarnaast moet de schoolgids breder ingaan op de werkwijze van de school, onder andere op terreinen als ondersteuning van leerlingen die extra ondersteuning behoeven, verzuimbeleid en veiligheid.

Er is geen directe wettelijke plicht voor besturen om een **strategisch beleidsplan** op te stellen. Wel is in de code goed onderwijsbestuur VO als good practice opgenomen dat “het bestuur zichtbaar [maakt] welke ambities en doelen zij heeft geformuleerd, bijvoorbeeld in het strategisch beleidsplan, en welke leer- en organisatieopbrengsten zijn behaald”. In de wetgeving rondom de vormgeving van het **jaarverslag** van een onderwijsbestuur staat een meer algemene regel dat het verslag ‘een juist en volledig beeld van het gevoerde beleid en de resultaten’ geeft, in elk geval op de gebieden personeel, onderwijs, huisvesting, kwaliteitszorg, governance, onderzoek, samenwerkingsverbanden en internationalisering (Regeling jaarverslaggeving onderwijs).

Visie

Bijna alle besturen en scholen starten zowel hun meerjarenplannen als de jaarlijkse schoolgidsen en jaarverslagen met een visie op onderwijskwaliteit. De enige uitzondering is het bondige schoolplan van een van de ZAAM-scholen, dat direct inzet op “activerend onderwijs”, zonder te bespreken wat de visie op onderwijs of onderwijskwaliteit is.

Hiernaast is een word-cloud gemaakt van de teksten die scholen en besturen gebruiken in het beschrijven van hun visie op onderwijs. Hoe vaker een woord voorkomt, hoe



groter deze is afgebeeld. Sleutelbegrippen die vaak voorkomen zijn: zelfbewuste leerlingen, sociale vaardigheden, identiteit ontdekken, maatwerk, verbinden met de maatschappij en omgeving en het krijgen van kansen.

De visie is het algemeen kader dat scholen en besturen gebruiken om te duiden wat zij belangrijk vinden en welke uitgangspunten centraal staan bij hun onderwijs. Het is vaak een opmaat naar het beschrijven van de doelstellingen die de school of het bestuur de komende jaren wil bereiken.

Doelstellingen

Van de 67 documenten en websites rapporteren 50 bronnen doelstellingen op het vlak van onderwijs. Hiermee rapporteren alle besturen en scholen in één of meerdere openbare documenten over welke onderwijskundige doelen zij nastreven. Het meest komen doelstellingen voor in de strategisch beleidsplannen, jaarverslagen en schoolplannen. Dat past bij de wet- en regelgeving, het onderzoekskader van de Inspectie en de code goed bestuur. In schoolgidsen wisselt het of er doelstellingen in voor komen. In de wetgeving staat de vereiste om ten minste in de schoolgids de doelen en resultaten omtrent het aandeel leerlingen dat doorstroomt naar een hoger leerjaar of ander soort onderwijs, het aandeel leerlingen dat slaagt voor het eindexamen en het aandeel leerlingen dat uitvalt zonder diploma te vernoemen (Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 24a). Als een schoolgids een doel noemt, heeft dit inderdaad bijna altijd betrekking op deze aspecten. Een groot deel van de schoolgidsen benoemt deze verplichte aspecten echter niet. Op de websites van scholen en besturen komen relatief weinig concrete doelstellingen voor.

Inhoud doelen

We hebben alle doelstellingen zoals de 5 besturen en 19 scholen in onze steekproef die zelf formuleren gecategoriseerd en in tabel 1 weergegeven. De doelstellingen zijn gesorteerd van de meest voorkomende naar minst voorkomende doelen. In de rechterkolom zijn voorbeelden genoemd van termen en doelen die scholen en besturen gebruiken.

Tabel 2.1: doelstellingen scholen en besturen met voorbeelden

Categorieën doelstellingen		
Eigenaarschap van onderwijs bij leerling	10 scholen en 2 besturen	emancipatie leerlingen; eigen regie leerlingen; vergroten eigen verantwoordelijkheid leerlingen; de mogelijkheid voor leerlingen om deels zelfstandig een keuze te maken; activerend onderwijs: alles wat de leerling activeert zichzelf te ontwikkelen; leerlingen zijn actiever betrokken bij hun leerproces en nemen hiervoor meer verantwoordelijkheid
Maatwerk en differentiatie	8 scholen en 2 besturen	gepersonaliseerd onderwijs; differentiatie; 80% regulier onderwijs en 20% maatwerk; iedere leerling krijgt onderwijs op maat
Onderwijsprestaties	7 scholen en 2 besturen	goede doorstroom naar vervolgonderwijs; een zo'n hoog mogelijk vo-diploma; behalen van een regulier schooldiploma; onderbouwsnelheid; bovenbouwsucces; examencijfers per niveau; verhouding cijfers CE en SE

Categorieën doelstellingen	Mate waarin ze voorkomen	Voorbeelden scholen en besturen
Professionalisering medewerkers	5 scholen en 4 besturen	professionele leergemeenschap; versterken kwaliteit en competenties medewerkers; bekwaam en gekwalificeerde docenten; alle docenten willen opleiden; startende docenten begeleiden
Innovatie en ICT	6 scholen en 3 besturen	vernieuwing binnen onderwijs; innovatie; integratie ict in het onderwijs; gebruik van technologie zoals tablets
Burgerschap	7 scholen en 1 bestuur	wereldburgers ontwikkelen; nemen uit zichzelf hun (maatschappelijke) verantwoordelijkheid; rol te leren vervullen in de samenleving van nu en van morgen met verantwoordelijkheid voor jezelf en voor de ander; burgerschapsontwikkeling
Uitdagend / talentontwikkeling	6 scholen en 2 besturen	talenten optimaal ontwikkelen; uitgedaagd om zo goed mogelijk te leren; ontwikkelen van individuele talenten
Nadruk op specifieke domeinen zoals taal, rekenen, creativiteit, cultuur en/of sport	6 scholen	nadruk zit er in het taalbeleid; inzet op taal en rekenen; meer ruimte voor creatieve en inventieve vakken
Persoonlijke ontwikkeling leerlingen	6 scholen	meer ruimte voor persoonlijke ontwikkeling; het ontwikkelen van een zelfstandige, moreel bewuste, onafhankelijke en evenwichtige persoonlijkheid; persoonlijkheidsvorming; leerlingen weten beter wie zij zijn, wat zij willen en wat zij kunnen; zelfbewuste mensen; de leerling ontwikkelt zich tot een zelfstandig mens met zelfkennis en zelfvertrouwen
Sociale vaardigheden	5 scholen	samen leven en samen werken; ontwikkelen tot sociale mensen; communiceren
Verbinding samenleving	4 scholen en 1 bestuur	goede samenwerking met externe partijen om noodzakelijke kennis en expertise van buiten naar binnen te halen; vanuit bestaande vraagstukken uit de echte wereld werken kinderen aan eigentijdse en realiseerbare oplossingen; de omgeving en de actualiteit hebben een grote rol in de dagelijkse lespraktijk
Gelijke kansen en doorstroom	3 scholen en 2 besturen	maximale kansen op passende plek in vervolgonderwijs; gelijke kansen bieden; kansengelijkheid en uitgestelde selectie per niveau; kansen worden geboden aan leerlingen: niet alleen door ambitieus met het basisschooladvies om te gaan, maar ook doordat een leerling gemakkelijk kan doorstromen van mavo naar havo of van havo naar vwo.
Veilig en pedagogisch verantwoord	3 scholen en 2 besturen	veilig leer- en werkklimaat; goed pedagogisch handelen
Vakoverstijgende kennis en vaardigheden	4 scholen	vakoverstijgend werken met kennis uit verschillende disciplines; vakoverstijgend onderwijs starten; leerlingen zijn beter in staat de transfer van het ene gebied (vak) naar het andere te maken
Betrokken ouders en leerlingen	3 scholen en 1 bestuur	ouders worden actief betrokken bij de school; ouders en leerlingen voelen zich betrokken
Efficiënte en (financieel) gezonde organisatie	1 school en 2 besturen	goed bestuur en toezicht; de organisatie is financieel gezond en heeft een voldoende buffer; we leven en werken naar de code goed bestuur vo; beleid is op alle gebieden in overeenstemming met elkaar

Categorieën doelstellingen	Mate waarin ze voorkomen	Voorbeelden scholen en besturen
Goede keuze vervolgonderwijs	2 scholen en 1 bestuur	bereiden we hen goed voor op de keuze van een vervolgonderwijs
Motivatie en plezier leerlingen	3 scholen	met meer plezier naar school
Begeleiding en coaching	3 scholen	we bieden begeleiding bij het overkomen van obstakels in het leerproces
Tevredenheid leerlingen/ouders	2 scholen	de resultaten uit tevredenheidsenquêtes (leerlingen & ouders) liggen op of boven het landelijk gemiddelde
Oordeel excellente school krijgen	1 bestuur en 1 school	
Internationalisering	1 bestuur en 1 school	
Zorg en passend onderwijs	2 scholen	
Passende huisvesting	1 school	
Formatief en summatief toetsen	1 school	

Bijna alle scholen en besturen noemen meerdere doelen die ze nastreven, zonder deze duidelijk te prioriteren of eventuele tegenstellingen en spanningen tussen die doelen te problematiseren:

“Het doel van ons onderwijs is leerlingen kwalificeren, socialiseren en zichzelf laten ontplooiën”.

“Het doel is dat leerlingen zich - naast het behalen van een regulier schooldiploma - ontwikkelen tot autonome, creatieve, sociale en ondernemende mensen.”

De doelstellingen zijn vooralsnog vaak weinig onderscheidend geformuleerd. Een school geeft dat zelf ook aan *“Op onze school staat de leerling centraal. Dat is niets bijzonders, elke school is er voor de leerlingen. Het verschil tussen scholen wordt duidelijk door te kijken naar de manier waarop het onderwijs is vormgegeven”*. Dit is ook te zien aan het feit dat er in tabel 2.1 een aantal veelvoorkomende doelen zijn die bij veel verschillende scholen en besturen voorkomen.

De meeste scholen en besturen hebben naast de breed gedeelde doelen 1 of 2 doelen die meer onderscheidend zijn voor hun organisatie en die dan ook in tabel 2.1 minder vaak voorkomen. Ook door de volgorde of hoe vaak bepaalde doelstellingen terugkomen, ontstaat geregeld wel een impliciet gevoel welke doelen voor een school of bestuur meer of minder belangrijk zijn.

Aangezien schoolplannen voor 4 jaar zijn opgesteld, is een deel van de schoolplannen opgesteld voordat het nieuwe onderzoekskader van de Inspectie gold. Interessant zal zijn of door de nieuwe nadruk van de Inspectie op ‘eigen opvattingen van onderwijskwaliteit’ scholen komende jaren in hun nieuwe schoolplannen meer expliciet onderscheidend zullen worden.

Ordering doelen: brede opvattingen van kwaliteit

Binnen de genoemde doelstellingen is analytisch onderscheid te maken tussen de **doelen** van het onderwijs (wat wil je bereiken?) en ten tweede de **kenmerken** van het onderwijs (hoe komen we daar en wat is daar voor nodig?).

Doorgaans wordt gesproken over doelen en onderwijskwaliteit in termen van de resultaten op het niveau van leerlingen, hoe ontwikkelen zij zich en op welk vlak. De VO-raad onderscheidt drie kernfuncties: kwalificatie, socialisatie en subjectivering, als doelen van het onderwijs. Ook de Onderwijsraad hanteert het drieluik kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming, maar benadrukt ze als onderling verweven 'doeldomeinen'. "Het gaat hierbij om drie doeldomeinen en niet om drie doelen van onderwijs. Voor ieder van de domeinen kunnen vervolgens doelen voor het onderwijs worden geformuleerd."⁷ Een deel van de doelen van de onderzochte scholen en besturen is goed te ordenen aan de hand van deze driedeling, zoals tabel 2.2 laat zien.

Tabel 2.2 Clustering doelen scholen aan de hand van doeldomeinen

Doeldomein	Kwalificatie	Socialisatie	Subjectivering
<i>Toelichting governancecode VO-raad</i>	<i>Onderwijs rust leerlingen uit met kennis, vaardigheden en houdingen, die relevant zijn voor de arbeidsmarkt en waarmee iemand zich in de samenleving kan handhaven en ontwikkelen.</i>	<i>Onderwijs waarin jongeren worden voorbereid op een leven als lid van de maatschappij en waar kennismaking met tradities en praktijken plaatsvindt.</i>	<i>Onderwijs dat bijdraagt aan het vormen van de persoon en de leerling op laat groeien tot een zo optimaal mogelijk verantwoordelijk zelfdenkend en -handelend persoon.</i>
Genoemde doelstellingen	Onderwijsprestaties	Verbinding samenleving	Eigenaarschap van onderwijs bij leerling
	Nadruk op specifieke domeinen zoals taal, rekenen, creativiteit, cultuur en/of sport	Sociale vaardigheden	Talentontwikkeling
	Vakoverstijgende kennis en vaardigheden	Burgerschap	Persoonlijke ontwikkeling leerlingen
	Innovatie en ICT		

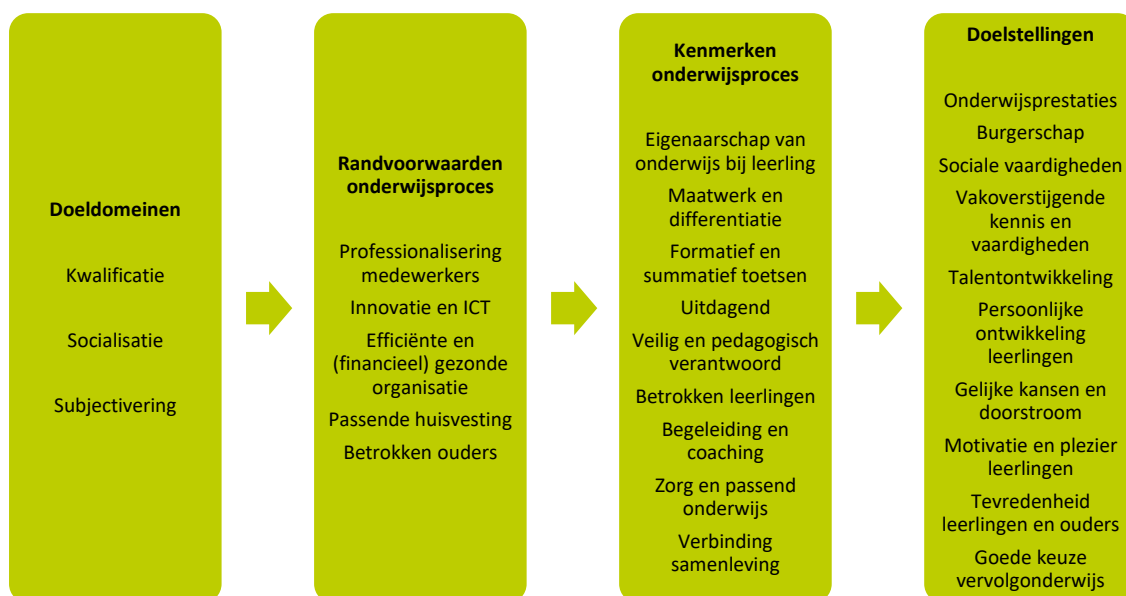
Uit de analyse van de documenten blijkt echter dat alle scholen en besturen in ons onderzoek een nog bredere opvatting van onderwijskwaliteit hanteren, waarbij ook kenmerken van het gegeven onderwijs, de schoolcultuur en randvoorwaarden zoals de organisatie en het personeel (processen) worden begrepen. Bijvoorbeeld de twee meest genoemde doelstellingen - (meer) eigenaarschap van onderwijs bij leerling en maatwerk en differentiatie - zijn zowel te beschouwen als kenmerken van het onderwijsproces als te bereiken doel op het niveau van leerlingen. Eigenaarschap of maatwerk kan zowel bijdragen aan persoonsontwikkeling (subjectivering) als aan het verhogen van de leerprestaties (kwalificatie).

Een toelichting of uitgebreidere reflectie op de veronderstelde of beoogde doel-middel relaties ontbreekt echter in een groot deel van de documenten van scholen en besturen. In de praktijk worden de 'wat' en de 'hoe' geregeld door elkaar heen gebruikt. In figuur 2.1 clusteren we de gevonden doelen

⁷ Onderwijsraad (2016) De volle breedte van onderwijskwaliteit, p.20

(zoals die in tabel 2.1 staan) in doeldomeinen, meer specifieke doelstellingen, kenmerken van het onderwijsproces en randvoorwaarden.

Figuur 2.1 Alternatieve clustering doelstellingen



Daarbij hebben we een ordening in de figuur aangebracht door te starten met de doeldomeinen als beoogde *outcome* (maatschappelijk effect). Om die te bereiken starten schoolorganisaties met *input* (randvoorwaarden of middelen) waarmee het onderwijs in een bepaalde vorm kan worden gegeven (*throughput* of onderwijsproces), wat leidt tot *output* (opbrengsten bij de leerling).

Het is goed om hier te benadrukken dat deze ordening niet uit de documenten zelf komt, maar in de analysefase door ons is aangebracht. Deze ordening kan behulpzaam zijn bij discussies over onderwijskwaliteit met betrokkenen binnen en buiten scholen. De exacte plaatsing van doelen is daarbij soms arbitrair; een deel van de gevonden doelstellingen is bij verschillende categorieën in te delen. Bijvoorbeeld ‘verbinding met de samenleving’ is een kenmerk van het onderwijsproces (zo komt het ook naar voren in de documenten van de scholen) maar tegelijk te beschouwen als een doel of doeldomein (socialisatie).

Lerarenbeleid en kwaliteit

De belangrijkste voorwaarden voor goed onderwijs zijn voldoende docenten en goede docenten. Omdat we hebben gekeken naar kwaliteitsdoelstellingen, komen actuele aspecten als lerarentekort en bevoegdheden zijdelings aan bod (“Op de werving van passend personeel wordt de komende jaren intensief ingezet, onder andere door professionalisering te stimuleren, mede door het opzetten van de ZAAM-academie.”)

Professionalisering komt vooral op bestuursniveau als belangrijke doelstelling naar voren (4 van de 5 besturen). Ook het bestuur dat professionalisering niet als kwaliteitsdoelstelling heeft, kent professionalisering (verhoging van de deskundigheid van de medewerkers) als derde speerpunt *naast* kwaliteit (verhoging van de resultaten en de basiskwaliteit) en markt (minimaal behoud van het marktaandeel en zo mogelijk groei).

Consistentie visie en doelstellingen

De doelstellingen komen bij bijna alle besturen en scholen consistent voort uit de visie op het onderwijs. Bijvoorbeeld een lyceum heeft als visie *“een goede opleiding met maximale kansen op het behalen van een diploma (...)”* Daaruit volgen onder meer de volgende doelstellingen:

- Beginsituatie: Eind schooljaar 2015 scoorden we voldoende op de vier indicatoren van de Inspectie van Onderwijs. De eindresultaten zijn wisselend per vak.
- Doelstellingen: We scoren stelselmatig ruim voldoende op alle vier indicatoren van de Inspectie van Onderwijs. Onze eindexamenresultaten zijn net zo hoog of hoger dan onze directe concurrenten. Per vak hebben we trends in resultaten in kaart gebracht en waar nodig hebben we een concreet plan voor verbetering.
- Acties: Jaarlijks evalueren we de trends in cijfers per opleiding en per vak. Aan de hand van deze analyses maken we jaarlijks concrete plannen voor verbetering.

Bij de besturen zijn de visies meer algemeen dan bij individuele scholen. Een voorbeeld is het (bestuurlijke) schoolplan 2015-2018 van VOvA. Enerzijds stelt men dat *“Elke school een sterke eigen identiteit [heeft].”* Toch is er ook op bestuursniveau een algemene visie op goed onderwijs opgenomen in het bestuursplan: *“Een ambitieuze leercultuur waar excellentie wordt gestimuleerd en talentontwikkeling wordt ondersteund. Door: meer maatwerk voor individuele leerling op de scholen, meer leerlingen doen examen in meer vakken dan voorgeschreven, meer scholen met een profiel dat ‘excellentie’ bevordert.”*

De interne consistentie van de doelstellingen die genoemd worden in de documenten en op de website is bij besturen groot. Bij vier besturen noemen alle documenten en websites onderling dezelfde doelstellingen. De doelstellingen uit het meerjarig beleidsplan komen bijvoorbeeld weer terug in het jaarverslag. Bij één bestuur staan de doelstellingen maar op één plek, namelijk in het meerjarig beleidsplan.

Bij scholen is de interne consistentie een stuk wisselender. Bij zeven scholen noemen de verschillende documenten en websites dezelfde doelen. Bij vijf scholen geldt dit voor een deel van de doelen. Voorbeelden zijn scholen waar maar een deel van de doelen uit het schoolplan genoemd wordt in de schoolgids. Een reden hiervoor kan zijn dat bepaalde doelen pas in latere schooljaren relevant zijn. Ook is er één school waarbij de doelen in het schoolplan, schoolgids of website niet overeenkomen. Als laatste zijn er zes scholen waar de doelen maar op één plek genoemd worden, namelijk in het schoolplan.

Naast interne consistentie hebben we ook gekeken naar de verticale consistentie: de mate waarin de bestuursdoelen terugkomen in de doelen van de scholen die onder hen vallen. Van de 18 scholen (exclusief eenpitter) komt bij één school alle bestuursdoelen en bij vijf scholen bijna alle bestuursdoelen terug in de doelen van de school. Bij één school zien we de doelen van het bestuur niet terug in hun documenten. Bij 11 scholen, de meerderheid, komen de doelen van het bestuur deels terug. De vraag is welke praktijk en discussies achter deze papieren uitkomst ligt. Gaan besturen bewust niet al te kaderstellend te werk, ervaren scholen de ruimte om eigen doelen toe te voegen of om eigen invulling aan een bestuursdoel te geven?

Verticale consistentie tussen de doelen van besturen en scholen betekent ook dat daarmee een onderscheid te zien is tussen scholen van verschillende besturen. Veel ZAAM scholen en het bestuur benadrukken als doel om talenten te ontplooien en leerlingen te laten ontwikkelen tot wereldburgers.

Bij de MSA scholen zijn de doelen ook herkenbaar in kernbegrippen als talenten ontwikkelen, vertrouwen, verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Ook VOVA scholen noemen vaak 'talentontwikkeling' als doelstelling. Esprit scholen leggen wat meer nadruk op 'een goede opleiding'. *"Kwalificatie is een belangrijke functie van het onderwijs"*. Lumion, Caland en OSB zetten kansen bieden voorop bij hun doelstellingen: *"kansen bieden en selectie uitstellen is het uitgangspunt"*, waarna ook de drie opdrachten kwalificeren, socialiseren en persoonsvorming worden genoemd.

3 Vertaling doelstellingen naar beleid en praktijk

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de onderzoeksvraag ‘In hoeverre geven scholen en besturen informatie over de beleidsmatige keuzes die uit die eigen kwaliteitsambities voortvloeien?’

Wet- en regelgeving

Vanuit de landelijke (wettelijke kaders) worden algemene voorschriften gegeven met betrekking tot het beschrijven van beleid. Zo staat er dat het schoolplan een beschrijving van het beleid moet bevatten met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school wordt gevoerd, met in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg (Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 24). Er zijn echter geen verplichtingen voor scholen of besturen om de concrete activiteiten te beschrijven waarmee ze hun beleid of doelstellingen bewerkstelligen. Hetzelfde geldt voor het jaarverslag dat ‘een juist en volledig beeld van het gevoerde beleid en de resultaten’ zou moeten geven (Regeling jaarverslaggeving onderwijs).

De Onderwijsraad heeft recent gepleit voor beleidsrijk begroten als middel om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van bestedingen. Beleidsrijk begroten betekent doelen stellen en de financiële consequenties van beleidskeuzes vervolgens verwerken in de (meerjaren)begroting⁸. Dit is nog niet vertaald in specifieke wetgeving. Het ministerie van OCW is wel met onder meer de VO-raad in gesprek over benchmarks, benchlearning en het stimuleren van beleidsrijk begroten⁹. In het regeerakkoord is ook het voornemen opgenomen om de medezeggenschap in het vo instemmingsrecht te geven op de hoofdlijnen van de begroting.

Inhoud beleid

De meeste scholen en besturen maken helder welke beleidsmatige keuzes voortkomen uit de doelstellingen die zij hanteren. Drie besturen geven op volledige wijze en één bestuur meer beperkt aan hoe zij dit doen. Eén bestuur geeft nauwelijks informatie over de beleidsmatige keuzes. Met uitzondering van één school geven alle scholen aan welke keuzes zij maken om een of meer van hun doelstellingen te bereiken. Dit doen ze op verschillende wijzen, door het hele schoolplan heen of in een apart hoofdstuk of paragraaf onderwijskundig beleid. Daarnaast komen onderwijskundige keuzes soms ook terug in de schoolgids of op de website.

Een school schrijft bijvoorbeeld in het eerste hoofdstuk van het schoolplan als visie *“leerlingen en medewerkers [maken] deel uit van een maatschappij die vraagt om flexibiliteit en maatwerk. Wij bieden onderwijs dat daarbij aansluit: duurzaam, flexibel, betekenisvol, functioneel en toepassingsgericht. Leren staat daarbij centraal, zowel van leerlingen als van docenten.”* Vanuit die visie zet de school in op formatieve evaluatie, activerende didactiek in de les, vakoverstijgende vaardigheden, onderzoek, haalbaar en gegarandeerd curriculum en kansengelijkheid. Dit wordt behandeld in het hoofdstuk met onderwijskundig beleid, maar komt ook terug in de paragraaf over het personeelsbeleid: *“We dagen onze leerlingen uit en we stimuleren hen om op hoog niveau te leren en hun talenten te ontwikkelen. Om dit te kunnen doen, hebben we docenten nodig die kunnen inspireren, motiveren en boeien en die leerlingen zelfvertrouwen kunnen geven”*.

⁸ Onderwijsraad (2018) *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*, p.59/60

⁹ Ministerie van OCW, Kamerbrief 15 oktober 2018, *Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijsmiddelen*

Een ander voorbeeld van een beschrijving over de samenhang tussen visie, doelen en beleid is de volgende school: *“Gedurende deze fase van bezinning en analyse met betrekking tot de oorzaken van de achterblijvende resultaten is tegelijkertijd hard en succesvol gewerkt aan de invoering van het vernieuwde vmbo. Deze onderwijskundige verandering heeft de school opgepakt vanuit een win-win doelstelling: een interessanter en flexibeler onderwijsaanbod voor de leerlingen, met uiteindelijk hogere rendementen. Daarnaast hebben we besloten om in te zetten op de ontwikkeling van gepersonaliseerd leren, om ook daarmee recht te doen aan alle verschillende leerstijlen, niveaus en talenten die de school rijk is.”* Dit fragment laat zien dat er niet altijd sprake is van een ideaaltypisch en weloverwogen beleid. Keuzes worden ook werkenderwijs gemaakt, al dan niet in reactie op externe veranderingen.

Activiteiten

Een onderdeel dat ook vaak terugkomt zijn de concrete activiteiten die scholen willen uitvoeren om hun doelen te bereiken. Achttien van de 19 scholen geven een volledig overzicht van concrete activiteiten en één school doet dit meer beperkt. Bij de besturen komt dit minder vaak voor; één van de vijf besturen benoemt uitgebreid en één bestuur benoemt meer beperkt concrete activiteiten die zij inzetten om de doelen te bereiken. De andere drie besturen vernoemen geen concrete activiteiten.

De activiteiten die scholen en besturen noemen vloeien logischerwijs voort uit de doelstellingen en beleidsoverwegingen. Wel lopen zoals we eerder al concludeerden het ‘doel’ en ‘middel’ door elkaar heen. Vaak hanteren scholen doelen die op zichzelf al concrete activiteiten inhouden, bijvoorbeeld het aanbieden van een begeleidingstraject voor beginnende docenten of het gebruiken van een methode voor mediawijsheid.

“Activerend onderwijs: alles wat de leerling activeert zichzelf te ontwikkelen. Activeren betekent aansporen, actief maken. Doelen:

- *leerlingen meer taken en verantwoordelijkheden geven in de school;*
- *leerlingen leerjaren 3 en 4 maken in de leefwereldlessen filmopnames die tijdens pauzes in de aula worden vertoond”.*

Een school die als een van de drie vertrekpunten burgers van één wereld heeft, schrijft in de schoolgids: *“We besteden veel aandacht aan maatschappelijke vorming. In dit kader organiseren we regelmatig excursies en activiteiten, bijvoorbeeld over de geschiedenis van onze stad. Met het vierdaagse project In de mlks beleven onze derdeklassers samen met de derdeklassers van het Hyperion Lyceum in Amsterdam Noord de diversiteit van onze maatschappij. Burgerschapsvorming is een onderdeel van de schoolvakken, vooral van levensbeschouwing, geschiedenis, aardrijkskunde, maatschappijleer en economie. In het leerlingenparlement en de leerlingenraad kunnen leerlingen oefenen hoe ze invloed kunnen uitoefenen in een organisatie en op beleid.”*

Beleidsrijk begroten

In actuele beleidsdiscussies wordt gepleit voor meer beleidsrijk begroten: doelen stellen en de financiële consequenties van beleidskeuzes vervolgens verwerken in de (meerjaren)begroting¹⁰. We zien hiervan nog weinig terug in de openbare documenten die we hebben geanalyseerd. Drie besturen benoemen geen beleidsmatige informatie bij hun financiën in het jaarverslag en één bestuur in beperkte mate. Bij één bestuur zijn de financiën niet terug te vinden in de openbare documenten of op de website. Het kan zijn dat er in andere documenten wel een samenhang tussen financiën en beleid naar voren komt, maar deze is in elk geval niet terug te vinden in de openbare documenten.

Bij de scholen zien we hetzelfde patroon. Scholen nemen geen begroting op in de openbare documentatie. Dertien scholen geven daarnaast ook geen andere informatie over hoe hun beleid leidt tot bepaalde financiële keuzes. Zeven scholen doen dit wel, maar in zeer beperkte mate. Zij geven geen bedragen aan en benoemen vaak alleen globaal de financiële effecten van onderwijskundige keuzes op huisvesting, leermiddelen of personeelsbeleid.

Een voorbeeld van wat een school benoemt onder het kopje 'financieel beleid' is: *"Het gebouw is vrij traditioneel ingericht en voldoet niet meer aan de voorwaarden die wij ten behoeve van ons onderwijs daaraan stellen. Docenten zouden graag werken in grotere lokalen, zodat ze ruimte hebben tussen groepjes leerlingen door te lopen, en zo zicht te houden op het werk dat leerlingen doen en hen daarop feedback geven."*

Of bijvoorbeeld: *"Op de benedenverdieping komt er een geheel nieuwe ingang met een vriendelijke entree en de huidige techniekhall wordt een creative learning lab, waar de werelden van morgen bij elkaar komen. Waar niet alleen de leerlingen van [...] onderwijs volgen, maar waar ook de leerlingen van de andere [bestuurs]scholen welkom zijn. (...) Verder wordt er op dit moment een ICT en Leermiddelen beleid gemaakt, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de ICT voorzieningen ondersteunend zijn aan de wens om leerlingen veel meer op maat onderwijs te kunnen bieden."*

Overigens geldt opnieuw dat dit gebrek aan informatie niet hoeft te betekenen dat scholen geen samenhang tussen beleid en financiën aanbrengen. Het is alleen niet terug te vinden in deze openbare documenten. Eén school geeft dit wel specifiek aan: *"De school stuurt op het samenstellen van een beleidsrijke begroting. De inzet van financiële middelen zal de kwaliteit en de groei van de school zo goed mogelijk ondersteunen. Een verdere uitwerking valt buiten het bestek van dit schoolplan"*.

Daarnaast kan het beeld voor meer recente (bestuurlijke) jaarverslagen mogelijk anders zijn gezien de recente beleidsmatige nadruk op verantwoording van onderwijsgelden door schoolbesturen.

¹⁰ Onderwijsraad (2018) Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden, p.59/60

4 Verantwoorden over bereik van eigen doelstellingen

In dit hoofdstuk formuleren we een antwoord op de onderzoeksvraag: 'In hoeverre verantwoorden scholen en besturen over het bereiken van de eigen kwaliteitsambities?'

Wet- en regelgeving

Landelijk zijn er verschillende wettelijke kaders en codes die richtlijnen hebben opgesteld over de verantwoording aan interne en externe partijen. Op verschillende plekken komt terug dat beschreven zou moeten worden hoe de inbreng van leerlingen wordt meegenomen in het beleid. Zo noemen de wettelijke eisen aan het schoolplan dat de beschrijving van het personeelsbeleid onder andere de wijze bevat waarop rekening wordt gehouden met de inbreng van leerlingen hierop (Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 24). In de schoolgids is het verplicht om het leerlingenparticipatiebeleid te beschrijven, 'waaronder de wijze waarop leerlingen worden betrokken bij de vorming van het beleid van de school, alsmede de wijze waarop deze betrokkenheid wordt gefaciliteerd en gestimuleerd' (Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 24a).

De regeling over het jaarverslag vraagt scholen te beschrijven hoe de horizontale verantwoording is ingericht: 'Horizontale verantwoording beoogt de discussie op gang te brengen tussen het bestuur en de direct belanghebbenden. Deze dialoog wordt essentieel geacht voor de positie van de onderwijsinstelling in de samenleving. Het initiatief voor de horizontale dialoog is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur. In het bestuursverslag wordt aangegeven hoe dit is ingevuld'¹¹.

Ook in de branchecode goed bestuur vo (2019) is aandacht gegeven aan het betrekken van belanghebbenden. Als good practice is in de branchecode opgenomen om belanghebbenden - leerlingen, ouders en personeel - actief uit te nodigen om mee te denken over het onderwijs. Ook wordt hier specifiek genoemd belanghebbenden te betrekken bij het opstellen en evalueren van de ambities en doelen van schoolbesturen (iets wat in de wettelijke kaders niet wordt meegegeven): "Het bestuur maakt zichtbaar: welke ambities en doelen zij heeft geformuleerd, bijvoorbeeld in het strategisch beleidsplan, en welke leer- en organisatieopbrengsten zijn behaald; op welke wijze de betrokkenheid van belanghebbenden hierbij is vormgegeven en op welk(e) moment(en) hun inbreng in de beleidscyclus heeft plaatsgevonden".

Meetbaarheid doelstellingen

De doelstellingen die scholen en besturen hanteren zijn geregeld zo algemeen geformuleerd, dat ze niet of nauwelijks meetbaar zijn, enkele uitzonderingen daargelaten. Van drie besturen zijn geen van de doelen meetbaar geformuleerd. Bij twee besturen is een deel van de doelen meetbaar en een deel niet meetbaar. Bij de scholen zijn de doelen van negen scholen niet meetbaar. Bij vier scholen is een deel van de doelen meetbaar. Bij zes van de 18 scholen zijn alle doelen meetbaar of meetbaar te maken.

Een deel van de doelen is ook niet eenvoudig of eenduidig te operationaliseren. "*Bij het verlaten van de school kunnen onze leerlingen als volwaardig burger functioneren in de Nederlandse samenleving*", of "*in 2020 wordt er met leerlingen gewerkt aan kwalificatie, socialisatie en zelfontplooiing*". De vraag is

¹¹ Dienst Uitvoering Onderwijs (2017) *Toelichtende brochure Jaarverslag Onderwijs*

vervolgens wel wat de waarde van een dergelijk algemeen geformuleerd doel is, zolang er daarna geen nadere invulling of concretisering wordt gegeven.

Er zijn ook voorbeelden van scholen die dergelijke hoofddoelen wel hebben geoperationaliseerd tot meetbare of merkbare specifieke doelstellingen:

“Leerlingen nemen in de loop van de schooljaren steeds meer eigen verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces. Het maken van keuzes wordt steeds belangrijker en bereidt de leerling voor op de samenleving. De school biedt op haar beurt keuzemogelijkheden om ‘de eigen regie’ van de leerling mogelijk te maken. En daarom:

- *Krijgen leerlingen in toenemende mate een rol in de planning, tempovoering en de verdeling van school- en huiswerk.*
- *Reflecteren leerlingen op hun eigen leerproces en maken zij plannen om het beter te doen of om tegenvallende prestaties op te halen.*
- *Organiseren leerlingen zelfstandig hun LOB-activiteiten (...)*

Met als resultaat over vier jaar:

- *Dat de eigen regie aanzienlijk is toegenomen, zoals blijkt uit evaluatie onder leerlingen, mentoren en vakdocenten.*
- *Dat uit de rapportages blijkt dat leerlingen hun eigen verbeterplannen opstellen en uitvoeren.*
- *Dat leerlingen meer eigenaar zijn van de LOB-activiteiten en de inzet van docenten meer coachend van aard is geworden”.*

Anderzijds zijn er ook doelen die wel meetbaar zijn te formuleren, waar scholen dat (nog) niet doen. Een eerste voorbeeld hiervan is een bestuur dat in het jaarverslag rapporteert over het doel (uit het strategisch beleidsplan) om resultaten en basiskwaliteit te verhogen, door het weergeven van slagingspercentages en de ontwikkeling van de leerling- en oudertevredenheid. Hetzelfde bestuur reflecteert echter niet op een andere eigen doelstelling: elke leerling een zo hoog mogelijk diploma. Door het presenteren van bijvoorbeeld op- en afstroomcijfers zou ook dat goed mogelijk zijn.

Een andere gemiste kans is een havo-school die als doelstelling heeft leerlingen goed voorbereiden op succes in het hbo. Dat is goed te operationaliseren, bijvoorbeeld door gegevens die de school krijgt over doorstroom, studieswitch en uitval in het hbo in het jaarverslag of de schoolgids op te nemen. De school doet dit niet en rapporteert in de schoolgids wel over standaard "opbrengst"-resultaten.

Een derde voorbeeld is een school die als ambitie heeft om optimaal persoonlijk leren te stimuleren. Die school blijkt uit gegevens op Scholen op de Kaart relatief laag te scoren op examenresultaten, maar de leerlingen zijn meer dan gemiddeld tevreden en waarderen specifiek de mate van afwisseling en stimulering, de motivatie en ict. De school gebruikt deze cijfers niet in de eigen verantwoordingsdocumenten, terwijl de eigen doelstelling op basis van de gegevens uit de tevredenheidsenquête wel is gehaald.

Scholen kunnen ook stappen zetten naar meer helderheid over doelen door duidelijk te maken hoe en wie precies oordeelt over een doel. Het doel ‘leerlingen zijn wereldburgers’ maakt niet duidelijk wanneer dit doel behaald is. Is het behaald als leerlingen kennis hebben over bepaalde onderwerpen of juist als zij bepaalde vaardigheden hebben aangeleerd of bepaalde attitudes ontwikkeld? Ook is het vaak niet duidelijk wie hierover oordeelt. Is het doel behaald als de leerling zichzelf ziet als wereldburger of als de docent heeft geoordeeld dat een leerling bepaalde kennis heeft geleerd?

Als een school wel meetbare doelen heeft, gebruikt men doorgaans de cijfers die de Inspectie hanteert bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit. Het gaat dan om opbrengsten en resultaten ten aanzien van de doorstroom per jaar of bouw en examenresultaten. Zo noemen meerdere scholen doelen rondom het slagingspercentage en het aandeel zittenblijvers, al dan niet in combinatie met eigen doelstellingen.

“In 2020:

- *zijn we Dalton gecertificeerd;*
- *zijn alle docenten gecertificeerd m.b.t. differentiëren in de klas*
- *handelen docenten conform ‘de acht rollen van de docent’;*
- *zijn al onze resultaten op orde; op of boven het landelijke gemiddelde (denk o.a. slagingspercentage, doorstroomcijfers en andere harde en minder harde Inspectie eisen);*
- *liggen de resultaten uit tevredenheidsenquêtes (leerlingen & ouders) op of boven het landelijk gemiddelde, en:*
- *zijn we intensief en met grote regelmaat in gesprek met ouders & leerlingen”*

Verantwoording over uitkomsten

Metten van uitkomsten

Het gebrek aan concrete, meetbare of merkbare doelstellingen, leidt er ook toe dat de meeste scholen en besturen niet benoemen hoe hun doelen worden gemeten. Negen scholen en twee besturen noemen voor geen van hun doelen hoe deze worden gemeten. Vier scholen en twee besturen benoemen maar voor een klein deel van hun doelen hoe zij deze meten. Dit zijn vooral de doelen die overeenkomen met de beoordelingscriteria van de Inspectie.

Zes scholen en één bestuur beschrijven voor de helft of meer van hun doelen hoe ze deze (gaan) meten. Dit doen ze dan bijvoorbeeld aan de hand van de criteria van de Inspectie, het aandeel bevoegde docenten, het aantal locaties dat een opleidingsschool is, het uitgegeven opleidingsbudget, een analyse instroom en uitstroom leerlingen, door de tevredenheid van medewerkers, ouders en leerlingen te meten of door oud-leerlingen te vragen hoe zij de aansluiting op vervolgopleiding ervaren.

Omdat de meeste documenten vooruitkijken en er alleen jaarverslagen op bestuursniveau zijn, wordt op schoolniveau nauwelijks teruggekeken in de tijd en publiek verantwoord wat de uitkomsten van het meten van doelstellingen zijn.

Bespreken van uitkomsten

De meeste besturen en scholen benoemen wel in algemene termen met wie ze het gesprek aangaan over onderwijs. Drie van de vijf besturen en 13 van de 19 scholen benoemen met wie ze spreken over het onderwijs. De meest voorkomende partijen waarmee scholen en besturen spreken zijn medewerkers, medezeggenschapsraad, ouderraad en leerlingenraad. Sommige scholen noemen ook een klankbordgroep met ouders. De meest voorkomende manier waarop het gesprek plaats vindt is via ‘een overleg’ of ‘bijeenkomsten’. Ondanks dat participatie en medezeggenschap in wettelijke kaders zijn voorgeschreven, wordt niet door alle scholen en besturen verantwoord hoe belanghebbenden worden betrokken bij het onderwijs of op welk moment in de beleidscyclus ze mee (kunnen) denken. Er zijn een paar uitzonderingen, documenten waarin de school specifiek aangeeft wie op welke manier betrokken was:

“Een schoolplan is (..) het is het resultaat van het denken, praten, creëren en doen van heel veel mensen. We hebben in themagroepen gewerkt, personeelsdagen georganiseerd en leerlingen bevraagd en uitgedaagd om ideeën te leveren. Een brede groep stakeholders heeft ons kritisch bevraagd op onze nieuwe plannen en ons van waardevolle adviezen voorzien. We hebben van al deze inbreng geleerd en ontdekt wat de belangrijkste speerpunten voor de komende jaren zijn.”

“Het schoolplan heeft meerdere malen op de agenda gestaan en is opgesteld na verschillende schoolplansessies. Ook binnen de afdelingen heeft het schoolplan meerdere malen op de agenda gestaan. Op deze manier is het schoolplan een document dóór medewerkers van xx geworden. Het schoolplan is besproken met de leerlingenraad en de ouderraad. De medezeggenschapsraad heeft op [datum] ingestemd met het schoolplan”

Scholen en besturen beschrijven doorgaans niet expliciet waarover het gesprek gaat. Scholen en besturen zeggen dan bijvoorbeeld het onderwijsbeleid, de kwaliteit van het onderwijs, het schoolplan of de tevredenheid van leerlingen en ouders te bespreken. De aanbevelingen vanuit de branchecode goed bestuur vo lijken dus over het algemeen nog niet hun weg te hebben gevonden naar de praktijk. Uitzondering zijn enkele scholen die wel aangeven wat ze met wie wanneer bespreken.

“Kwaliteit is veel meer dan meten (..) Kwaliteit zit in alles, van het lokaal waarin de leerling zit tot en met het functioneren van de mensen die in de school werken (...) De OSB heeft een eigen kwaliteitsbeleid met verschillende instrumenten om kwaliteit te meten en te bewaken. Regelmatig worden de lessen met leerlingen geëvalueerd en nabesproken. Ouders krijgen regelmatig een vragenlijst voorgelegd, waarin ze kunnen aangeven wat goed is in de OSB en wat beter moet. De uitkomst van deze enquête wordt bekend gemaakt”

Een andere school schrijft in zijn schoolplan dat docenten in de vorm van onderwijsteams een grote invloed hebben op het onderwijsbeleid, al gaat het hier vooral om het invullen van vooraf bepaalde opdrachten. *“De gedachte achter het instellen van de twee onderwijsteams is dat de betrokkenheid bij leerlingen en bij innovatie van het onderwijs in de teams vergroot kan worden waardoor – het uiteindelijke doel – de kwaliteit van ons onderwijs verhoogd kan worden. Met de onderwijsteams is het mogelijk om:*

- *beter in te spelen op individuele kenmerken van leerlingen (maatwerk), zoals aandacht voor zorgleerlingen;*
- *nieuwe onderwijskundige en pedagogische opvattingen vorm te geven, zoals een ‘krachtige leeromgeving’ als het econasium;*
- *invulling te geven aan nieuwe opdrachten vanuit overheid en Inspectie, zoals meer samenhang in het onderwijsaanbod;*
- *vakoverstijgende dimensies te verzorgen die de klassieke vaksecties minder goed kunnen bieden;*
- *nieuwe technologieën toe te passen.”*

In een deel van de jaarverslagen van de schoolbesturen staat ook een eigen verslag door zowel de Raad van Toezicht als de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad – iets dat in andere onderwijssectoren al meer gemeengoed is. Hierin komt bijvoorbeeld naar voren dat de medezeggenschap frequent betrokken wordt bij onderwerpen rondom onderwijsbeleid: *“De Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) is in 2017 twaalf keer bijeen geweest, waarvan zes keer samen met het College van Bestuur. Er is tevens een geslaagde bijeenkomst geweest met de Raad van Toezicht, met als thema’s het meerjarig strategisch beleidsplan en het medewerkersonderzoek.”*

5 Data voor betere verantwoording

Niet alle doelstellingen die scholen en besturen hanteren zijn direct meetbaar te maken, maar ook waar dat wel het geval is, doen scholen dat nu nog weinig. Het gebruik van vergelijkende publieke data kan mogelijk bijdragen aan betere verantwoording. In dit hoofdstuk verkennen we voor drie doelstellingen welke publieke data beschikbaar zijn of kunnen worden gemaakt voor scholen. Het gaat om de volgende drie doelstellingen:

- goede keuze voor vervolgonderwijs;
- gelijke kansen en opstroom;
- prestaties en kansen bieden.

Voor elk van deze doelen bespreken we hieronder welke gegevens beschikbaar zijn voor scholen om te gebruiken bij het in beeld brengen van (het bereiken van) de eigen ambities¹².

Goede keuze voor vervolgonderwijs (data beschikbaar voor scholen)

Twee scholen en een bestuur hebben een “goede keuze voor vervolgonderwijs” als doelstelling benoemd. Deze doelstelling kan op verschillende wijze worden belicht, zowel procesmatig als op basis van ‘resultaten’. In het eerste geval bieden schoolverlaters- en alumni-onderzoeken inzicht in de waardering van (oud-)leerlingen over de wijze waarop zij zijn begeleid bij maken van hun keuze voor vervolgonderwijs. Scholen kunnen hierbij gebruik maken van eigen instrumenten of kunnen bijvoorbeeld aansluiten bij de Aansluit-monitor van DeDecaan.net of bij de vo-monitor van ROA. Nadeel van gegevensverzameling via enquêtes is dat door een lage respons per school doorgaans geen dekkend beeld ontstaat.

Een “goede keuze voor vervolgonderwijs” kan ook meetbaar worden gemaakt door te kijken naar uitval- en switchgedrag van oud leerlingen. In het openbare SchoolVenster wordt hier slechts heel summier informatie gegeven (naar welk onderwijstype stromen leerlingen door), maar het ManagementVenster dat voor scholen en besturen wordt gevuld met gegevens van DUO biedt meer inzicht. Het ManagementVenster biedt onder meer de volgende informatie over doorstroom en studiesucces¹³:

- Naar welk onderwijssector (MBO/HBO/WO) en type opleidingen (vakgebieden) leerlingen doorstromen, in combinatie met de gekozen profielen en sectoren in het vo.
- De situatie na één jaar en na twee jaar: hoeveel procent van de leerlingen blijft in hetzelfde vakgebied en sector, hoeveel procent switcht en hoeveel procent valt uit.
- Rapportage over behalen van startkwalificatie uitstromende leerlingen.

De gegevens zijn ‘kant en klaar’ en worden overzichtelijk weergegeven (in figuren) en kunnen worden vergeleken in de tijd en met landelijke gemiddelden. Het ManagementVenster is niet openbaar, maar wel voor alle vo-scholen beschikbaar. Besturen kunnen deze gegevens dus wel (geanonimiseerd) gebruiken in bijvoorbeeld hun jaarverslag.

Daarnaast kunnen de schoolrapporten van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) inzicht geven in de doorstroom van oud-leerlingen. Sinds 2017 kunnen besturen per school een schoolrapport van bij het NCO opvragen¹⁴. Deze schoolrapporten bevatten informatie over de succesansen van de

¹² De keuze voor deze drie doelstellingen is gemaakt op basis van 1) urgent – de onderwerpen gelijke kansen en doorstroom staan hoog op de Amsterdamse agenda en 2) kansrijk – de beschikbaarheid van relevante data.

¹³ Voor meer informatie zie https://www.vensters.nl/s/19-VO_MV_Handleiding_Doorstroom_naar_vervolgonderwijs.pdf

¹⁴ <https://nationaalcohortonderzoek.nl/rapportage-aanvragen/>

leerlingen tijdens hun schoolperiode en over doorstroom en succeskansen in het vervolgonderwijs. Ook geven de rapportages inzicht in schooluitval en de voorspellende waarde van het schooladvies (basisonderwijs) en van de eindexamencijfers (voortgezet onderwijs). Verder geven ze informatie over mogelijke risicogroepen en kansen(on)gelijkheid. Hoewel de data niet interactief worden gepresenteerd en het dus niet mogelijk is om zelf als school selecties en uitsneden te maken in de data heeft het rapport wel meerwaarde doordat de school wordt vergeleken met een 'referentieschool'; een fictieve 'school' die qua populatiekenmerken vergelijkbaar is met de eigen school. Dit is soms een betere 'benchmark' dan het landelijk gemiddelde (die overigens ook wordt getoond in de NCO-rapportage). De NCO-rapportage toont:

- Het onderwijsniveau waar naartoe leerlingen doorstromen en aansluiting tussen profiel en sector.
- Studiewisselingen in het vervolgonderwijs.
- Succes in het vervolgonderwijs (prestaties en uitval).

Daarmee is dit ook een bruikbare bron om gegevens uit te halen voor in de eigen verantwoordingsdocumenten.

Gelijke kansen en opstroom

Drie scholen en twee besturen hebben "Gelijke kansen en doorstroom" als doelstelling benoemd. Dat werken ze verschillend uit, het gaat zowel om kansengelijkheid, uitgestelde niveauselectie, 'ambitueus met het basisschooladvies omgaan' tot bevorderen doorstroom van mavo naar havo of van havo naar vwo. Het feit dat 'gelijke kansen' op verschillende manieren kan worden ingekleurd maakt dat voor de ene school een bepaalde informatiebron meer voor de hand ligt dan een andere.

De rapportages van het NCO brengen in beeld hoe de school 'scoort' op de veronderstelde 'trade-off' tussen kansen bieden en efficiëntie van schoolloopbanen. In werkelijkheid blijkt dit veel minder een of-of-keuze; er zijn ook scholen die veel kansen bieden en ook efficiënte schoolloopbanen kennen. Kansen bieden wordt in dit kader gedefinieerd als 'instroom van leerlingen met een schooladvies lager dan het aangeboden onderwijsniveau' (in onderstaand voorbeeld: havo). Anders gezegd, het aandeel leerlingen op een school dat onderwijs volgt op een hoger niveau dan het basisschooladvies. Daarnaast toont het NCO-rapport ook de verschillen in onvertraagde doorstroom en examencijfers van leerlingen met een advies lager dan het aangeboden onderwijsniveau ten opzichte van de rest van de leerlingen.

Figuur 5. 1 Voorbeeld uit schoolrapport NCO, trade-off tussen kansen en efficiëntie?



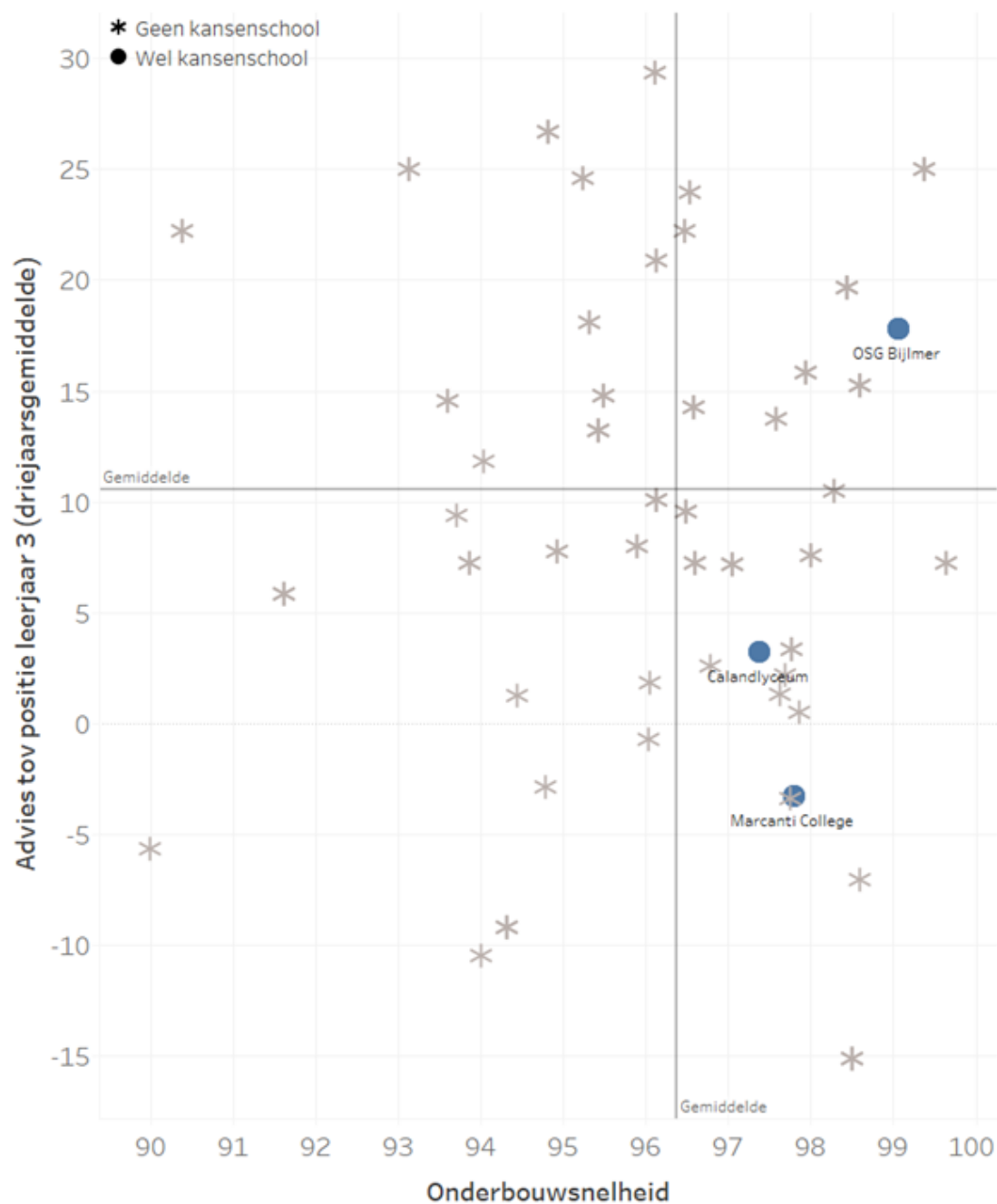
De hierboven genoemde vertaling van 'kansen' heeft betrekking op de schoolloopbaan ten opzichte van het advies, maar gaat niet in op sociale verschillen waarvan we (landelijk) weten dat die invloed hebben op de schoolloopbaan van leerlingen. De NCO-rapportage biedt op dit vlak wel enig inzicht. Per school worden de verschillen tussen leerlingen in onvertraagde diplomering en doorstroom naar vervolgonderwijs naar migratieachtergrond en huishoudinkomen getoond.

Prestaties en kansen bieden

Met data uit de Kwaliteitskaart VO van de Onderwijsinspectie is het mogelijk om verschillende 'resultaten' van scholen weer te geven in relatie tot hun eigen doelstellingen. Deze gegevens zijn 'semi-publiek': opvraagbaar bij de Onderwijsinspectie en onder voorwaarden te gebruiken in onderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om de onderbouwsnelheid, bovenbouwsucces en examencijfers. Deze kunnen worden afgezet tegen de schoolspecifieke norm of bepaalde populatiekenmerken (percentage lwo-leerlingen, percentage leerlingen woonachtig in een armoedeprobleemcumulatiegebied), of ten opzichte van andere doelstellingen.

In figuur 5.2 geven we als voorbeeld een grafisch overzicht van een mogelijke operationalisering van kansen bieden: de verhouding tussen op-en-afstroom in de onderbouw van afdelingen van Amsterdamse vo-scholen. Dat geeft aan hoeveel leerlingen na drie jaar boven of onder hun basisschooladvies onderwijs volgen. Dit zetten we af tegen een 'efficiëntie'-indicator: de onderbouwsnelheid (hoeveel leerlingen zonder zitten blijven de eerste drie leerjaren doorkomen). De drie scholen die 'kansen bieden' expliciet als een van hun doelstellingen hebben weergegeven zijn als blauw bolletje weergegeven.

Figuur 5.2 Kansen bieden: opstroom en onderbouwsnelheid



De spreiding in deze figuur laat vooral grote verschillen zien tussen Amsterdamse schoollocaties in de posities van leerlingen in leerjaar drie (van 15% afstroom tot 30% opstroom). Ook is er overall weinig verband tussen (deze indicator van) 'kansen bieden' en de hoeveelheid zittenblijvers. De assen geven de gemiddelde score aan, waardoor er vier kwadranten ontstaan. In het kwadrant rechtsboven staan scholen waar leerlingen zowel bovengemiddeld opstroomen, als weinig blijven zitten. De scholen linksonder hebben zowel relatief veel zittenblijvers in onderbouw als weinig opstroom.

Specifiek maakt figuur 5.2 ook zichtbaar dat ook de drie scholen die 'kansen bieden' als doelstelling hebben (Calandlyceum, OSG Bijlmer en Marcanti College), in de praktijk wisselend scores op deze indicator. Wel geldt voor al deze drie scholen dat ze boven de norm scoren die de Inspectie voor hen

hanteert. Gegeven de achtergrondkenmerken van hun leerlingen hebben deze drie scholen op deze indicator als norm -7 resp. -10. Deze normen en de vergelijkingsgroepen die de Inspectie samenstelt (onder andere gebaseerd op het aandeel leerlingen dat woont in armoedeprobleemcumulatiegebied) zijn overigens heel grofmazig. Het CBS onderzoekt op dit moment of zij (analoog aan het po) met individuele registergegevens een betere voorspelling kan doen van risico's op achterstand. Deze indicator kan dan mogelijk in de toekomst worden gebruikt als schoolkenmerk, en daarmee beter inzicht geven in de mate waarin scholen gelijke kansen bieden en die waarmaken.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en eindigen we met aanbevelingen over hoe de verantwoordingsdocumenten van scholen en schoolbesturen relevanter kunnen worden voor hen zelf, voor ouders, leerlingen en de medezeggenschap.

Conclusies

Alle scholen en besturen rapporteren over visie en doelen

Bijna alle onderzochte besturen en scholen starten zowel hun meerjarenplannen als de jaarlijkse schoolgidsen en jaarverslagen met een visie op onderwijs. De visie is het algemeen kader dat scholen en besturen gebruiken om te duiden wat zij belangrijk vinden en welke uitgangspunten centraal staan bij hun onderwijs. De schoolvisie is daarmee een opmaat voor de doelen die de school of het bestuur de komende jaren wil bereiken. Alle besturen en scholen rapporteren in één of meerdere openbare documenten over hun onderwijskundige doelstellingen.

Deze zijn weinig onderscheidend geformuleerd

Er zijn verschillende punten die opvallen aan de doelstellingen die de scholen en besturen formuleren. De doelstellingen zijn doorgaans weinig onderscheidend geformuleerd. Bijna alle scholen en besturen noemen bovendien meerdere doelen die ze nastreven, zonder een duidelijke prioritering. Er zijn zeven doelen die relatief vaak door scholen en besturen worden nagestreefd. Een deel van deze doelen komt overeen met landelijke doelen zoals opgenomen in het sectorakkoord tussen het ministerie OCW en de VO-raad. Gevolg daarvan is wel dat op papier beperkt sprake is van een heldere en onderscheidende 'eigen opvatting van onderwijskwaliteit'. Wellicht zullen scholen en schoolplannen de komende jaren door het nieuwe toezichtskader van de Inspectie meer (expliciet) onderscheidend worden.

Meest genoemde doelstellingen	Mate waarin ze voorkomen
Eigenaarschap van onderwijs bij leerling	10 scholen en 2 besturen
Maatwerk en differentiatie	8 scholen en 2 besturen
Onderwijsprestaties	7 scholen en 2 besturen
Burgerschap	7 scholen en 1 bestuur
Professionalisering medewerkers	5 scholen en 4 besturen
Innovatie en ICT	6 scholen en 3 besturen
Uitdaging en talentontwikkeling	6 scholen en 2 besturen

Doelen en middelen niet helder onderscheiden

De doelstellingen zijn enerzijds gesteld op het niveau van de beoogde opbrengsten van het onderwijs. Anderzijds zijn veel doelstellingen gericht op (het veranderen van) hoe het onderwijs is vormgegeven of georganiseerd. Een toelichting op beoogde doel-middel relaties ontbreekt echter in een groot deel van de documenten van scholen en besturen. In de praktijk worden doelen' en 'middelen ook geregeld door elkaar heen gebruikt.

Interne consistentie

Scholen en besturen zijn doorgaans consistent en benoemen in hun documenten en websites dezelfde doelen. De doelstellingen komen bijna altijd consistent voort uit de visie op het onderwijs. De bestuursdoelen komen deels terug in de doelen van de scholen. De bestuursdoelen geven een duidelijk kader, maar scholen nemen ook de ruimte om zelf doelen toe te voegen of anders in te vullen. Tegelijk delen scholen van een bepaald bestuur wel bepaalde gezamenlijke doelen.

Sterke vertaling van beleid naar activiteiten

De doelstellingen worden vaak vertaald naar beleidsmatige keuzes en concrete activiteiten. Scholen zijn sterk in het beschrijven van de concrete activiteiten die ze willen uitvoeren om hun doelen te bereiken. De bestuurlijke meerjarenplannen zijn op dit punt vaak minder concreet. De activiteiten die scholen en besturen noemen, vloeien ook logischerwijs voort uit de doelstellingen en beleidsoverwegingen.

Nog weinig koppeling tussen beleidsmatige en financiële keuzes

De vertaling van de koers naar financiële keuzes is wel een aandachtspunt. Landelijk worden besturen en scholen gestimuleerd om hun beleid en financiën op elkaar af te stemmen en deze in samenhang met elkaar te presenteren en te bespreken met – tenminste – de medezeggenschap. We zien dergelijk beleidsrijk begroten echter weinig terug in de openbare documenten van besturen en scholen. Datzelfde geldt voor de dialoog daarover met betrokkenen. Financiële informatie is doorgaans uitsluitend terug te vinden in de jaarverslagen van het bestuur (gecombineerd met de jaarrekening). Het beeld is mogelijk anders voor toekomstige (bestuurlijke) jaarverslagen gezien de recente beleidsmatige nadruk op verantwoording van onderwijskosten door schoolbesturen.

Weinig verantwoording over uitkomsten

De doelstellingen die scholen en besturen noemen, zijn geregeld zo algemeen geformuleerd dat ze niet of nauwelijks meetbaar zijn. De meeste scholen en besturen benoemen dan ook niet hoe de doelen worden gemeten. Als een school wel meetbare doelen stelt, verwijst men vaak naar de criteria die de Inspectie hanteert bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit (opbrengsten). Hier lijkt sprake van een mismatch tussen brede eigen opvattingen van kwaliteit en verantwoording over 'smalle' opbrengsten.

Een aantal doelstellingen is ook niet eenduidig of eenvoudig te operationaliseren. Er zijn echter verschillende scholen die laten zien dat het mogelijk is om ook abstracte doelen (zoals 'maatwerk' of 'differentiatie') te operationaliseren tot meetbare of merkbare doelstellingen die passen bij de eigen visie en doelen. Op deze manier maken de scholen een concreet gesprek met interne en externe belanghebbenden over aanpak en bereik van doelen mogelijk. En zo vergroten ze de bijdrage die verantwoording en horizontale dialoog kan leveren aan kwaliteitsverbetering en een lerende organisatie.

Ook waar doelstellingen wel direct meetbaar te maken zijn en waar scholen zelf over data beschikken, gebruiken ze deze nog maar zelden in hun verantwoording. Het gebruik van beschikbare of publieke data is een potentieel krachtige manier om de horizontale dialoog concreet te maken. In hoofdstuk 5 hebben we voor drie doelstellingen laten zien welke gegevens scholen zelf voorhanden hebben en kunnen gebruiken, en welke publieke data beschikbaar zijn.

Meer algemeen is op schoolniveau weinig informatie voor belanghebbenden beschikbaar over de mate waarin scholen hun doelen realiseren. Voor scholen gelden vooral wettelijke plichten tot het publiceren van plannen. De minimale wettelijke eis op schoolniveau over publicatie van *resultaten* in

verantwoordingsinformatie is om in de schoolgids informatie op te nemen omtrent het aandeel leerlingen dat doorstroomt naar een hoger leerjaar of ander soort onderwijs, het aandeel leerlingen dat slaagt voor het eindexamen en het aandeel leerlingen dat uitvalt zonder diploma. Deze informatieplicht wordt in de praktijk gebrekkig nageleefd.

Wel sprake van een dialoog

Een (krappe) meerderheid van besturen en scholen benoemt wel met wie ze het gesprek aangaat over onderwijs en onderwijskwaliteit. De meest voorkomende partijen waarmee scholen en besturen spreken zijn medewerkers, medezeggenschapsraad, ouderraad en leerlingenraad.

De inhoudelijke onderwerpen van gesprek komen doorgaans niet expliciet aan bod. In de branchecode goed bestuur van de VO-raad (2019) hebben vo-scholen afgesproken belanghebbenden te betrekken bij het opstellen en evalueren van de ambities en doelen van schoolbesturen. Als goed voorbeeld wordt gesteld: “Het bestuur maakt zichtbaar (...) welke ambities en doelen zij heeft geformuleerd, bijvoorbeeld in het strategisch beleidsplan, en welke leer- en organisatieopbrengsten zijn behaald; - op welke wijze de betrokkenheid van belanghebbenden hierbij is vormgegeven en op welk(e) moment(en) hun inbreng in de beleidscyclus heeft plaatsgevonden”. Dit ideaalbeeld heeft nog niet zijn weg gevonden naar de praktijk die we in dit onderzoek hebben bekeken.

Discussie

Deze conclusies zijn gebaseerd op een analyse van een steekproef uit de Amsterdamse scholen en besturen. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze resultaten voor de overige scholen significant anders zullen zijn. Ook in de rest van Nederland en in andere (onderwijs)sectoren is er vaak een mismatch tussen de bredere kwaliteitsdefinities die instellingen hanteren en smalle verantwoording. Zo concludeerde de Onderwijsraad in 2016 dat door de inrichting van het stelsel onderwijskwaliteit in brede zin onvoldoende “gekend, erkend en geborgd”¹⁵ wordt. Een recent onderzoek naar verantwoording in opdracht van de VO-raad constateerde “In de praktijk is verantwoording nog vaak een sluitpost, een verplicht nummer en iets dat niet of slechts losjes verbonden is met leren en verbeteren”¹⁶. Onderzoek in het primair onderwijs laat zien dat schoolbesturen het vaak lastig vinden om binnen de mogelijkheden die er wel zijn bredere doelstellingen te operationaliseren en om er verantwoording over af te leggen¹⁷.

Ook de zwakke relatie tussen doelen, beleid en de inzet van middelen is een onderwijs-breed aandachtspunt. Zo blijkt uit de analyses van de Inspectie voor De Financiële Staat van het Onderwijs (2018) dat minder dan de helft van de instellingen in het funderend onderwijs de continuïteitsparagraaf voorzien heeft van een begroting die als beleidsrijk is te kwalificeren¹⁸.

¹⁵ Zie Onderwijsraad (2016) *De volle breedte van onderwijskwaliteit, Van smal beoordelen naar breed verantwoorden*

¹⁶ Van Montfort en Bokhorst (2019) *Met vertrouwen verantwoorden, eindverslag van een onderzoek naar mogelijkheden om de verantwoording in de sector Voortgezet Onderwijs te verbeteren*, in opdracht van de VO-raad, Den Haag

¹⁷ Zie Hooge, E.H ea (2015) *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs*. Tilburg, TIAS. Voor het basisonderwijs heeft de PO-Raad afgelopen jaar een model Regie op Onderwijskwaliteit ontwikkeld om hier gestructureerd mee aan de slag te gaan: https://www.poraad.nl/system/files/po-raad_-_regie_op_onderwijskwaliteit.pdf.

¹⁸ Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/weblog/weblogberichten/2019/beleidsrijk-begroten>

Aanbevelingen – kansen voor betere verantwoording

Daarmee is de laatste onderzoeksvraag voor scholen, besturen en anderen relevant: Hoe kunnen verantwoordingsdocumenten van scholen én publieke data relevanter worden voor scholen zelf en voor ouders, leerlingen en medezeggenschap?

Het doel van OCO is om de komende periode, met scholen en besturen samen, gestructureerd aan de slag te gaan met het verbeteren van hun verantwoording als basis voor een waardevolle horizontale dialoog. We zien op basis van dit onderzoek een aantal kansen en mogelijkheden hoe alle betrokken actoren bij kunnen dragen aan verantwoording van kwaliteit. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om kwaliteitsverbetering van de verantwoording. Niet meer, maar beter.

Besturen en scholen

- Ga al aan het begin van de beleidscyclus het gesprek aan met interne en externe belanghebbenden over de eigen kwaliteitsopvattingen, over beoogde **doelen** en hoe deze zinvol zijn te operationaliseren tot meetbare of merkbare doelstellingen. Zo wordt het gesprek met interne en externe belanghebbenden over aanpak en bereik van doelen concreter. Dit vergroot de bijdrage die verantwoording en horizontale dialoog kan leveren aan kwaliteitsverbetering en een lerende organisatie. En geeft ruimte om (school)plannen korter en scherper te formuleren.
- Versterk in de schoolplannen de verbinding tussen **activiteiten** en de daarmee beoogde doelen. Vaak noemen scholen activiteiten als doel, bijvoorbeeld het integreren van ict in het onderwijs. Scholen zouden bij dergelijke doelen kunnen reflecteren op het achterliggende idee. Wil de school bijvoorbeeld door middel van meer ict maatwerk creëren voor leerlingen? En wat is dan het doel van meer maatwerk? (Bijvoorbeeld grotere motivatie, minder schooluitval en hogere prestaties leerlingen...).
- Versterk de samenhang tussen doelen, beleidsmatige keuzes en **financiële vertaling** daarvan.
- Maak slim **gebruik** van beschikbare of **publieke data**. Voor verschillende doelstellingen zijn dergelijke data al voorhanden, bijvoorbeeld via scholen op de kaart, ManagementVenster en de schoolrapporten van het Nationaal Cohortonderzoek (NCO). Scholen en besturen kunnen die inzetten om inzichtelijk te maken aan interne betrokkenen zoals de medezeggenschap - en externe betrokkenen zoals ouders, nieuwe leerlingen en andere scholen - in hoeverre ze hun eigen doelen bereiken, zonder dat dit leidt tot extra administratieve lasten.
- Geef **verantwoording** een duidelijk plek in **publieke informatie op bestuur- en schoolniveau**. Beleidsplannen en schoolgidsen zijn nu veelal gericht op de toekomst en op praktische informatie voor huidige leerlingen en ouders. Mogelijke alternatieve plekken waar ruimte is voor een reflectie op de realisatie van eigen doelstellingen zijn onder meer scholenopdekaart, meer onderscheiden schoolinformatie binnen het jaarverslag van het bestuur of de website van de school of het bestuur.
- Sommigen besturen nemen in hun jaarverslag al beknopt informatie per school op, maar dit is overwegend procesinformatie. Deze voor leerlingen en ouders 'relevante eenheid' kan sterker naar voren komen.
- Geef de RvT en (G)MR structureel ruimte in de jaarverslagen voor een eigen verslag, zodat zichtbaar wordt waarover het gesprek met de interne stakeholders is gevoerd.

Medezeggenschap

- Neem een actieve rol aan het begin van de beleidscyclus op school en bestuursniveau bij het formuleren van eigen kwaliteitsopvattingen en bij het opstellen en uitwerken van doelstellingen.
- Vraag besturen en scholen om de verbinding aan te brengen tussen de meerjarendoelstellingen en het meerjarig financieel beleid.
- Maak zelf gebruik van beschikbare publieke data in de gesprekken met het bestuur over de resultaten die de school weet te bereiken. Vraag scholen en besturen om zelf meer gebruik te maken van beschikbare gegevens. Voor een aantal doelstellingen die scholen en besturen nu hanteren, zijn data voor betere verantwoording al voorhanden.
- De medezeggenschap heeft vaak toegang tot interne informatie over het bereik van doelstellingen die niet publiek wordt gemaakt. Ga na of en hoe scholen er baat bij kunnen hebben als deze informatie ook wordt gedeeld met externe belanghebbenden.
- Voeg een eigen verslag toe van activiteiten en opvattingen aan het publieke jaarverslag van het bestuur.

OCO

- Bespreek deze uitkomsten met de Amsterdamse schoolbesturen. Stimuleer en ondersteun besturen om dit - eventueel met de medezeggenschap samen - verder te ontwikkelen.
- Ondersteun de medezeggenschapsleden om hierover intern het gesprek te voeren.
- Daarnaast kan OCO bijdragen aan het ontsluiten van publieke data over Amsterdamse scholen, door deze op de eigen website te vertalen naar relevante informatie voor belanghebbenden, zoals ouders leerlingen en medezeggenschapsorganen.
- Voeg op de OCO site met schoolinformatie ook informatie over de eigen kwaliteitsopvattingen van scholen toe.
- Maak daar ook gebruik van beschikbare of publieke data. Voor een aantal doelstellingen die scholen en besturen nu hanteren, zijn data voor betere verantwoording al voorhanden.

Bijlage 1 Overzicht analyse documenten

Besturen: meerjarig beleidsplan, jaarverslag en website

Tabel 1: doelen van besturen

Categorisering doelen	Zaam	Esprit	MSA	VOVA	Progresso
Eigenaarschap van onderwijs bij leerling			x	x	
Maatwerk en differentiatie	x			x	
Burgerschap		x			
Onderwijsprestaties		x		x	
Professionalisering medewerkers	x	x	x		x
Uitdagend / talentontwikkeling	x			x	
Sociale vaardigheden					
Verbinding samenleving		x			
Innovatie en/of ICT	x	x		x	
Nadruk op specifieke domeinen zoals taal, rekenen, creativiteit, cultuur en/of sport					
Persoonlijke ontwikkeling leerlingen					
Gelijke kansen				x	x
Vakoverstijgende kennis en vaardigheden					
Veilig en pedagogisch verantwoord	x				x
Efficiënte en (financieel) gezonde organisatie	x				x
Betrokken ouders en leerlingen					x
Goede keuze vervolgonderwijs		x			
Tevredenheid leerlingen/ouders					
Motivatatie en plezier leerlingen					
Begeleiding en coaching					
Oordeel excellente school krijgen			x		
Internationalisering		x			
Passende huisvesting					
Zorg en passend onderwijs					
Formatief en summatief toetsen					

Tabel 2: visie, doelen en belanghebbenden bij besturen

bestuur	Bron: aanwezig/ vindbaar?	Visie en doelen				Belang- hebbenden
		Wordt benoemd wat men ziet als onderwijskwaliteit (bv visie)?	Worden er concrete doelen benoemd?	Zijn deze doelen meetbaar gemaakt?	Interne consistentie - noemen de bronnen dezelfde doelen?	Wordt benoemd met welke partijen de doelen worden besproken?
ZAAM	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	ja	ja
Esprit	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	ja	ja
MSA	2 bronnen, geen beleidsplan kunnen vinden	ja	ja	deels	nvt	ja
VOVA	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	ja	nee
Progresso	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	deels	ja	nee

Toelichting: 'Ja' betekent dat in minstens 1 bron het betreffende aspect is benoemd. 'Deels' betekent dat een deel van de doelen meetbaar zijn gemaakt, en een deel niet. 'Nee' betekent dat geen van de doelen meetbaar zijn gemaakt. 'Nvt' in de laatste kolom betekent dat de doelen op 1 plek zijn gevonden en dus niet gekeken kon worden naar de consistentie tussen verschillende bronnen.

Tabel 3: beleid, activiteiten en meten van doelen bij besturen

bestuur	Vertaling doelen naar beleid en activiteiten			Meten van doelen		
	Wordt benoemd welke beleidskeuzes men maakt om doelen te bereiken?	Zijn deze keuzes terug te vinden in begroting/ financiële keuzes?	Wordt benoemd met welke activiteiten men de doelen wil bereiken?	Wordt benoemd hoe het behalen van de doelen wordt gemeten?	Worden de uitkomsten van het meten benoemd?	Wordt benoemd of het meten van de doelen aanleiding geeft tot verandering?
ZAAM	ja	beperkt	deels	nee, muv 1 doel	nee	nee
Esprit	ja	nee	nee	nee, muv indicatoren prestatie box	nee, muv prestatie box	nee, muv prestatie box
MSA	ja	nee	ja	nee	nee	nee
VOVA	nauwelijks	nee	nee	nee	ja	nee
Progresso	deels	financiën zijn niet opgenomen	nee	deels	nee	nee

Toelichting: 'Ja' betekent dat in minstens 1 bron het betreffende aspect is benoemd (voor alle doelen). 'Deels' betekent in dit geval dat het een deel van de doelen betreft. 'Nauwelijks' en 'beperkt' betekent dat het erg beperkt aanwezig is, bijvoorbeeld maar voor 1 doel. 'Nee' betekent dat het geen van de doelen betreft. Bij de financiële keuzes betekent 'nee' dat er wel financiële informatie is gevonden maar dat er geen toelichting over de samenhang van financiën met onderwijsdoelen is gevonden. 'financiën zijn niet opgenomen' betekent dat er geen financiële informatie is teruggevonden.

Tabel 5a: visie en doelen bij scholen

Bestuur	school	Bron: aanwezig/ vindbaar?	Visie en doelen				
			Wordt benoemd wat men ziet als onderwijs kwaliteit (bv visie)?	Worden er concrete doelen benoemd?	Zijn deze doelen meetbaar gemaakt?	Interne consistentie : noemen de bronnen dezelfde doelen?	Verticale consistentie: komen de doelen van de school?
Openbare Scholengemeenschap Bijlmer*	OSB	alle 4 bronnen aanwezig	ja	ja	ja	ja	nvt
ZAAM	Comenius lyceum	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	ja	deels	deels
ZAAM	Damstede	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	deels	deels	deels
ZAAM	De Vinse school	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	deels	ja	deels
ZAAM	Bindelmeer college	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	ja	nvt	deels
Esprit	Berlage Lyceum	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	ja	nvt	groten deels
Esprit	Mundus college	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	ja	groten deels
Esprit	Marcanti college	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	nee	deels
Esprit	Het 4e gymnasium	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	deels	nvt	deels

Tabel 5a: vervolg visie en doelen bij scholen

Bestuur	school	Bron: aanwezig/ vindbaar?	Visie en doelen				
			Wordt benoemd wat men als onderwijs-kwaliteit ziet (bv visie)?	Worden er concrete doelen benoemd?	Zijn deze doelen meetbaar gemaakt?	Interne consistentie : noemen de bronnen dezelfde doelen?	Vertical e consistentie: komen doelen bestuur terug in doelen school?
MSA	Montessori Lyceum	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	ja	deels
MSA	Montessori College Oost	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	deels	grotend eels
MSA	IVKO	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	deels	deels	grotend eels
MSA	Metis Montessori Lyceum	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	nee	deels	grotend eels
VOVA	vox-klassen	2 bronnen: geen schoolplan	ja	ja	nee	ja	ja
VOVA	Bredero	2 bronnen: geen schoolplan	ja	ja	nee	nvt	nee
VOVA	Cburg college	2 bronnen: geen schoolplan	ja	ja	nee	nvt	grotend eels
VOVA	De nieuwe havo	2 bronnen: geen schoolplan	ja	ja	nee	nvt	deels
progresso	Caland Lyceum	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	ja	ja	deels
progresso	Lumion	alle 3 bronnen aanwezig	ja	ja	ja	ja	deels

*deze eenpitter heeft naast een schoolplan, schoolgids en website ook een jaarverslag

Toelichting:

‘Ja’ betekent dat het bestuur in minstens 1 document en/of op hun website het betreffende aspect heeft benoemd (voor alle doelen). ‘Deels’ betekent in dit geval dat het een deel van de doelen betreft. ‘Nauwelijks’ en ‘beperkt’ betekent dat het erg beperkt aanwezig is, bijvoorbeeld maar voor 1 doel. ‘Nee’ betekent dat het geen van de doelen betreft. ‘Nvt’ betekent dat de doelen op 1 plek zijn gevonden en dus niet gekeken kon worden naar de consistentie tussen verschillende bronnen.

Tabel 6a: beleid, activiteiten, meten van doelen en belanghebbenden bij scholen

school	Vertaling doelen naar beleid en activiteiten			Meten van doelen			Belanghebbenden
	Wordt benoemd welke beleidskeuzes men maakt om doelen te bereiken?	Zijn deze keuzes terug te vinden in begroting/financiële keuzes?	Wordt benoemd met welke activiteiten men de doelen wil bereiken?	Wordt benoemd hoe de doelen worden gemeten?	Worden de uitkomsten van het meten van de doelen benoemd?	Wordt benoemd of het meten aanleiding geeft tot verandering?	Wordt benoemd met welke partijen de onderwijskwaliteit wordt besproken?
OSB	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	deels	deels	nee	ja
Comenius lyceum	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	deels	nee, muv het deel geslaagde	nee	ja
Damstede	ja	beperkt	ja	deels	nee, muv onderwijs resultaten	nee	ja
De Vinse school	ja	beperkt	ja	nee muv onderwijs resultaten	nee muv onderwijs resultaten	nee	ja
Bindelmeer college	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee muv onderwijs resultaten	nee, muv onderwijs resultaten	nee	ja
Berlage Lyceum	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	deels	nee	nee	ja
Mundus college	ja	beperkt	deels	nee	nee	nee	nee
Marcanti college	ja	beperkt	ja	nee, muv kansen-gelijkheid	nee, muv aantal geslaagde en inspectie oordelen	nee, muv verbeter-plannen havo	nee
Het 4e gymnasium	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee, muv kwaliteits-zorg	nee	nee	nee
Montessori Lyceum	ja	beperkt	ja	nee	nee	nee	ja
Montessori College Oost	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee	nee, wel van vorig schoolplan	nee	ja
IVKO	deels	beperkt	ja	deels	nee, muv onderwijs resultaten	nee	ja
Metis Montessori Lyceum	ja	beperkt	ja	nee	nee, wel van vorig schoolplan	nee	ja

Tabel 6b: vervolg beleid, activiteiten, meten van doelen en belanghebbenden bij scholen

school	Vertaling doelen naar visie en activiteiten			Meten van doelen			Belanghebbenden
	Wordt benoemd welke beleidskeuzes men maakt om doelen te bereiken?	Zijn deze keuzes terug te vinden in begroting/financiële keuzes?	Wordt benoemd met welke activiteiten men de doelen wil bereiken?	Wordt benoemd hoe de doelen worden gemeten?	Worden de uitkomsten van het meten van de doelen benoemd?	Wordt benoemd of het meten aanleiding geeft tot verandering?	Wordt benoemd met welke partijen de onderwijskwaliteit wordt besproken?
vox-klassen	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee	nee	nee	nee
Bredero	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee	nee, muv onderwijs resultaten	nee	ja
Cburg college	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee	nee, muv onderwijs resultaten	nee	ja
De nieuwe havo	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee	nee, muv onderwijs resultaten	nee	nee
Caland Lyceum	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	nee	ja	nee	ja
Lumion	ja	financiën zijn niet opgenomen	ja	deels	nee	nee	nee

Toelichting:

‘Ja’ betekent dat het bestuur in minstens 1 document en/of op hun website het betreffende aspect heeft benoemd (voor alle doelen). ‘Deels’ betekent in dit geval dat het een deel van de doelen betreft. ‘Nauwelijks’ en ‘beperkt’ betekent dat het erg beperkt aanwezig is, bijvoorbeeld maar voor 1 doel. ‘Nee’ betekent dat het geen van de doelen betreft.

Bij het aspect over de financiële keuzes betekent ‘nee’ dat er wel financiële informatie is gevonden maar dat er geen toelichting over de samenhang van de financiën met de onderwijsdoelen is gevonden. Bij dit aspect betekent ‘financiën zijn niet opgenomen’ dat er geen financiële informatie is teruggevonden.

Bijlage 2 Methodologie

Om de eerste drie onderzoeksvragen te beantwoorden zijn in het voorjaar 2019 de verantwoordingsdocumenten van een steekproef uit de scholen en besturen in Amsterdam verzameld en geanalyseerd. Dit betroffen de strategisch beleidsplannen, jaarverslagen en websites van besturen en de schoolplannen, schoolgidsen en websites van scholen.

Steekproef

Vanuit pragmatische overwegingen hebben we informatie van vier grote schoolbesturen in Amsterdam geanalyseerd, waarbij de informatie van zowel het bestuur als telkens vier scholen is bestudeerd. Daarnaast is een kleiner bestuur met twee scholen en een bestuur met één vo-school opgenomen in de documentenanalyse. De besturen en scholen zijn geselecteerd op basis van een goede diversiteit in grootte, leerlingpopulatie, type school en locatie.

Beschikbaarheid informatiebronnen

In totaal zijn 67 informatiebronnen van vijf besturen en 19 scholen (inclusief de eenpitter) meegenomen in de analyse. Hieronder is een korte beschrijving van de informatiebronnen weergegeven.

- Vier van de vijf schoolbesturen en de eenpitter hebben een meerjarig beleidsplan op de eigen website of via 'scholen op de kaart' openbaar beschikbaar gesteld. De benaming verschilt: koersplan, onderwijsmanifest, schoolplan, strategie.
- Alle schoolbesturen publiceren hun jaarverslagen. Dit waren in dit geval de jaarverslagen over 2017.
- Scholen publiceren bijna altijd een meerjarig schoolplan en een schoolgids. Jaarverslagen zijn we op schoolniveau niet tegengekomen (behalve bij de eenpitter).
- Als laatste geven de websites van scholen vaak algemene informatie over de visie op onderwijs.

Uitvoering analyse

Op basis van de eerste drie onderzoeksvragen en een eerste scan van de documenten hebben we een objectiverend analysekader opgesteld. Per onderzoeksvraag zijn er meerdere aspecten in het analysekader opgenomen, die in de vorm van een matrix (zie bijlage 1) leidend waren voor het beoordelen van de bronnen. Zo waren er aspecten voor de inhoud van doelstellingen die scholen/besturen hanteren, aspecten voor de vertaling van de doelstellingen naar de praktijk, aspecten voor het meten van de doelstellingen en aspecten over het voeren van een gesprek met belanghebbenden over de onderwijskwaliteit. In het analysekader hebben we de informatie van elke school en elk bestuur kunnen beoordelen.

De onderzoekers hebben alle verzamelde documenten doorgelezen op informatie die een antwoord kon geven op de vragen. Elke informatiebron is aan de hand van het analysekader gescoord. Daarbij is zowel de feitelijke scores (ja/nee) als op onderdelen een inhoudelijke toelichting bijgehouden. Na een eerste ronde beoordelingen vond een interne toetsing plaats en is het analysekader op onderdelen aangepast om de vragen en oordelen te verhelderen. Na deze eerste analyse zijn de inhoudelijke toelichtingen (met name rond ambities/doelstellingen) geclusterd in een aantal categorieën. Op basis van dit bestand zijn de analyses voor hoofdstuk 2, 3, en 4 gebaseerd. In de analysefase zijn ook nog gericht een aantal digitale trefwoord-zoekacties uitgevoerd (bv op lerarentekort of bevoegdheden). Tenslotte zijn de scores per bron samengevoegd tot scores per instelling/school. Deze uitkomsten vormen de basis voor de tabellen in bijlage 1.

Bijlage 3 Overzicht wet- en regelgeving

Ononderbroken ontwikkelingsproces

Wet op het Voortgezet Onderwijs, artikel 2 lid 2:

Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

Schoolplan

Wet op het Voortgezet Onderwijs, artikel 24 Schoolplan

1. 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.
2. De beschrijving van het onderwijskundig beleid omvat in elk geval: a. de uitwerking van de wettelijke voorschriften betreffende de uitgangspunten, de doelstelling en de inhoud van het onderwijs, b. de door het bevoegd gezag in het schoolplan opgenomen eigen opdrachten voor het onderwijs in een onderwijsprogramma, c. het pedagogisch-didactisch klimaat en het schoolklimaat, en d. het zorg dragen voor de veiligheid op school, bedoeld in artikel 3b.
3. De beschrijving van het personeelsbeleid omvat in elk geval: a. het voldoen aan de eisen van bevoegdheid en de wijze waarop de bekwaamheid wordt onderhouden, b. de maatregelen met betrekking tot het personeel die bijdragen aan de ontwikkeling en de uitvoering van het onderwijskundig beleid, c. het pedagogisch-didactisch handelen van het onderwijspersoneel, d. het document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding, bedoeld in artikel 32d, en e. de wijze waarop rekening wordt gehouden met de inbreng van leerlingen op dat beleid.
4. De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor: a. het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, en b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.

Inspectie van het Onderwijs (2017) Brochure Het schoolplan verandert

‘Wat zet u in het nieuwe schoolplan?

ambities centraal

Veel scholen hebben serieuze ambities en een uitgesproken visie op onderwijskwaliteit. Zij spannen zich in om een goede school te zijn. De bedoeling van het nieuwe schoolplan is dat u als bestuur en school laat zien:

- wat uw school zelf aan kwaliteitseisen stelt (eigen aspecten van kwaliteit) en
- hoe u wilt voldoen aan de basiskwaliteit.

De eisen voor de basiskwaliteit zijn de wettelijke minimeisen waaraan elke school moet voldoen.’

Schoolgids

Wet op het Voortgezet Onderwijs, artikel 24a Schoolgids

- 1 De schoolgids bevat voor ouders, voogden, verzorgers en leerlingen informatie over de werkwijze van de school en bevat in elk geval informatie over: a. de doelen van het onderwijs en de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt, waaronder, in ieder geval met betrekking tot het schooljaar voorafgaande aan het schooljaar waarin de schoolgids wordt vastgesteld en onderscheiden naar soort onderwijs, voor elk leerjaar

- a. 1°. het percentage leerlingen dat doorstroomt naar een hoger leerjaar of een ander soort onderwijs,
- b. 2°. het percentage leerlingen dat de school zonder diploma verlaat en het percentage leerlingen dat voor het eindexamen slaagt,
- c. b. de wijze waarop aan de ondersteuning van leerlingen die extra ondersteuning behoeven wordt vormgegeven,
- 1ia. het leerlingenparticipatiebeleid, waaronder wordt begrepen de wijze waarop leerlingen worden betrokken bij de vorming van het beleid van de school, alsmede de wijze waarop deze betrokkenheid wordt gefaciliteerd en gestimuleerd.

Jaarverslag

Dienst Uitvoering Onderwijs (2017) Toelichtende brochure Jaarverslag Onderwijs

‘Het onderdeel bestuursverslag geeft een juist en volledig beeld van het gevoerde beleid en de resultaten. Het bevat alle voor de lezer relevante feiten en ontwikkelingen, waarbij de toegankelijkheid van de informatie centraal staat. In RJ660.514 staan de onderwerpen van het bestuursverslag genoemd, aangevuld met het bepaalde in de artikelen 3 en 4 van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs. Dat zijn kortweg: personeel, onderwijs, huisvesting, kwaliteitszorg, governance, onderzoek, samenwerkingsverbanden, internationalisering. Speciale aandacht vragen de verplichte onderdelen:

- de continuïteitsparagraaf (toekomstparagraaf),
- het verslag van het toezichthoudend orgaan,
- omgaan met de geldende branchecode,
- beleid met betrekking tot het onderwerp ‘beleggen en belenen’,
- de wijze waarop de horizontale verantwoording is ingericht.

Verticale verantwoording omvat alle voorgeschreven verantwoordingsbescheiden. Horizontale verantwoording beoogt de discussie op gang te brengen tussen het bestuur en de direct belanghebbenden. Deze dialoog wordt essentieel geacht voor de positie van de onderwijsinstelling in de samenleving. Het initiatief voor de horizontale dialoog is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur. In het bestuursverslag wordt aangegeven hoe dit is ingevuld.’

Richtlijn jaarverslaggeving onderwijs (RJ 660)

- 514 Het jaarverslag geeft een zo volledig mogelijk beeld van alle van invloed zijnde interne en externe ontwikkelingen. In aanvulling op alinea 108 van hoofdstuk 400 Jaarverslag en alinea 512 tot en met 519 van hoofdstuk 640 Organisaties-zonderwinststreven dient het jaarverslag, voor zover van toepassing, ten minste aandacht te besteden aan zaken met een behoorlijke personele betekenis, onderwijsprestaties, onderwijskundige en onderwijsprogrammatische zaken, ontwikkelingen als gevolg van de interne en externe kwaliteitszorg, ontwikkelingen bij of in de relatie met verbonden partijen (waaronder samenwerkingsverbanden), governance ontwikkelingen, zaken met een politieke (overheidsprioriteiten) of maatschappelijke impact, over het gevoerde beleid gericht op beheersing van uitgaven inzake uitkeringen na ontslag en de afhandeling van klachten. Wanneer de onderwijsinstelling in meer dan één onderwijssector activiteiten ontplooit, dient de informatie in het jaarverslag te worden gesegmenteerd naar operationele segmenten
- 516 Verantwoording naar alle belanghebbenden (horizontale verantwoording) wordt als een belangrijk element beschouwd in het jaarverslag van onderwijsinstellingen. In dit kader wordt verwezen naar hoofdstuk 400 Jaarverslag, alinea 120 om verslag te doen van de dialoog met belanghebbenden. De ontwikkelingen en activiteiten zoals bedoeld in alinea 514 worden beschreven op het niveau van de organisatorische eenheden die voor de gebruikers, waaronder leerlingen en studenten, herkenbaar zijn. Dat betekent dat de informatie naar gelang de behoefte

van de belanghebbenden gesegmenteerd wordt naar geografisch gescheiden eenheden (vestigingen) en naar qua inhoud gescheiden eenheden (veelal opleidingen of groepen van verwante opleidingen). De mate van aandacht die er in het jaarverslag aan wordt besteed is afhankelijk van de ontwikkelingen en risico's die er in de gescheiden eenheden aanwezig zijn.

Onderzoekskader inspectie

Inspectie van het Onderwijs (2017) Onderzoekskader VO, met wijzigingen in 2018 en 2019.

Te bekijken via

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/rapporten/2019/06/06/onderzoekskader-2017-voor-het-toezicht-op-het-voortgezet-onderwijs>

Branchecode goed bestuur vo

VO-raad (2019) Code Goed Onderwijsbestuur VO

Te bekijken via [https://www.vo-](https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/003/original/Code_Goed_Onderwijsbestuur_VO_2019_juni.pdf?1560781499)

[raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/003/original/Code_Goed_Onderwijsbestuur_VO_2019_juni.pdf?1560781499](https://www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/003/original/Code_Goed_Onderwijsbestuur_VO_2019_juni.pdf?1560781499)

De branchecode bestaat uit 4 lidmaatschapseisen om lid te zijn van de VO-raad en 20 good practices.

Relevante good practices zijn:

'2. Het bestuur ontwikkelt een visie op het betrekken van interne en externe belanghebbenden en geeft hier invulling aan. Belanghebbenden worden actief uitgenodigd om mee te denken over de wijze waarop zij bij de onderwijsorganisatie betrokken willen zijn. Het strategisch beleidsplan en andere richtinggevende zaken kunnen hier onderdeel van zijn. Ook de jaarlijkse verantwoording kan gebruikt worden om belanghebbenden te betrekken bij de verdere verbetering van het onderwijs en van de organisatie.

3. Het bestuur spant zich in voor een goede verbinding met belanghebbenden binnen en buiten de organisatie, met bijzondere aandacht voor de relatie met de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad. Het intern toezicht ziet hierop toe, onder andere door het periodiek gesprek met de (G)MR constructief te benutten.

11. Het bestuur zet zich in voor het goed functioneren en de doorlopende professionalisering van de (G)MR en stimuleert de betrokkenheid van leerlingen, ouders en personeel bij de school.

18. Het bestuur laat zien hoe de bestuurlijke inrichting, waaronder de checks and balances, van de organisatie is vormgegeven en specifiek de verantwoordelijkheden tussen bestuur, intern toezicht en medezeggenschap.

19. Het bestuur maakt zichtbaar: - welke ambities en doelen zij heeft geformuleerd, bijvoorbeeld in het strategisch beleidsplan, en welke leer- en organisatieopbrengsten zijn behaald; - op welke wijze de betrokkenheid van belanghebbenden hierbij is vormgegeven en op welk(e) moment(en) hun inbreng in de beleidscyclus heeft plaatsgevonden; - op welke wijze de samenwerking met het primair- en vervolgonderwijs is vormgegeven en - op welke wijze zij, in samenwerking met andere onderwijsbesturen, een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en zo divers mogelijk onderwijsaanbod nastreeft.'

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Marjolein Bomhof

Johan Bokdam

Eelco van Aarsen

Utrecht, oktober 2019

In opdracht van OCO