

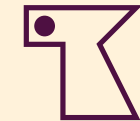
HANDREIKING INTERN TOEZICHT EN DE EXTERNE TOEZICHTHOUDER IN ONDERWIJS EN KINDEROPVANG

Handreiking van de vereniging van toezichthouders
in onderwijs en kinderopvang





Naar de inhoud



**KWALITEIT
VAN TOEZICHT**
TOEZIEN
OP KWALITEIT

HANDREIKING INTERN TOEZICHT EN DE EXTERNE TOEZICHTHOUDER IN ONDERWIJS EN KINDEROPVANG

Handreiking van de vereniging van toezichthouders
in onderwijs en kinderopvang

VTOI-NVTK
augustus 2019



Disclaimer

Deze handreiking is met de grootst mogelijke zorgvuldigheid samengesteld. Indien u desondanks een fout ontdekt, laat ons dat dan weten. Deze tekst geldt niet als een (juridisch) advies, maar beschrijft aandachtspunten en processtappen. U kunt zich in rechte niet beroepen op deze tekst.

© VTOI-NVTK, 2019

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VTOI-NVTK.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photoprint, microfilm or any other means without prior written permission from VTOI-NVTK.



Inhoud

	Inleiding	5
1.	Extern toezicht in het onderwijs	6
	Wettelijk kader	6
	Opbouw van het inspectiebezoek	7
	Het gesprek met het intern toezicht	7
2.	Extern toezicht in de kinderopvang	8
	Procedure	8
3.	Aanbevelingen voor het intern toezicht	10
	Integrale kindcentra	11
4.	Handige links voor meer informatie	12



Inleiding



Zowel kinderopvang als onderwijs hebben in het huidige duale besturingsmodel te maken met zowel een intern toezichthouder als een extern toezichthouder. De intern toezichthouder is gepositioneerd op het niveau van de instelling voor onderwijs en kinderopvang en ziet erop toe dat de bestuurder van die instelling de doelstellingen van de organisatie realiseert en dat doelmatig en rechtmatig doet.

De extern toezichthouder is door de overheid ingesteld en gepositioneerd op stelselniveau om toe te zien op de kwaliteit van onderwijs en kinderopvang. Voor het onderwijs is die taak door de landelijke overheid belegd bij de Inspectie van het Onderwijs (kortweg Onderwijsinspectie); voor de kinderopvang door de gemeentelijke overheid bij de GGD/GHOR. Bovendien heeft de Onderwijsinspectie binnen de kinderopvang nog een taak en ziet toe op de uitvoering van het toezicht door de gemeentelijke overheid (interbestuurlijk toezicht).

Deze handreiking omschrijft de wijze waarop de externe toezichthouders in onderwijs en kinderopvang hun werk uitoefenen, inclusief de positie en rol van het intern toezicht in dit proces. Daarnaast doet de handreiking aanbevelingen om als intern toezicht het werk van de extern toezichthouder in te kunnen zetten in het eigen functioneren.

De handreiking is als volgt opgebouwd:

1. Extern toezicht in het onderwijs
2. Extern toezicht in de kinderopvang
3. Aanbevelingen voor het intern toezicht in onderwijs en kinderopvang
4. Handige links met achtergrondinformatie



01.

Extern toezicht in het onderwijs

In Nederland is de Minister van OCW verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs heeft als opdracht om als extern toezichthouder hierop toe te zien. De Onderwijsinspectie ziet het als zijn kerntaak om te bewaken, te interveniëren, te stimuleren, rapporteren, agenderen en communiceren. Om dit toezicht uit te kunnen oefenen doet de Onderwijsinspectie vierjaarlijks bij iedere onderwijsinstelling een inspectieonderzoek.

Het inspectieonderzoek is bestuursgericht. Het idee hierachter is dat het schoolbestuur eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. De Inspectie van het Onderwijs start bij het uitoefenen van het extern toezicht daarom bij de schoolbesturen. Het bestuur moet laten zien hoe het de kwaliteitszorg voor de scholen regelt. De inspectie onderzoekt vervolgens op een aantal scholen of de kwaliteitszorg van het bestuur in de praktijk werkt zoals op papier is weergegeven.

Wettelijk kader

De taken van de Onderwijsinspectie zijn vastgelegd in de Wet op het Onderwijstoezicht. De wettelijke taken heeft de Onderwijsinspectie uitgewerkt in toezichtskaders. Deze toezichtskaders omschrijven op welke aspecten de Onderwijsinspectie toezicht houdt en wat zij in de praktijk willen terugzien als kwaliteitsstandaard (zie in de bijlage de link naar de meest actuele kaders).

De wet maakt een onderscheid tussen:

- Het toezicht op de basiskwaliteit
- Toezicht op de eigen aspecten van kwaliteit

Het toezicht op de basiskwaliteit (wat moet de school)

Bij het toezicht op de basiskwaliteit kijkt de Onderwijsinspectie naar de in de wet geformuleerde deugdelijkheidseisen. Dat zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting

gewaarborgd blijft. Het gaat om kwaliteitseisen voor het onderwijs, voor de kwaliteitszorg en voor het financieel beheer. De inspectie beoordeelt of de onderwijsinstelling voldoet aan de basiskwaliteit dan wel onvoldoende of zeer zwak is. Heeft het bestuur de kwaliteitszorg niet op orde of loopt een school bijvoorbeeld het risico 'onvoldoende' of 'zeer zwak' te worden dan zal de inspectie vervolgens de betreffende scho(o)l(en) uitgebreider bezoeken.

Eigen aspecten van kwaliteit (wat wil de school)

Dit zijn de ambities en doelen die een bestuur zelf stelt en verder reiken dan de basis. De inspectie kijkt welke ambities het schoolbestuur heeft t.a.v. kwaliteit – waar wil de school in uitblinken - en of er sprake is van het ontwikkelen van een verbetercultuur. De school kan dan de waardering goed krijgen.



Opbouw van het inspectiebezoek

De Inspectie van het Onderwijs monitort jaarlijks de kwaliteit. Verder krijgt het schoolbestuur elke vier jaar te maken met het inspectiebezoek.

Elk bezoek volgt een aantal vaste stappen:

1. Startgesprek met het bestuur waarbij het bestuur de prestaties en ontwikkelingen van de scholen presenteert en de inspectie erop let of het beeld dat het bestuur geeft overeenkomt met de analyse die de inspectie op basis van de jaarlijkse monitoring uitvoert naar onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en financieel beheer.
2. Opstellen onderzoeksplan door de inspectie.
3. Onderzoek naar de werking van kwaliteitszorg op bestuursniveau d.m.v. gesprekken met
 - Kwaliteitszorgmedewerkers, schoolleiders, coördinatoren;
 - Bestuur;
 - Intern Toezicht;

4. Onderzoek op schoolniveau
 - Verificatieonderzoek (klopt de praktijk met 1 en 3?);
 - Kwaliteitsonderzoek (als inspectie vermoedt dat een school onvoldoende scoort);
 - Op eigen verzoek: een verdiepend onderzoek op basis van een zelfevaluatie;
 - (Optioneel) schoolpresentatie.
5. Conceptrapport op basis van voorlopig oordeel gaat naar het bestuur.
6. Eindgesprek met het bestuur (wat kan beter, wat moet beter); op verzoek voorafgegaan of gecombineerd met een feedbackgesprek met bestuur en/of school.
7. Definitief rapport wordt door de onderwijsinspectie naar de bestuurder gestuurd die dit geacht wordt breder te delen.

Als er bij de jaarlijkse monitor of het vierjaarlijks bezoek een vermoeden van mogelijke risico's optreedt, kan de inspectie een expertanalyse toepassen en in een tussentijds gesprek nagaan of deze risico's bekend zijn en of er sprake is van een effectieve aanpak. Eventueel kan de inspectie overgaan tot een kwaliteitsonderzoek.

Het gesprek met het intern toezicht

Vanuit de opdracht van de Onderwijsinspectie om toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs, werkt de inspectie zoals gezegd bestuursgericht en kijkt naar de inrichting en werking van het systeem van kwaliteitszorg op een onderwijsinstelling. Vanuit dit perspectief spreekt de inspectie gedurende het onderzoek ook met de intern toezichthouder (zie stap 3 boven). De Onderwijsinspectie kijkt naar verschillende aspecten. Allereerst kijkt de inspectie of de wettelijke functionele scheiding van bestuur en toezicht is ingevoerd en functioneert, zodat het intern toezicht voldoende op afstand staat om de rol van intern toezicht uit te kunnen oefenen. De inspectie vormt zich verder een beeld van de rolvastheid van het intern toezicht: kunnen de toezichthoudende taken (toezichthouden, werkgever zijn, klankborden en adviseren) tot hun recht komen en bijdragen aan de kwaliteit van het bestuur en de instelling? De inspectie bespreekt verder met het intern toezicht hun rol bij de kwaliteitszorg en het financieel beheer van de onderwijsinstelling en kijkt naar de invulling van de relatie tussen intern toezichthouder en medezeggenschap.



02.

Extern toezicht in de kinderopvang

In de kinderopvang draagt de gemeente de verantwoordelijkheid voor de (pedagogische) kwaliteit en veiligheid van alle instellingen van kinderopvang (kindcentra, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, gastouders, buitenschoolse opvang). Het extern toezicht wordt uitgevoerd door de GGD/GHOR. Er is daarnaast ook nog een rol voor de Inspectie van het Onderwijs weggelegd. Deze houdt namelijk namens de landelijke overheid weer toezicht op de uitvoering van de taken door gemeenten (interbestuurlijk toezicht). Het doel is de prestaties van gemeenten te bevorderen en zo de kwaliteit van de kinderopvang verder te verbeteren.

De huidige inspectiekaders voor kinderopvang stammen uit 2014. Het verschil met het onderwijs is dat hier geen sprake is van bestuursgericht toezicht. De extern toezichthouder praat dan ook niet eigenstandig met het intern toezichtsorgaan.

Toch kunnen er situaties ontstaan waarin dit voor kan komen. Dit is het geval bij bijvoorbeeld calamiteiten of meldingen. Gezien de ontwikkelingen in onder andere de onderwijssector zou er in het volgende inspectiekader voor kinderopvang best wel eens sprake kunnen zijn van bestuursgericht toezicht waarbij een gesprek met het intern toezichtsorgaan een onderdeel wordt van de procedure.

Procedure

De zwaarste inspectie in de kinderopvang is die bij de start van de organisatie. Voordat een instelling voor kinderopvang kan beginnen, moet de organisatie laten zien te voldoen aan de kwaliteitseisen. Deze selectie aan de poort laten we in deze handreiking buiten beschouwing. De handreiking richt zich op wat er daarna gebeurt. Na de start, is er jaarlijks inspectie op de kwaliteit en veiligheid van de kinderopvanginstelling door de inspecteur van de GGD/GHOR. Als daar reden toe is kan deze frequentie

worden opgeschroefd. De vorm en omvang van de inspectie verschilt per type voorziening en situatie. Toezichthouders inspecteren minder intensief bij locaties waar geen zorgen over bestaan en intensiever bij locaties waar wel zorgen over zijn. Een bezoek van de extern toezichthouder vindt doorgaans onaangekondigd plaats.

De inspecteur vormt zich een oordeel aan de hand van:

- observaties ter plaatse;
- de inrichting en het gebruik van alle ruimtes waar kinderen gebruik van maken;
- gesprekken met medewerkers;
- een gesprek met de bestuurder;
- documentenonderzoek (er kan gevraagd worden documenten op te sturen/klaar te leggen);
- schriftelijk of persoonlijk contact met de oudercommissie.



De toezichthouder stelt vast of de instelling voor kinderopvang wel of niet voldoet aan de kwaliteitseisen. Vervolgens adviseert de toezichthouder de gemeente op basis van de bevindingen. De gemeente kan op basis van het inspectierapport besluiten of ze handhavingsmaatregelen neemt.

Hiervoor heeft de gemeente verschillende instrumenten:

- het doen van een aanwijzing
- het opleggen van een last onder bestuursdwang
- het opleggen van een last onder dwangom
- een exploitatieverbod opleggen
- intrekken van de toestemming tot exploitatie
- bestuurlijke boete

Iedere gemeente heeft vastgelegd hoe er met overtredingen wordt omgegaan en wanneer welke maatregelen genomen worden. Dit staat op de website van de gemeente.





03. Aanbevelingen voor het intern toezicht

In de praktijk raken de opdracht en taakopvatting van de externe toezichthouder en het intern toezicht elkaar. Dat gebeurt op verschillende manieren.

Er is allereerst sprake van partnerschap. Zowel het intern toezicht als de extern toezichthouder zien toe op de kwaliteit van de instelling. Het extern toezicht doet dat met het oog op de kwaliteit van het stelsel en in opdracht van de overheid. De interne toezichthouder doet dit met het oog op de kwaliteit van de instelling en in (impliciete) opdracht van de verschillende belanghebbenden van de instelling. Voor het intern toezicht is de extern toezichthouder daarbij een bron van informatie voor het uitoefenen van de taak, en omgekeerd. Het intern toezicht is daarnaast ook zelf object van het toezicht door de extern toezichthouder. In het onderwijs is dit zelfs expliciet het geval: de extern toezichthouder spreekt hier rechtstreeks met de intern toezichthouder over hun rol in het systeem van kwaliteitszorg. Bij de GGD/GHOR spreekt de externe toezichthouder niet rechtstreeks met de intern toezichthouder.

Dat laat onverlet dat het oordeel van de GGD/GHOR ook iets kan betekenen voor de positie, rol en het functioneren het intern toezicht.

Een aantal aanbevelingen hoe u als intern toezichthouder zich kunt verhouden tot het externe toezicht.

Voor kinderopvang en onderwijs is het in het algemeen raadzaam om:

- u op de hoogte te stellen van de onderzoekskaders van de externe toezichthouder en u op regelmatige basis te laten informeren hoe uw instelling op de indicatoren uit de kaders presteert.
- als intern toezicht te weten hoe het gesteld is met de kwaliteit van uw instelling en het kwaliteitszorgsysteem. Spreek eens met uw bestuurder of laat u (of een afvaardiging uit uw midden, bijv. de onderwijs- of kwaliteitscommissie) door de bestuurder

bijpraten over het systeem dat uw instelling hanteert (evt. ondersteund door de kwaliteitszorgmedewerker).

- te checken of u in uw eigen toezichtskader de aspecten van kwaliteitszorg hebt opgenomen en zo nodig aan te vullen met de elementen waar u meer op moet/wilt toezien.
- het rapport van de onderwijsinspectie/inspecteur met de bestuurder te bespreken en af te spreken met elkaar hoe je de voortgang van de vervolgspraken als toezichthouder teruggekoppeld krijgt.
- de opbrengsten van de inspectie mee te nemen in uw belanghebbendengesprekken binnen de instelling (gesprek met de MR, ouderraad, directeuren, gesprek met schoolleiders, etc.).



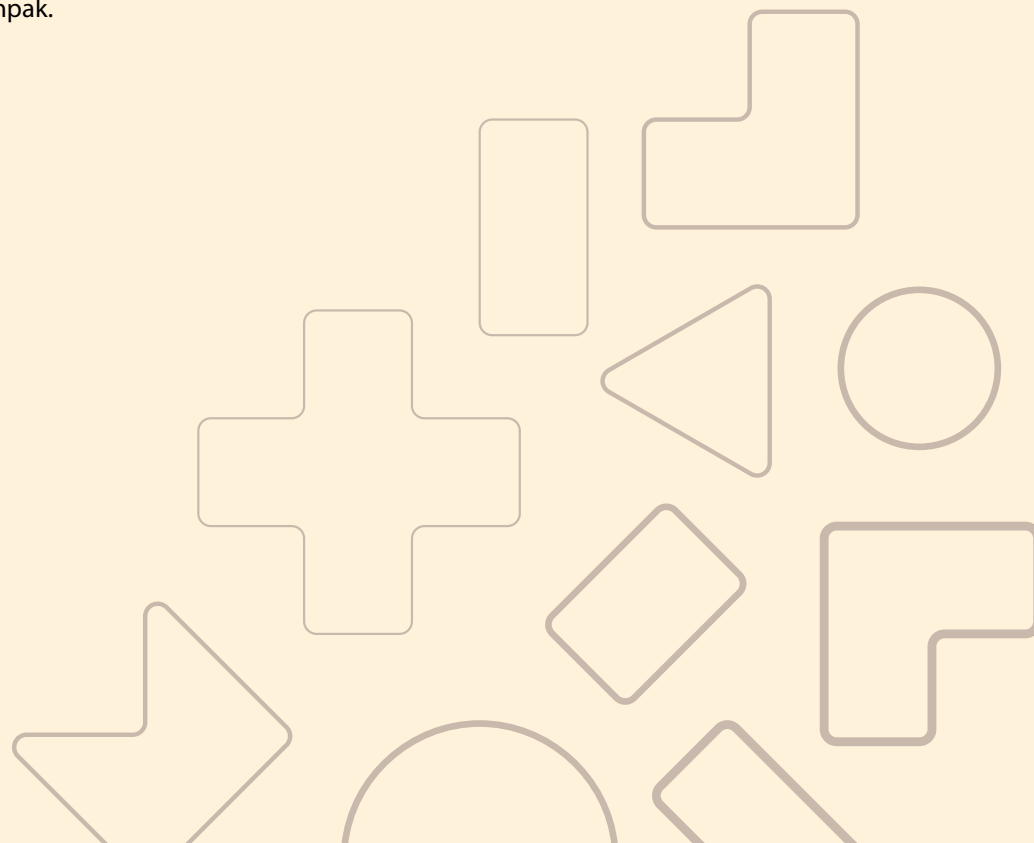
Voor het onderwijs geldt aanvullend:

- Voer n.a.v. de onderzoekskaders van de onderwijsinspectie samen met het bestuur het gesprek over de stand van zaken rond basiskwaliteit (wat moet de school) en de eigen aspecten van kwaliteit (wat wil de school). Zijn de aspecten opgenomen in het schoolplan? Kunt u ze terugvinden in de planning- en controldocumenten die u ontvangt?
- Bereid u gezamenlijk voor op het gesprek met de Inspectie van het Onderwijs. Ga eens te rade bij een collega-onderwijsinstelling die al eens een bezoek heeft gehad. Welke vragen kan u verwachten? Hoe bereidt u zich daarop voor? Wat voor (extra) ondersteuning hebt u daarbij nodig?

Integrale kindcentra

In veel gemeenten is er sprake van (de ontwikkeling van) integrale kindcentra waar onderwijs en kinderopvang samen onder een dak werken en worden bestuurd. Bij het onder één dak brengen van beide voorzieningen leeft vaak ook de wens tot verdere integratie waarbij huisvestingskwesties, (preventieve) aanpak van zorgvragen, voorschoolse educatie en een integrale pedagogische aanpak een rol spelen.

Wat betreft het extern toezicht is het tot nu toe bij het oude gebleven: de wet- en regelgeving zijn nog gebaseerd op een onderscheiden aanpak van onderwijs en opvang. Daarom hebt u in deze situatie als intern toezichthouder te maken met beide externe toezichthouders. Staat u aan het begin van deze ontwikkeling, zorg er dan voor dat u beide kwaliteitscycli en de bijbehorende kaders goed kent. In een later stadium kunt u dan de opbrengsten van de bezoeken waar mogelijk integreren in één plan van aanpak.





04. Handige links voor meer informatie

U treft de toezichtskaders voor het onderwijs aan op de website van de onderwijsinspectie:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen>

U vindt meer informatie over de inspectiebezoeken, de procedure en rapporten op de website van de GGD/GHOR

<https://www.ggdghorkennisnet.nl/thema/toezicht-kwaliteit-kinderopvang> en op www.landelijkregisterkinderopvang.nl.

Voor wat betreft de rol van de onderwijsinspectie in de kinderopvang kunt u terecht bij:

<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/kinderopvang>

Voor wat betreft de ontwikkelingen in het extern toezicht in kinderopvang en integrale kindcentra:

<https://vng.nl/rubrieken/onderwerpen/kindcentra>
<https://vng.nl/rubrieken/jeugd>



VTOI NVTK

VTOI-NVTK vertegenwoordigt intern toezichthouders uit de sectoren kinderopvang en onderwijs. Wij geven het toezichthouderschap een stem en maken ons hard voor de continuïteit en kwaliteit van de ontwikkeling van iedereen!

bureau@vtoidnvtk.nl

Vormgeving

Marcus Maliepaard | Informatie

