



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

EVALUATIE (RISICOGERICHT) TOEZICHT MBO

Utrecht, september 2011

INHOUD

Samenvatting 5

Inleiding 7

1 Vraagstelling en context 9

1.1 Aanleiding 9

1.2 Vraagstelling 9

1.3 Context en historie van het toezicht in de bve -sector 10

2 Bevindingen in het toezicht 13

2.1 Werkwijze bij de risicoanalyse 13

2.2 Betrouwbaarheid van de risicodetectie 14

2.2.1 Dekking van het toezicht 14

2.2.2 Waarde van opbrengstgegevens in de risicodetectie 16

2.3 Effectiviteit van de toezichtacties 18

3 Conclusies 20

Samenvatting

Vanaf 2006 heeft de inspectie het toezicht in de bve-sector op een risicogerichte wijze ingericht. In navolging van po en vo is deze werkwijze geëvalueerd. De vraag was daarbij of de risicogerichte werkwijze heeft geleid tot veranderingen in de effectiviteit en efficiency van het toezicht en zo ja, welke.

De ontwikkeling van het toezicht in de bve-sector laat zien dat de dekking van het toezicht zich in ruim 10 jaar ontwikkeld heeft van circa 2 procent van de opleidingen per jaar naar een volledige dekking op dit moment. Jaarlijks ondergaan alle opleidingen in het mbo een risicoanalyse. Uit evaluatie van de risicoanalyse op de opbrengsten door middel van een steekproefonderzoek, blijkt dat er een kans van vijf procent is dat een risicovolle opleiding niet wordt gesignaleerd als alleen naar opbrengsten wordt gekeken. Gecombineerd met andere bronnen, zoals signalen en tevredenheidsonderzoek, is die kans lager.

Wel blijkt uit de analyse dat nog vrij veel opleidingen ten onrechte als risicovol worden aangemerkt. Dat leidt ertoe dat er nog efficiencywinst gehaald zou kunnen worden door een verdere verbetering van de risicoanalyse. Nu worden eigenlijk nog te veel onderzoeken gedaan die niet nodig zijn. Deelnemers worden hierdoor niet geschaad, aangezien het niet de kans verhoogt dat onvoldoende opleidingen onopgemerkt blijven.

Het blijkt dat 85 procent van de opleidingen waarbij tekortkomingen worden vastgesteld, deze na een jaar verbeterd hebben. Gelijktijdig zijn er nog weinig aanwijzingen dat uitkomsten van inspectieonderzoek een doorwerking hebben naar niet onderzochte opleidingen. Doordat de risicogerichte werkwijze de onvoldoende opleidingen beter identificeert en het mogelijk maakt de inspanningen van inspecteurs gericht in te zetten, draagt zij beter dan eerdere toezichtvormen bij aan de verbetering van de onderwijskwaliteit.

Inleiding

In 2007¹ heeft de Inspectie van het Onderwijs een traject ingezet van risicogericht toezicht, waarbij het bestuur nadrukkelijker zou worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen. Daarmee gaf zij vorm aan uitgangspunten die geformuleerd waren in de Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) en de uitwerking daarvan in de Visie op Toezicht van OCW (Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht 2006). In februari 2007 volgde daarop het coalitieakkoord, waarin deze uitgangspunten nader werden bevestigd en aangescherpt. Tenslotte verscheen in 2007 de evaluatie van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).

Uit deze geschriften komen de volgende doelen van het risicogerichte toezicht naar voren:

- Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebaseerd zijn op vertrouwen.
- Toezicht is transparant en legt aan de buitenwereld verantwoording af over zijn handelen.
- Onderwijsinstellingen krijgen meer mogelijkheden invulling te geven aan het onderwijs.
- De kwaliteit van het onderwijs moet worden bevorderd en gegarandeerd.
- Onderwijsinstellingen leggen over de resultaten verantwoording af aan ouders, studenten en de minister.
- Als de kwaliteit tekortschiet, moet de minister snel en effectief kunnen ingrijpen.
- Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en het overige functioneren van de scholen.
- Toezicht op onderwijskwaliteit en financieel toezicht worden geïntegreerd.
- Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van het toezicht.
- In het algemeen zal sprake zijn van het terugdringen van de toezichtlast met 25 procent.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in het risicogerichte toezichtmodel. Dit toezichtmodel is gebaseerd op een regelmatige risicoanalyse die input levert voor het toezichtproces. In principe krijgen instellingen waar geen risico's zijn vastgesteld, geen verder toezichtonderzoek. In het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie op 3 oktober 2007, waar de risicogerichte werkwijze is bediscussieerd, is daarover afgesproken dat in elk geval gewaarborgd wordt dat ook goede instellingen minstens eenmaal in de vier jaar in enigerlei vorm worden onderzocht.

In dit rapport wordt de risicogerichte werkwijze in het bekostigd onderwijs van de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) geëvalueerd. In hoofdstuk 1 worden de aanleiding en de vraagstelling bij deze evaluatie besproken, alsmede de context waarbinnen de inspectie haar werk doet. In hoofdstuk 2 komen de toezichtbevindingen aan de orde die bij kunnen dragen aan de beantwoording van de evaluatievragen. Dit leidt, tenslotte, tot een conclusie in hoofdstuk 3.

¹ Zoals verderop duidelijk zal worden, liep de ontwikkeling van de sector bve daar al op vooruit.

1 Vraagstelling en context

1.1 Aanleiding

In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer van 4 november 2009 heeft de minister van OCW toegezegd dat de inspectie een evaluatie zal uitvoeren van het proportionele toezicht². In mei 2010 is de evaluatie van het toezicht in primair en voortgezet onderwijs (po en vo) aan de Kamer toegestuurd³. In dat rapport is een evaluatie van het toezicht in bve voor het najaar van 2010 aangekondigd. Met dit rapport wordt, met enige vertraging, invulling gegeven aan deze toezegging.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling van het evaluatieonderzoek is een uitwerking van de in de inleiding vermelde doelstellingen. Daarbij wordt het begrip proportioneel geïnterpreteerd als selectief toezicht. De memorie van toelichting van de WOT⁴ onderscheidt drie invullingen van het begrip proportionaliteit:

- Frequentie van de kwaliteitsonderzoeken
- Intensiteit van de kwaliteitsonderzoeken
- Gebruik maken van de eigen gegevensverzameling van de instelling

Het risicogerichte toezicht is met name een verdere ontwikkeling van de proportionaliteit in de vorm van de frequentie van de kwaliteitsonderzoeken, dus selectief toezicht. Daarnaast wordt in het risicogerichte toezicht zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de eigen verantwoording door de instelling, de derde invulling van het begrip in de memorie van toelichting.

De algemene onderzoeksvraag voor deze evaluatie luidt:

- Heeft het risicogerichte toezicht geleid tot veranderingen in de effectiviteit en efficiency van het toezicht en zo ja, welke?

Deze algemene onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Betrouwbaarheid risicodetectie*: hoe betrouwbaar is de risicoanalyse? M.a.w. wat is de detecterende waarde van de risicoanalyse? Dit valt uiteen in twee deelvragen:
 - a. Hoe effectief is de risicoanalyse: wat is het bereik, zien we de kwaliteitsrisico's bij alle mbo opleidingen? Vertoont de kwaliteit van de opleidingen die we opsporen inderdaad tekortkomingen? En missen we geen opleidingen met tekortkomingen?
 - b. Hoe efficiënt is de risicoanalyse: halen we mogelijke risico's direct uit de databestanden of zijn er meer stappen voor nodig? En sporen we geen opleidingen op waar na onderzoek blijkt dat er niks aan de hand is?
2. *Effectiviteit toezichtacties na de risicodetectie*: hoe effectief is het toezicht vervolgens? Helpen de toezichtinspanningen na het opsporen van een risico?

2 Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2009-2010, 32123 VIII, nr. 70.

3 Inspectie van het onderwijs: Evaluatie van het risicogerichte toezicht. Utrecht, april 2010

4 Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27783, nr. 3, Wet op het onderwijstoezicht, memorie van toelichting.

Is dit verbeterd als gevolg van het risicogericht toezicht? En uiteindelijk is de kernvraag: verbetert de kwaliteit van het mbo als gevolg van ons toezicht?

1.3 Context en historie van het toezicht in de bve-sector

Het toezicht in de sector bve heeft een andere ontwikkelingsgeschiedenis dan dat van de sectoren po en vo. Nadat in 1996 de web (wet educatie en beroepsonderwijs) van kracht was geworden en er daarmee enerzijds een grote verandering van de regelgeving en anderzijds een enorme schaalvergroting van de instellingen plaatsvonden, stond de inspectie voor de uitdaging een nieuwe toezichtvorm te ontwikkelen die recht deed aan deze veranderingen. In navolging van de sectoren po en vo, die daar eerder al mee waren begonnen, ontwikkelde de inspectie daartoe het integraal instellingstoezicht (iit). Daarmee is zij gestart in 1999.

Hoewel het iit voortvloeyde uit het toezicht in po en vo, waren er door de aard van de sector, ook grote verschillen die in de loop van de tijd zijn toegenomen. De bve-sector is, vergeleken met po en vo, uiterst complex. Waar in het po en vo sprake is van een of enkele opleidingen in een school die gedurende langere tijd dezelfde blijven en waartussen relatief weinig leerlingen overstappen, is de situatie in de bve aanzienlijk dynamischer.

Een regionaal opleidingscentrum (roc) heeft veelal enkele honderden opleidingen van zeer uiteenlopende aard, in twee leerwegen en op vier niveaus. Tussen die opleidingen vinden veel leerlingbewegingen plaats die het zicht op rendementen van opleidingen moeilijker maken. Bovendien is in de bve sprake van een permanente vernieuwing van opleidingen die in een stroomversnelling is geraakt met de introductie van het cgo (competentiegericht onderwijs) dat inmiddels is omgedoopt in beroepsgericht onderwijs. Daardoor zijn veel oude opleidingen in afbouw terwijl daarvoor nieuwe in opbouw zijn, die vaak weer niet precies op de oude aansluiten.

In het beroepsgericht onderwijs is de complexiteit nog eens toegenomen doordat er sprake is van basisopleidingen en uitstroomopleidingen waartussen deelnemers bewegen. Het is daarom erg lastig om opbrengsten van deelnemers eenduidig aan opleidingen toe te wijzen. Veel van die uitstroomopleidingen, maar ook veel andere, zijn bovendien zeer klein, waardoor kleine verschillen in opbrengsten kunnen leiden tot grote, procentuele effecten.

Het iit had tot doel een integraal beeld van de kwaliteit van onderwijsinstellingen in de bve te kunnen vaststellen. Dit is gebeurd in twee ronden van bestandsopnamen met een doorlooptijd van elk drie jaar. Tijdens elke bestandsopname hebben alle instellingen eenmaal een integraal onderzoek ondergaan. Tussen de beide bestandsopnamen zijn aanpassingen in de werkwijze en het toezichtkader aangebracht. Daardoor hebben beide iets andere karakteristieken.

De eerste bestandsopname richtte zich op twee (bij kleine instellingen) tot maximaal tien opleidingen (bij roc's). De keuze van deze opleidingen vond jaarlijks plaats aan de hand van een aantal criteria. Met de keuze van een dergelijke steekproef van opleidingen, was het integrale karakter van het onderzoek nog beperkt. Naast de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs bij de opleidingen, beoordeelde de inspectie ook de kwaliteitszorg op het niveau van deze opleidingen en op de hogere niveaus in de organisatie, de organieke eenheden waar de opleidingen deel van uitmaakten, en de instelling als geheel.

In de tweede bestandsopname⁵, die plaatsvond onder de werking van de WOT, is het integrale karakter van de onderzoeken vergroot. In plaats van afzonderlijke opleidingen werd het aangrijpingspunt van het onderzoek gelegd bij zogenaamde organieke eenheden. Dit waren onderwijskundige clusters van meerdere opleidingen die een aantal, vaak verwante opleidingen omvatten en die een herkenbaar onderdeel waren van de organisatiestructuur van de instelling. In principe werden alle organieke eenheden van een instelling onderzocht, zodat het integrale karakter van het toezicht in deze tweede bestandsopname toenam.

Toen de tweede bestandsopname ten einde liep, in 2005, heeft de sector zich georiënteerd op een verdere vernieuwing van het toezicht. In 2005 verscheen de Kaderstellende Visie op Toezicht, waarin selectiviteit een belangrijk kenmerk van het toezicht was. In aansluiting daarop werd de Visie op Toezicht OCW geformuleerd. Parallel daaraan ontwikkelde de sector bve het risicogerichte toezicht bve. Dit risicogerichte toezicht, dat medio 2006 van start ging, liep daarmee vooruit op het risicogerichte toezicht in po en vo en heeft daar ook model voor gestaan.

Het risicogerichte toezicht kende twee belangrijke kenmerken. Allereerst een risicoanalyse waarin met name de opbrengsten werden onderzocht. In aansluiting op de bestaande praktijk van het toezicht, richtte deze opbrengstenanalyse zich in eerste instantie op de organieke eenheden die objecten van onderzoek waren. Dit had ook de praktische reden om de bevraginglast van de instellingen binnen de perken te houden. Toen in een later stadium opbrengstgegevens uit de BRON⁶-bestanden beschikbaar kwam, was een veel verfijnder analyse mogelijk op het niveau van opleidingen terwijl gelijktijdig de bevraginglast van de instellingen kon worden verminderd.

Het tweede kenmerk was een jaarlijks bestuursgesprek. In dat bestuursgesprek werden de bevindingen uit de risicoanalyse besproken en werden aansluitend afspraken gemaakt over vervolgonderzoeken door de inspectie.

In 2007 is het examentoezicht dat tot dan toe door het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) werd uitgevoerd, aan de inspectie toegevoegd. Dit toezicht is tot het moment van evaluatie niet risicogestuurd en nog niet geïntegreerd⁷ met het onderwijstoezicht. Daarom maakt het geen deel uit van deze evaluatie.

5 Tijdens deze bestandsopname zijn de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie van het Groene Onderwijs samengevoegd, waarmee ook aoc's in deze bestandsopname zijn onderzocht.

6 Basisregistratie onderwijsnummer

7 Dit is voorzien per 1 januari 2012.

2 Bevindingen in het toezicht

2.1 Werkwijze bij de risicoanalyse

Om de evaluatie van onderdelen van de risicoanalyse goed te kunnen duiden, is het goed eerst een beschrijving te geven van het proces ervan. De risicoanalyse kent twee fasen: de 'primaire detectie' die geautomatiseerd verloopt, en de 'expertanalyse' waarin de analisten en inspecteurs die bekend zijn met de instelling deze analyses aanvullen en verfijnen. Hierbij gebruiken zij andere informatie, zoals jaarverslagen en signalen en zo nodig ook aanvullende informatie van de instelling. Het doel is om zo precies mogelijk te detecteren waar zich een mogelijk kwaliteitsprobleem voordoet, en waar niet. De onderstaande tabel laat zien tot welke reductie van opleidingen dit leidt in de verschillende stappen.

De onderzoekseenheden in deze tabel zijn afzonderlijke opleidingen of clusters van opleidingen die volgens de crebo-systematiek onder beroepsgericht onderwijs als samenhangende opleidingen worden beschouwd. Deze clusters zijn vastgelegd in een lijst die de inspectie hanteert bij de ordening van opleidingen. Deze lijst is evenwel niet bindend voor de inrichting van het onderwijs door de instellingen.

Aantallen onderzoekseenheden in het proces van de risicoanalyse zoals uitgevoerd in 2008-2009

	N	%
Aantal onderzoekseenheden in de risicoanalyse	8.494	100
Aantal onderzoekseenheden onder de norm volgens de primaire detectie	2.347	28
Risicovol volgens primaire detectie (o.a. te kleine opleidingen eruit gefilterd)	875	10
Risicovol na expertanalyse en bestuursgesprek: een kwaliteitsonderzoek	120	1,4

De primaire detectie

De primaire detectie kent een aantal selectiestappen. Deze zijn uiteraard bedoeld om de risicovolle opleidingen te detecteren, maar er vindt ook een extra reductie van opleidingen plaats. Dit betreft met name de (zeer) kleine opleidingen. Er zijn meer dan 3000 opleidingen met minder dan 12 deelnemers (dit is 35 procent van de opleidingen met in totaal slechts 2,5 procent van alle deelnemers). Net als bij kleine basisscholen, kunnen in dergelijke opleidingen gemakkelijk grote afwijkingen in de opbrengsten optreden van het ene jaar op het andere. Als er een deelnemer meer slaagt of juist zakt, leidt dat tot grote schommelingen in de percentages⁸.

Natuurlijk zou het niet goed zijn als kleine opleidingen op deze wijze structureel uit het oog verloren zouden worden. Om dat te voorkomen, kijkt de inspectie in de risicoanalyse afzonderlijk ook naar de opbrengsten per branche. Als in bepaalde branches in een instelling meer onvoldoende opleidingen zitten, is dat een risico dat nader beschouwd wordt. Als de primaire detectie is afgerond, resteert een beperkte groep opleidingen die nader moeten worden geanalyseerd. In de bovenstaande tabel zijn dat er 875, zo'n tien procent van de opleidingen met 10,8 procent van de deelnemers.

⁸ Bij kleine basisscholen worden om die reden de opbrengsten over een grotere periode (5 jaar) beoordeeld.

De expertanalyse

In de expertanalyse worden de opleidingen die uit de primaire detectie zijn gekomen, nader beschouwd. Dat gebeurt "met de hand". Analisten en inspecteurs onderzoeken de opleidingen die uit de primaire detectie zijn gekomen. Daarbij betrekken ze ook andere contextinformatie over de instelling en de opleiding, zoals de opbrengsten in voorgaande jaren, de VSV-cijfers van de instelling, de afwijking van het landelijk gemiddelde van dezelfde opleiding, etc.

Bij de expertanalyse spelen ook signalen over mogelijke kwaliteitsproblemen een rol, zoals klachten of berichten in de pers. Dit kan ertoe leiden dat opleidingen die wel voldoende opbrengsten hebben, alsnog als risicovol worden beschouwd. De inspectie ontvangt via vele kanalen regelmatig dergelijke signalen. Daarbij maakt zij een onderscheid tussen signalen die niet direct tot actie nopen, maar wel bij de jaarlijkse risicoanalyse betrokken worden, en ernstige signalen die direct aanleiding zijn tot actie. In 2010 ontving de inspectie 65 ernstige signalen over het mbo die tot tussentijdse actie geleid hebben, dat is gemiddeld iedere maand vijf.

De expertanalyse analyse leidt tot een verdere reductie van het aantal opleidingen met risico en loopt vervolgens uit in het (jaarlijks) gesprek met het college van bestuur. In dat gesprek wordt aanvullende informatie verschaft, maar kan ook duidelijk worden dat reeds acties zijn ondernomen ter verbetering van de tekortkomingen. Indien de inspectie de kwaliteitsborging van de instelling voldoende acht, ligt het voor de hand het initiatief voor verbetering direct bij de instelling te laten. Uiteindelijk bleven er, zoals uit de tabel blijkt, 120 opleidingen (clusters) over waar kwaliteitsonderzoeken zijn verricht.

2.2 Betrouwbaarheid van de risicodetectie

2.2.1 *Dekking van het toezicht*

Een belangrijk element in de risicodetectie en het feitelijk uitvoeren van toezichtonderzoek is de mate van dekking van het toezicht. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin de inspectie erin slaagt de opleidingen in haar toezicht te betrekken. Het is volstrekt onmogelijk dat de inspectie met een acceptabele regelmaat alle opleidingen in alle instellingen volledig onderzoekt. Daarvoor is de capaciteit ten enenmale onvoldoende. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt voor opleidingen.

In het iit werden alle bekostigde en niet-bekostigde instellingen eens in de drie jaar doorgelicht. In de eerste fase van het iit werd de keuze van de opleidingen door het toeval⁹ bepaald en had hij betrekking op een zeer beperkt deel van een instelling. Bij (kleinere) vakinstellingen werden twee opleidingen voor onderzoek uitgekozen. Bij niet bekostigde instellingen, die soms maar een opleiding hadden, beperkte het zich tot die ene. Bij grotere roc's was het aantal opleidingen maximaal 10. Door deze werkwijze had de inspectie slechts zicht op een zeer beperkt deel van de opleidingen die landelijk werden verzorgd. In het onderwijsverslag van 1999/2000 deed de inspectie verslag van het onderzoek bij 194 opleidingen. Dit was rond de twee procent van het totaal aantal opleidingen dat werd verzorgd. In 2000/2001 ging het om 202 opleidingen en in 2001/2002 om circa 150 zodat in totaal in de eerste bestandsopname 551 opleidingen werden onderzocht, vijf tot zes procent van het totaal.

⁹ Met toeval wordt hier bedoeld dat de keuze niet afhankelijk was van bijzondere kenmerken van de gekozen opleiding zelf. Jaarlijks werd voor het hele land een setje opleidingen geselecteerd die in principe bij alle instellingen in dat jaar werden onderzocht. Deze set was zo geselecteerd dat alle sectoren en alle niveaus erin vertegenwoordigd waren en dat ongeveer 2/3 bol- en 1/3 bbl-opleidingen waren.

Vanaf 2003 heeft de inspectie haar werkwijze aangepast om een grotere dekking van het toezicht te bereiken. Dit gebeurde door als aangrijpingspunt voor het onderzoek niet meer opleidingen te kiezen maar organieke eenheden, in de wandelgangen ook wel units genoemd. Dit zijn samenhangende groepen van opleidingen die in de organisatiestructuur van instellingen zijn terug te vinden. In dergelijke units was een aantal kwaliteitsaspecten voor meerdere opleidingen hetzelfde, zodat bredere uitspraken konden worden gedaan. Bovendien vormden de units een eenheid van aansturing, zodat ook zaken als kwaliteitszorg op vergelijkbare wijze waren ingericht.

Deze aanpassing in de werkwijze leidde er wel toe dat onderzoeken per instelling minder uniform werden. Deze werden immers afhankelijk van de organisatiestructuur van de instelling zelf en die verschilde uiteraard. Bovendien zijn units geen formeel-juridische objecten volgens de wet, waartegen bijvoorbeeld maatregelen genomen kunnen worden. Indien er sprake was van (vermoedens van) tekortschietende kwaliteit, werd het onderzoek toegespitst op (wel formele) opleidingen in een unit om daar uitspraken over te kunnen doen. Dit alles paste evenwel goed in de proportionele benadering van de WOT, die inmiddels van kracht was.

Door de keuze van units als aangrijpingspunt werd de dekking van het toezicht in principe 33 procent per jaar (100 procent verdeeld over drie jaar). In de onderzoeken werden immers alle onderscheiden onderwijsunits van een instelling onderzocht en die omvatten weer alle opleidingen die werden verzorgd. Dit leidde ertoe dat in 2003/2004 128 onderwijsunits werden onderzocht. Het jaar erop ging het om 159 units en in 2005/2006 om 141 zodat het totaal aantal in deze driejarige bestandsopname uitkwam op 428. Daarmee was een veel hogere dekking bereikt dan onder het iit, met een onderzoeksfrequentie van eenmaal in de drie jaar.

Vanaf 2006 is de inspectie bij de sector bve overgestapt op risicogericht toezicht. Daarbij maakte de inspectie gebruik van algemene (instellingsbrede) informatie over opbrengsten, financiën en informatie uit de jaarverslagen. Voorts bevroeg zij de instellingen over opbrengsten per unit en betrok zij tevredenheid van deelnemers en signalen in de risicoanalyse. Dit leidde tot een voorlopig toezichtarrangement voor de instelling.

Dit werd besproken in het zogenaamde jaarlijks gesprek met het bestuur van de instelling. Dit was een uitwerking van het jaarlijks onderzoek volgens de WOT. Tijdens deze bespreking, die door meerdere inspecteurs met bestuur en management van de instelling werd gevoerd, werden de onderscheiden risico's van onderdelen van de instelling besproken en werd bepaald welke onderdelen met risico nader onderzocht zouden worden. Dit werd vastgelegd in het definitieve toezichtarrangement. Met deze verandering van werkwijze werd de frequentie van toezicht vergroot van eenmaal in de drie jaar naar jaarlijks.

Vanaf 2009, met het beschikbaar komen van gegevens uit BRON-bestanden, is deze werkwijze verfijnd naar alle opleidingen van alle instellingen. Door de beschikbaarheid van de gegevens hoefden de instellingen niet meer te worden bevraagd en werden veel preciezere gegevens verkregen. Daardoor was het beter mogelijk de risico's in de instelling te duiden. Met deze ontwikkeling is de dekking

van het toezicht van circa twee procent per jaar opgevoerd naar 100 procent per jaar in het risicogerichte toezicht op het bekostigd onderwijs¹⁰.

2.2.2 *Waarde van opbrengstgegevens in de risicodetectie*

Opbrengstgegevens vormen een belangrijk onderdeel in de risicodetectie en uiteindelijk ook in de beoordeling van opleidingen. Deelnemers volgen immers onderwijs om er een kwalificatie mee te behalen. Halen zij die niet (in voldoende mate), dan is er ergens iets mis. Net als bij po en vo ligt het dan ook zeer voor de hand hiervan gebruik te maken in het toezicht.

Opbrengstgegevens in de bve zullen nooit dezelfde nauwkeurigheid kunnen behalen als in het po en vo. Daar is sprake van een geringer aantal opleidingen met veel minder overgangen van leerlingen tussen die opleidingen. Bovendien is de opbrengstinformatie gedetailleerder. In het po behalen leerlingen verschillende niveaus in kernvaardigheden die kunnen worden geanalyseerd. In het vo is informatie beschikbaar van de doorstroom en leerresultaten in de opleidingen zelf en per vak van het examen.

In de sector bve beperkt de informatie zich in feite tot informatie over het al dan niet behalen van een diploma in de opleiding. Voortgangsinformatie (overgaan tussen leerjaren bijvoorbeeld) is niet zinvol vast te leggen en zou bovendien tot een zeer omvangrijke bevraging van de instellingen leiden. Als gevolg van de decentrale examens in het mbo zijn er geen gegevens over leerresultaten beschikbaar. Opbrengsten in de bve geven daarom een globalere indicatie van de kwaliteit van de opleiding (of clusters van opleidingen in het beroepsgerichte onderwijs) en moeten met andere informatie worden verrijkt (hetgeen overigens ook bij po en vo gebeurt). De vraag is hoe nauwkeurig de opbrengstgegevens zijn waar het gaat om het voorspellen van de kwaliteit van een opleiding.

Om representatieve uitspraken te kunnen doen over de staat van het onderwijs¹¹, heeft de inspectie in 2010 aselect 86 bekostigde opleidingen 12 onderzocht in de sectoren economie en groen. De gegevens uit deze onderzoeken lenen zich goed voor een beoordeling van de betrouwbaarheid van de opbrengstgegevens als onderdeel van de risicoanalyse. Al deze opleidingen werden immers onderzocht, ongeacht de uitkomst van de risicoanalyse. Daardoor kon worden beoordeeld in hoeverre de risicoanalyse de opleidingen met risico's goed detecteert.

Om de analyse te toetsen, is onderzocht of de risicoanalyse op deze groep opleidingen tot vergelijkbare resultaten zou leiden bij de voorspelling van zwakke en zeer zwakke¹³ opleidingen als de normale risicoanalyse. De onderstaande tabel toont het resultaat.

10 In het niet-bekostigd onderwijs heeft de inspectie niet de beschikking over bekostigingscijfers. Daarvoor in de plaats maakt de inspectie gebruik van het verslag omtrent de werkzaamheden van de instellingen.

11 Resultaten van risicogestuurde onderzoeken kunnen geen representatief beeld schetsen aangezien zij zich richten op opleidingen waarbij een vermoeden van tekortschieten bestaat. Daarom is daarbij een andere selectiemethode nodig.

12 In totaal zijn 92 opleidingen onderzocht, waarvan 6 niet-bekostigde. De analyse hier richt zich verder op de 86 bekostigde opleidingen.

13 Een opleiding is zwak als de opbrengsten of het onderwijsproces onvoldoende zijn. Een opleiding is zeer zwak als de opbrengsten en het onderwijsproces onvoldoende zijn.

	Zwak		Zeer zwak	
Uitkomst risicogericht toezicht	411	7,7 %	44	0,8 %
Uitkomst steekproef (N=86)	13	15 %	2	2 %

Wat opvalt is dat het percentage (potentieel) zwakke en zeer zwakke opleidingen ongeveer het dubbele is in de steekproef ten opzichte van de toepassing in het reguliere proces. Dit is een te verwachten uitkomst. Zoals bij de beschrijving van het detectieproces (paragraaf 2.1) al is beschreven, wordt in het reguliere proces ongeveer de helft van de opleidingen uitgeselecteerd in verband met hun omvang. In het representatieve onderzoek zijn dergelijke opleidingen uiteraard wel meegenomen in de risicoanalyse.

In het onderzoek is vervolgens gekeken of de opbrengstberekeringen in de risicoanalyse overeenkomen met die welke kunnen worden gemaakt met de informatie die bij de instelling is verkregen. Het resultaat daarvan is in de onderstaande tabel weergegeven.

Resultaten uit de risicoanalyse vergeleken met de uitkomsten uit het onderzoek in de instelling

Opbrengsten in de risicoanalyse (N=86)	Opbrengsten in het stelselonderzoek			
	Voldoende		Onvoldoende	
Voldoende	56	65%	4	5%
Onvoldoende	20	23%	6	7%

Het blijkt dat in 72 procent de risicoanalyse overeenkomt met de waargenomen werkelijkheid. Een belangrijk deel van de resterende afwijking wordt erdoor veroorzaakt dat de risicoanalyse strenger is dan de werkelijkheid. Dit is voor een deel te verklaren uit het feit dat instellingen de clustering van crebo-opleidingen anders kunnen inrichten dan de inspectie dat volgens haar lijst doet. De lijst is niet bindend. Die andere indeling leidt er meestal toe dat een opleiding gunstiger uit de bus komt dan blijkt uit de resultaten van de inspectie. Deze grotere strengheid is ongunstig voor de inspectie. Zij moet immers meer onderzoeken doen dan anders het geval zou zijn. Voor de deelnemers (en de kwaliteit van het onderwijs) is zij echter gunstig. De kans dat opleidingen ten onrechte aan de aandacht ontsnappen, is daarmee kleiner. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat, als bij de risicoanalyse alleen gebruik gemaakt wordt van opbrengsten, die kans vijf procent is. Het effect van de toevoeging van andere bronnen met risico-informatie aan de analyse, met name signalen, is in dit onderzoek niet gemeten. Deze verhogen evenwel de betrouwbaarheid nog.

Opbrengsten en onderwijsproces

Opbrengsten vormen een belangrijk deel van de risicoanalyse en zijn gelijktijdig een kernelement voor de beoordeling van opleidingen. Het ligt dan ook voor de hand dat er een behoorlijke consistentie is tussen de risicoanalyse en de opbrengstenbeoordeling. Een ander deel van de beoordeling wordt gevormd door het onderwijsproces. Samen bepalen deze onderdelen (opbrengsten en onderwijsproces) of een opleiding voldoende, zwak of zeer zwak is. De mate waarin de opbrengsten ook de kwaliteit van het onderwijsproces goed kunnen voorspellen, draagt bij aan de efficiency van de risicoanalyse.

Een vergelijking van de informatie uit de opbrengsten met de beoordeling van het onderwijsproces laten de volgende tabellen zien. De eerste tabel vergelijkt de opbrengsten die in het onderzoek zelf zijn waargenomen met die van het onderwijsproces. De tweede tabel vergelijkt de uitkomsten van de risicoanalyse op de opbrengsten met de beoordeling van het onderwijsproces.

Onderwijsproces van de opleidingen in het stelselonderzoek vergeleken met hun opbrengsten tijdens het onderzoek

Onderwijsproces in het stelselonderzoek (N=86)	Opbrengsten in het stelselonderzoek			
	Voldoende		Onvoldoende	
Voldoende	73	85%	8	9%
Onvoldoende	3	4%	2	2%

Onderwijsproces van de opleidingen in het stelselonderzoek vergeleken met hun opbrengsten in de risicoanalyse

Onderwijsproces in het stelselonderzoek (N=86)	Opbrengsten in de risicoanalyse			
	Voldoende		Onvoldoende	
Voldoende	57	66%	24	28%
Onvoldoende	3	4%	2	2%

In de eerste tabel (gebaseerd op aangetroffen opbrengsten tijdens het onderzoek) is de overeenkomst tussen opbrengsten en onderwijsproces 87 procent. In de tweede (opbrengsten in risicoanalyse) is die overeenkomst 68 procent. Het verschil dat eerder zichtbaar werd tussen de opbrengsten in de risicoanalyse en de opbrengsten zoals ze feitelijk waargenomen worden in de onderzoeken, speelt ook hier een rol. De uitkomsten van de opbrengsten in de risicoanalyse zijn ongunstiger dan in de werkelijkheid wordt waargenomen. Dat leidt er ook toe dat de samenhang tussen opbrengsten en onderwijsproces op basis van de risicoanalyse geringer is dan die tussen opbrengsten en onderwijsproces op basis van het stelselonderzoek.

Een overeenkomst van 87 procent tussen opbrengsten en onderwijsproces is behoorlijk hoog. Het is immers niet onlogisch dat er in een bepaalde mate verschillen zijn tussen onderwijsproces en opbrengsten. In het algemeen zullen opbrengsten na-ijlen bij het proces. Een verslechtering van het onderwijsproces zal met enige vertraging leiden tot slechtere opbrengsten en een verbetering laat ook even op zich wachten. Voor dergelijke verschijnselen zijn bijvoorbeeld signalen als risico-indicator van belang. Signalen (vaak klachten) hebben vooral betrekking op onderdelen van het onderwijsproces en verhogen dus de voorspellende waarde van de risicoanalyse.

2.3 Effectiviteit van de toezichtacties

In het onderwijstoezicht gaat het er niet alleen om vast te stellen of opleidingen al dan niet voldoen aan kwaliteitseisen. Als blijkt dat opleidingen onder de maat presteren, is het zaak dat dat probleem zo spoedig mogelijk wordt opgelost. Dat is in het belang van de deelnemers. Uit analyse van de onderzoekscijfers van de afgelopen 10 jaar, blijkt dat rond de 85 procent van de opleidingen er na een jaar in geslaagd is de onderwijskwaliteit te verbeteren. Met enkele schommelingen is dit een vrij constant gegeven.

Het is echter de vraag of dit ook effect heeft op opleidingen die niet door de inspectie zijn onderzocht. De informatie uit ander toezichtonderzoek doet vermoeden dat die doorwerking gering is. Dit is onder meer af te leiden uit het volgende.

- De reeds sinds 1996 wettelijk verplichte kwaliteitszorg vertoont al jaren weinig vooruitgang. In alle onderwijsverslagen van de afgelopen jaren wordt telkens opnieuw vastgesteld dat rond een kwart tot een derde van de instellingen een voldoende kwaliteitszorg heeft.
- Het onderzoek naar het bestuurlijk vermogen van de instellingen, waarover in 2010 is gerapporteerd, laat zien dat dit zich traag ontwikkelt. Er is daarbij een sterke samenhang met de ontwikkeling van de kwaliteitszorg.
- Verschillende onderzoeken naar de naleving van wettelijke voorschriften (onder meer onderwijstijd en examinering) laten zien dat er wel progressie wordt gemaakt in onderzochte opleidingen maar dat de naleving blijft steken op een te laag niveau bij (andere) opleidingen die een jaar later worden onderzocht.

Het lijkt er daarmee sterk op dat bij veel instellingen verbeteringen beperkt blijven tot die opleidingen die onderzocht zijn door de inspectie en meer speciaal bij die opleidingen die als onvoldoende (zwak of zeer zwak) zijn beoordeeld. Doorwerking naar andere opleidingen vindt slechts beperkt plaats.

In combinatie met de verhoging van de dekking van het toezicht (zie ook paragraaf 2.2.1), kan gesteld worden dat de introductie van het risicogerichte toezicht heeft bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de opleidingen. In de periode 1999-2002, toen de dekking van het toezicht per jaar ongeveer twee procent van de opleidingen bedroeg, werden in drie jaar 162 heronderzoeken uitgevoerd bij opleidingen waar tekorten waren geconstateerd (begrippen als zwak en zeer zwak waren destijds nog niet ingevoerd).

Nadien is de dekkingsgraad van het toezicht geleidelijk verhoogd naar 100 procent en is de informatie verfijnd naar het opleidingsniveau. Door de introductie van het risicogerichte toezicht is de inspectie er gelijktijdig in geslaagd een groter aantal (potentieel) zwakke of zeer zwakke opleidingen te identificeren. De gerichtere inzet van toezicht onder de risicogerichte benadering heeft er vervolgens toe geleid dat een veel groter aantal opleidingen is geïdentificeerd als zwak of zeer zwak. Op 1 januari 2010 bedroeg dit aantal respectievelijk 411 en 44.

Met uitsluitend identificeren als zwak of zeer zwak is het onderwijs natuurlijk nog niet verbeterd. Zwakke of zeer zwakke opleidingen worden echter intensief gevolgd door de inspectie en moeten binnen twee (inmiddels één) jaar verbeteren. Het gegeven dat dat, zoals eerder al aangegeven, bij 85 procent van de opleidingen in een jaar plaatsvindt, laat zien dat er veel meer verbetering van onderwijs door toezicht plaatsvindt, dan voor de invoering van het risicogerichte toezicht het geval was.

3 Conclusies

De eerste vraag van deze evaluatie is hoe betrouwbaar de risicodetectie is. Uit de bevindingen is op te maken dat het bereik van het toezicht en de gedetailleerdheid van de analyse in de afgelopen tien jaar enorm zijn toegenomen, van circa twee procent van de opleidingen per jaar naar 100 procent. In vergelijking met 1999 is er tegenwoordig sprake van jaarlijks toezicht op alle opleidingen.

Het identificeren van opleidingen met risico's is vervolgens nog een complex proces. Een lastig punt daarbij blijkt te zijn dat er structurele verschillen zijn tussen de wijze waarop de opbrengsten beschikbaar komen voor de risicoanalyse en daar worden verwerkt en de opbrengsten zoals ze er tijdens het onderzoek in de opleiding uitzien. Dat leidt tot een overschatting van het aantal opleidingen met tekortkomingen. Dat is vooral een probleem van efficiency. Het leidt er immers toe dat vervolgens meer opleidingen worden onderzocht dan nodig is omdat er niets aan de hand is. Dat is zowel voor de inspectie als voor de instellingen onprettig. Het is nastrevenswaardig te komen tot een eenvoudiger standaardregistratie voor alle instellingen binnen de kwalificatiestructuur.

Deelnemers worden er niet door geschaad, aangezien het niet de kans verhoogt dat onvoldoende opleidingen onopgemerkt blijven. Die kans is, als alleen naar een analyse van de opbrengsten wordt gekeken, dus zonder de verdere expertanalyse en gebruik van signalen, vijf procent. Niettemin is het van belang dat gewerkt wordt aan een grotere overeenkomst tussen de opbrengsten in de risicoanalyse en in de werkelijkheid. Daar is duidelijk nog winst te halen. Ook de voorspelling van tekortkomingen in het onderwijsproces zou erdoor kunnen worden verbeterd, hoewel dat met alleen opbrengsten nooit 100 procent zal zijn. Mede daarom betreft de inspectie bij de risicoanalyse ook andere bronnen, zoals signalen en tevredenheidsonderzoek.

De effectiviteit van toezichtacties is circa 85 procent verbetering na een jaar bij onderzochte opleidingen. Het is echter onduidelijk (en twijfelachtig) of en in welke mate uitkomsten van inspectieonderzoek een doorwerking hebben naar andere opleidingen. Daarmee zouden verbeteringen vooral optreden bij opleidingen die als onvoldoende beoordeeld zijn. Aangezien de risicogerichte werkwijze echter heeft geleid tot een veel groter bereik van opleidingen voor het toezicht en de inspectie zich juist beter kan concentreren op (veel meer) risicovolle opleidingen, kan gesteld worden dat de risicogerichte werkwijze bijdraagt aan een grotere verbetering van de onderwijskwaliteit dan de eerdere vormen van toezicht.

LITERATUUR

Inspectie van het Onderwijs, Onderwijsverslagen 1999-2010

Inspectie van het Onderwijs, Evaluatie Risicogericht toezicht, Utrecht april 2010

Inspectie van het Onderwijs, Besturing en Onderwijskwaliteit, Utrecht november 2010