

*Ervaringen met het
vernieuwde onderwijstoezicht*

Yolande Emmelot

Sjoerd Karsten

Guuske Ledoux

Ard Vermeulen

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., Vermeulen, A.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht. Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., Vermeulen, A. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport 707, projectnummer 44413).

ISBN 90-6813-751-4

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:
SCO-Kohnstamm Instituut
Wibautstraat 4, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel.: 020-525 1201
<http://www.sco-kohnstamminstituut.uva.nl>
© Copyright SCO-Kohnstamm Instituut, 2004

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	1
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	19
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	21
1.3 Onderzoeksopzet.....	27
1.4 Survey: dataverwerking en respons	30
2 De ervaringen in het basisonderwijs	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Survey resultaten.....	34
2.2.1 Ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds invoering van de WOT	34
2.2.2 Kwaliteitszorg en stimulans voor schoolverbetering	39
2.2.3 Ruimte voor eigen keuzes; rekening houden met omstandigheden	43
2.2.4 Publiek maken van inspectierapporten.....	45
2.3 Resultaten panelgesprekken.....	46
2.3.1 De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT	46
2.3.2 De stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg	51
2.3.3 De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school.....	51
2.3.4 Het openbaar maken van de inspectieoordelen.....	53
2.3.5 De nieuwe werkwijze van de inspectie vanuit het perspectief van bovenschoolse directies	54
2.4 Samenvatting.....	56

3	De ervaringen in het voortgezet onderwijs	61
3.1	Inleiding	61
3.2	Survey resultaten.....	61
3.2.1	Ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds invoering van de WOT	61
3.2.2	Kwaliteitszorg en stimulans voor schoolverbetering	65
3.2.3	Ruimte voor eigen keuzes; rekening houden met omstandigheden	68
3.2.4	Publiek maken van inspectierapporten.....	69
3.3	Resultaten panelgesprekken.....	69
3.3.1	De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT	70
3.3.2	Kwaliteitszorg en de stimulerende functie van de inspectie	72
3.3.3	Ruimte voor het maken van eigen keuzes en rekening houden met de omgeving van de school.....	72
3.3.4	Het openbaar maken van de inspectierapporten.....	73
3.4	Samenvatting.....	73
4	De ervaringen in de bve-sector	77
4.1	Inleiding	77
4.2	Uitkomsten individuele interviews en panelgesprekken.....	78
4.2.1	De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT	78
4.2.2	De stimuleringstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg	84
4.2.3	De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school.....	85
4.2.4	Het openbaar maken van de inspectieoordelen	86
4.3	Samenvatting.....	87
5	De ervaringen in het speciaal onderwijs	91
5.1	Inleiding	91
5.2	Resultaten panelgesprek speciaal onderwijs	93
5.2.1	De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT	93
5.2.2	De stimuleringstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg	97
5.2.3	De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school.....	98

5.2.4	Het openbaar maken van de inspectieoordelen	98
5.3	Samenvatting.....	99
6	Overige bevindingen	101
6.1	Inleiding	101
6.2	Uitkomsten groepsgesprekken met deskundigen en schoolbesturen	101
6.3	Uitkomsten individuele interviews met deskundigen	106
6.4	Vergelijking met andere studies	108
6.5	Samenvatting.....	110
	Literatuur	113
	Geraadpleegde personen	115
	Bijlage 1	117
	Bijlage 2	121

Samenvatting en conclusies

1 Aanleiding tot het onderzoek

De laatste jaren is de aandacht voor het toezicht door de inspectie van het onderwijs sterk in intensiteit toegenomen. In het algemeen is toezicht prominent teruggekeerd op de bestuurlijke agenda. Een belangrijke reden hiervoor is dat vele publieke organisaties, waaronder scholen en andere onderwijsinstellingen, de afgelopen jaren meer zelfstandigheid hebben gekregen.

Met de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in september 2002 is ook het onderwijstoezicht vernieuwd en aangepast aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Uitgangspunt hierbij is dat scholen en instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het gegeven onderwijs. Bij het vormgeven van deze verantwoordelijkheid hebben de scholen en instellingen de *ruimte om eigen keuzes* te maken. De scholen en instellingen bepalen binnen de wettelijke kaders zelf de kwaliteitsdoelen; verder zijn zij verantwoordelijk voor de realisering ervan, de kwaliteitsbewaking en de *publieke verantwoording* over de kwaliteit. De inspectie is op haar beurt verantwoordelijk voor een onafhankelijke beoordeling van de kwaliteit. Ze onderzoekt de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en toetst of scholen en instellingen aan een aantal kwaliteitsaspecten voldoen. Waar mogelijk sluit ze daarbij aan bij de werkzaamheden die de school of instelling zelf ten behoeve van de kwaliteitszorg heeft verricht. Dit betekent dat het toezicht door de inspectie in omvang kan variëren, afhankelijk van de kwaliteit van de zelfevaluatie van scholen en instellingen. Het toezicht varieert ook met de kwaliteit van de scholen. Op scholen en instellingen waar de inspectie de kwaliteit onvoldoende vindt wordt het toezicht geïntensiveerd, en op scholen met voldoende kwaliteit wordt minder intensief toezicht uitgeoefend. De WOT voorziet daartoe in vijf vormen van kwaliteitsonderzoek die de inspectie kan toepassen: 1. Jaarlijks onderzoek (JO); 2. Periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO); 3. Nader onderzoek (NO); 4. Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV); 5. Incidenteel onderzoek (IO). Het PKO is een onderzoek dat op alle scholen en instellingen wordt toegepast, driejaarlijks in de beroeps- en volwasseneneducatie, vierjaarlijks in de overige vormen van onderwijs. Bij dit onderzoek wordt gekeken naar de kern van de kwaliteit aan de hand

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

van een aantal criteria. Bij twijfel aan de kwaliteit vindt nader onderzoek (NO) plaats. De inspectie kan verder op eigen initiatief of in opdracht van de minister algemeen of specifiek onderzoek verrichten (incidenteel onderzoek, IO). Daarnaast is er het jaarlijks onderzoek (JO). Om te bevorderen dat ook goede scholen regelmatig onderzocht worden, heeft de Tweede Kamer besloten dat de Inspectie alle scholen jaarlijks onderzoekt. Dit gebeurt deels aan de hand van een vast stramien, gericht op voortgangsbewaking, en deels met een open agenda, om specifieke zaken te onderzoeken. De school kan deze vrije ruimte benutten door zelf aan te geven op welke punten zij van de inspectie extra feedback wil.

De werkwijze voor het kwaliteitsonderzoek van de inspectie is vastgelegd in de zogenoemde *toezichtkaders*. Dergelijke toezichtkaders bestaan momenteel voor het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en de expertisecentra en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Deze toezichtkaders zijn opgesteld door de inspectie, na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Elk toezichtkader bevat een waarderingskader, waarin de inhoudelijke uitwerking van kwaliteitsaspecten in de vorm van indicatoren en normen is opgenomen¹.

De WOT geeft de inspectie de taak om de kwaliteit van elke school/instelling in kaart te brengen en openbaar te maken. Op zichzelf is dat niets nieuws: ook in de afgelopen jaren gebeurde dit al, zij het dat de inspectie toen iets andere vormen van toezicht met andere namen hanteerde, namelijk Integraal en Regulier Schooltoezicht (IST en RST) in het basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs, en Integraal Instellingstoezicht (ITT) in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. De WOT voorziet echter in een wettelijke basis voor deze taak. Formeel is nu geregeld dat de inspectie niet alleen controleert of de school handelt conform de wettelijke bekostigingsvoorwaarden, maar ook dat zij een inhoudelijk oordeel uitspreekt over de *onderwijskwaliteit*, op aspecten als het onderwijsleerproces, het schoolklimaat, de leeropbrengsten, en de kwaliteit van de leerlingenzorg².

¹ Zie voor informatie over de inhoud van het waarderingskader bijlage 1.

² Voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is de situatie iets anders dan voor de andere typen onderwijs. De WOT bevat geen kwaliteitsaspecten voor de bve. De inspectie gebruikt wel kwaliteitsaspecten voor de bve, maar heeft deze afgeleid uit de WEB, de voor de bve geldende kaderwet. Daarin is vastgelegd aan welke kwaliteitseisen bve-instellingen dienen te voldoen. Instellingen formuleren en evalueren zelf hun beleidsdoelen. De inspectie toetst deze aan de hand van het toezichtkader, waarin indicatoren en beslisregels zijn vastgelegd.

Conclusies en aanbevelingen

Sinds de WOT zijn er enkele wijzigingen in de werkwijze van de inspectie. Eén van die wijzigingen is hierboven al genoemd: de inspectie zal meer dan voorheen haar toezicht variëren met de kwaliteit van de school en met de kwaliteit van de zelfevaluatie. Dit wordt het *proportionaliteitsbeginsel* genoemd. Eén van de overwegingen daarbij is dat onderwijsinstellingen niet méér mogen worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht nodig is. Verder is het de bedoeling dat het toezicht prikkelt tot de invoering van goede vormen van kwaliteitszorg en tot permanente verbetering van de kwaliteit. Het toezicht moet dus *stimulerend* zijn. Ook is een nadrukkelijk uitgangspunt dat de inspectie de vrijheid van onderwijs en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor hun onderwijs in acht moet nemen. Het toezicht mag dus *niet onnodig sturend* zijn.

Vooruitlopend op de evaluatie van de WOT in 2007 is door de minister van onderwijs aan het SCO-Kohnstamm Instituut gevraagd om een eerste inzicht te bieden in de nieuwe werkwijze van de inspectie aan de hand van onderzoek naar praktijkervaringen van scholen en instellingen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Het onderzoek moest een eerste inzicht bieden in de realisatie van de uitgangspunten in de WOT.

Daartoe zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Hoe ervaren scholen en instellingen de nieuwe werkwijze van de inspectie (met name het proportionaliteitsbeginsel en de nieuwe toezichtkaders) sinds de invoering van de WOT?
- 2 Biedt de werkwijze van de inspectie scholen en instellingen voldoende ruimte voor het maken van eigen keuzes en voor invulling van de eigen verantwoordelijkheid?
- 3 Hoe is de verhouding tussen de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie en de zelfevaluatie van scholen en instellingen in het kader van hun eigen kwaliteitszorg? Is het inspectiebezoek stimulerend en leidt het tot verbetering?
- 4 Houdt de inspectie naar de mening van scholen en instellingen voldoende rekening met specifieke omstandigheden in de school en met de omgeving van de school?
- 5 Hoe ervaren scholen en instellingen het publiek maken van de inspectierapporten?

2 Werkwijze

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij in de eerste fase van ons onderzoek twee groepsgesprekken gevoerd. Eén met wetenschappelijke deskundigen op het gebied van schoolontwikkeling en kwaliteitszorg en één met enkele belangrijke vertegenwoordigers van (koepels van) schoolbesturen en vakorganisaties. Daarnaast hebben we in diezelfde fase twaalf telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties die zich met kwaliteitszorg bezighouden of instrumenten van kwaliteitszorg hebben ontwikkeld, met vertegenwoordigers van de Bve Raad, de AOC Raad, Paepon (erkende niet-bekostigde instellingen)³ en vertegenwoordigers uit het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. In de tweede fase hebben wij elf panelgesprekken gehouden met

- directeuren van basisscholen (3 panels)
- directeuren van scholen voor voortgezet onderwijs (4 panels)
- directeuren van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en expertisecentra (1 panel)
- bovenschoolse managers basisonderwijs (1 panel)
- vertegenwoordigers van roc's en vakinstellingen (2 panels).

In de panels met de directeuren voor basis- en voortgezet onderwijs is onderscheid gemaakt tussen scholen die door de inspectie als 'zwak' en 'niet-zwak' zijn beoordeeld⁴, en is bovendien gezorgd voor een goede vertegenwoordiging van scholen met een specifiek onderwijsconcept (traditionele vernieuwingsscholen, zoals Jenaplan, Montessori, Vrije School), en scholen uit kleine denominaties, zoals reformatorische en islamitische scholen.

In totaal hebben wij via groepsgesprekken, telefonische interviews en panelgesprekken met meer dan 100 personen gesproken.

Ten slotte hebben we een survey gehouden onder de directies in het basis- en voortgezet onderwijs die een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) hebben gehad. De surveys geven de resultaten van 310 basisscholen en 55 scholen voor voortgezet onderwijs. In het speciaal onderwijs en de bve zijn geen vragenlijsten verspreid, omdat daar de aantallen scholen en instellingen die reeds een PKO

³ Bve Raad, AOC Raad, Paepon zijn alle organisaties voor de sector beroeps- en volwassenen-educatie (bve)

⁴ Voor het bepalen of een school zwak is, is het totaal-oordeel van de inspectie genomen. Een school is zwak als op de domeinen 'onderwijs en leren' en/of 'opbrengsten' de kwaliteit niet ten minste voldoende is.

hebben gehad nog te klein waren. Hun ervaringen zijn alleen in de panelgesprekken aan de orde gekomen.

De combinatie van een onderzoek in de breedte (survey) en in de diepte (panels) biedt de mogelijkheid tot generalisatie enerzijds en het rapporteren van specifieke bevindingen met betrekking tot kleine groepen anderzijds. De panels bieden vooral inzicht in de variatie aan ervaringen en opvattingen in het onderwijsveld, de surveys vooral in de mate waarin bepaalde informatie en opvattingen voorkomen. Omdat we in het speciaal onderwijs en in de bve-sector geen survey hebben gehouden, kunnen we voor deze twee sectoren niet aangeven hoe representatief de aangetroffen ervaringen zijn. Wel is er bij de vorming van de panels in deze sectoren gelet op een goede spreiding over verschillende soorten instellingen.

3 Voornaamste bevindingen

In de afzonderlijke hoofdstukken in dit rapport geven wij een samenvatting van de onderzoeksresultaten per sector. In dit hoofdstuk rapporteren wij de voornaamste bevindingen aan de hand van de vijf centrale thema's die uit de onderzoeksvragen voortvloeien. Waar nodig vermelden we of zich daarbij verschillen tussen de sectoren voordoen.

Ervaring met de nieuwe werkwijze

Over de inspectiebezoeken die sinds de invoering van de WOT hebben plaatsgevonden zijn de schooldirecties in het basis- en voortgezet onderwijs gemiddeld behoorlijk tevreden. Er is geen wezenlijk verschil in de mate van tevredenheid tussen het basis- en het voortgezet onderwijs. De directies in deze sectoren vinden de uitvoering van een PKO wel een behoorlijke belasting. Vooral de voorbereidingsfase vraagt van de schoolleiding meer werk dan het inspectietoezicht in de periode vóór de WOT. De inspectie vraagt nu immers van de school om allerlei gegevens zelf te leveren. Scholen voldoen al redelijk aan die wens: ze hebben voor meer onderdelen van het schoolbeleid informatie beschikbaar dan in de pre-WOT periode.

De deskundigheid en objectiviteit van de betrokken inspecteur worden in het basis- en voortgezet onderwijs gemiddeld hoog gewaardeerd, en directeuren vinden over het algemeen ook dat de inspecteurs voldoende vertrouwen wekken en zich stimulerend opstellen.

In het speciaal onderwijs is men minder tevreden over de uitvoering van het inspectietoezicht. In het panel met de directeuren uit deze sector is veel kritiek geuit

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

op de manier waarop de inspectie te werk is gegaan: er zijn verschillen gesignaleerd in handelwijze tussen inspecteurs; er was soms sprake van discrepantie tussen de (positieve) gesprekken met de inspecteur en het (negatievere) eindoordeel; algemeen was er het gevoel dat de inspectie onvoldoende begrip heeft voor de specifieke situatie van het speciaal onderwijs.

In de bve-panels toonde men zich in het algemeen tevreden over het verloop van het PKO. De voorbereiding ervan kost de instellingen wel veel tijd en energie en soms ervaart men het inspectiebezoek als een invasie. Er is weinig verschil te merken met de pre-WOT periode. Een specifiek probleem voor de bve-sector betreft de eenheid van toezicht. Er worden veel kanttekeningen geplaatst bij de huidige selectie van opleidingen. Wanneer vanuit de bezochte opleiding wordt geëxtrapoleerd naar de hele instelling, kan, zeker op sommige onderwerpen, een vertekend beeld ontstaan. Men zou daarom meer inspraak willen hebben in de voorbereiding van het bezoek.

Het inspectierapport

Het inspectierapport wordt in het basis- en voortgezet onderwijs voldoende positief beoordeeld in termen van fairness van conclusies⁵ en duidelijkheid over de werkwijze. Ook op dit punt verschillen de oordelen van de directies in beide sectoren niet. Fairness scoort daarbij iets hoger dan duidelijkheid. Dat het oordeel over duidelijkheid lager uitvalt, komt onder meer doordat men vindt dat maar matig zichtbaar is welke delen van het rapport betrekking hebben op wettelijke vereisten en welke op andere kwaliteitsaspecten.

De overwegend zwak beoordeelde scholen blijken significant negatiever te oordelen over de fairness van het inspectierapport dan niet-zwakke scholen. In het basisonderwijs vindt de groep scholen met een specifiek onderwijsconcept (de traditionele vernieuwingsscholen en scholen van kleine denominaties) vaker dat er voor het domein 'opbrengsten' verschil is tussen het inspectieoordeel en het eigen kwaliteitsbeeld van de school. Zo'n verschil is niet gevonden bij de vernieuwingsscholen en kleine denominaties in het voortgezet onderwijs. Dit kan liggen aan het kleine aantal van hen dat een PKO heeft gehad.

In de bve-sector wordt het inspectierapport goed gebruikt om interne veranderingen te bewerkstelligen. Alleen wanneer de inspectie niet duidelijk merkbaar

⁵ Hiermee bedoelen we de mate waarin de oordelen in het rapport worden ervaren als een 'eerlijk' beeld van de school.

aansluit bij de zelfevaluatie van de instelling werkt het inspectierapport contra-productief (dat wil zeggen juist niet stimulerend). Het domein 'opbrengsten' wordt in de bve-sector ervaren als een lastig punt in de beoordeling, met name door een mogelijke frictie tussen twee aspecten waar de inspectie naar kijkt: de toegankelijkheid van de opleiding en het rendement. Instellingen kunnen voor specifieke groepen deelnemers speciale opleidingen en trajecten aanbieden. De genoemde spanning bestaat derhalve vooral bij instellingen die hiervoor niet kiezen, maar in de 'gewone' opleidingen leerlingen opnemen, die meer risico op uitval lopen. Een grote toegankelijkheid (weinig selectie aan de poort, lage drempels) kan desondanks, volgens de panelleden, gepaard gaan met meer uitval en het niet halen van kwalificaties. Er worden dan immers meer 'risicoleerlingen' binnengelaten. Dit vergroot echter, zo stellen de bve-panelleden, de kans op een negatief oordeel van de inspectie over rendement. Andersom vergroot een selectievere toelating de kans op een onvoldoende voor toegankelijkheid.

Het waarderingskader

Het oordeel van de directeurs in het basis- en voortgezet onderwijs over het waarderingskader (de inhoudelijke kant van de toezichtkaders) van de inspectie is matig positief en is daarmee wat lager dan het gemiddelde oordeel over de uitvoering van het inspectiebezoek. Er zijn geen verschillen tussen beide sectoren. Wel zijn de verschillen tussen scholen betrekkelijk groot (grote afwijkingen rond het gemiddelde). Zowel in het basis- als voortgezet onderwijs zijn de verschillen tussen de directeurs relatief groot bij uitspraken die de autonomie van scholen betreffen. Het gaat met name om uitspraken over ervaren discrepantie tussen het waarderingskader en wat de school zelf goed vindt, en het stempel dat het waarderingskader drukt op de kwaliteitszorg. Dergelijk verschillen vonden we ook bij de vragen naar de toepassing van de beslisregels.

Over het algemeen vindt men in het basis- en voortgezet onderwijs het waarderingskader een redelijk goed instrument voor schooldiagnose en voor het afleggen van verantwoording. Iets minder is men te spreken over de eerlijkheid en objectiviteit van de beoordeling op grond van het waarderingskader.

In het speciaal onderwijs heeft men op enkele punten duidelijke kritiek op de beoordelingscriteria die de inspectie hanteert. Dit geldt vooral voor de beoordeling van de leertijd en de leeropbrengsten. In beide gevallen vindt men dat de inspectie te veel kijkt naar schoolvakken en de cognitieve kant van het onderwijs, en te

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

weinig naar wat nodig en mogelijk is met de specifieke groep leerlingen waarmee men te maken heeft⁶.

In de bve-sector accepteert men het waarderingskader als een gegeven. Wel is er discussie over de interpretatie van de begrippen ‘onafhankelijke deskundige’ en ‘relevante belanghebbenden’ in het domein Kwaliteitszorg en in het domein Opbrengsten geeft ‘gediplomeerde uitstroom die aansluit bij verwachtingen’ interpretatieproblemen. Deze onduidelijkheden ontlokken bij de instellingen verschillende reacties. Het ene type reactie is onzekerheid en de vraag naar eenduidige definities, het andere type is gebruik maken van de geboden ruimte om zelf invulling te geven aan de begrippen. In deze sector plaatst men ook vraagtekens bij de uniforme toepassing van het waarderingskader ongeacht het type instelling (roc, aoc of vakschool)⁷. In de niet-bekostigde instellingen leeft het toezichtkader nog niet erg. In deze sector is er ook de nodige kritiek op de beslisseregels. De manier waarop de normen worden toegepast zijn niet altijd inzichtelijk.

Totstandkoming van eindoordelen

De grote meerderheid van de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs kan zich vinden in de breedheid van het inspectieonderzoek. Men vindt dat alle acht aspecten waar de inspectie naar kijkt in het toezicht thuishoren. Veel minder scholen (ongeveer de helft) vindt echter dat al deze aspecten moeten worden meegeteld in het eindoordeel. Vooral het aspect leeropbrengsten zou een aanzienlijk deel van de scholen voor basisonderwijs buiten het eindoordeel willen laten. Ook in de panelgesprekken kwam hierover kritiek naar boven. Zo had een aantal panelleden slechte ervaringen met de manier waarop de oordelen over het grote aantal indicatoren uiteindelijk worden omgezet in eindoordelen per aspect. Ten slotte waren opvallend vaak panelleden niet op de hoogte van het feit dat slechts een beperkt aantal indicatoren meeweegt in de eindoordelen (zie voor de procedure die de inspectie hierbij toepast bijlage 1).

In de bve-panels is eveneens kritiek geuit op de manier waarop de inspectie de beslisseregels toepast. Naar het gevoel van een aantal panelleden hanteert de inspectie hierbij impliciet eigen normen.

⁶ Leertijd is een officiële deugdelijkheidseis. De kritiek van de scholen geldt ook niet zozeer de beoordeling hiervan op zichzelf, maar wel de definitie die de inspectie hanteert voor leertijd.

⁷ Er zijn verschillen tussen de waarderingskaders voor de verschillende typen instellingen. Maar kennelijk is het overheersende gevoel toch dat de inspectie te veel ‘alles over één kam scheert’.

Het proportionaliteitsbeginsel

Het proportionaliteitsbeginsel heeft twee aspecten: proportionaliteit in de hoeveelheid toezicht afhankelijk van de aangetroffen kwaliteit (meer toezicht op zwakkere scholen, minder op sterkere scholen) en proportionaliteit in de uitvoering van het toezicht afhankelijk van de mate waarin de school zichzelf al evalueert, en dus aan kwaliteitszorg doet. Voor evaluatie van het eerste aspect kwam dit onderzoek eigenlijk te vroeg. Er zijn wel PKO's geweest, maar vrijwel nog geen vervolgonderzoeken. Voor het tweede aspect wijzen de ervaringen van de panelleden er op dat dit nog niet erg uit de verf komt. Volgens de scholen worden de eerste PKO's door de inspectie gezien als een soort nulmeting, en gaat men nog vooral uit van de eigen standaard werkwijze. Een oorzaak hiervoor kan ook zijn dat de scholen naar het oordeel van de inspectie nog te weinig betrouwbare en valide zelfevaluaties opleveren.

Het principe van proportionaliteit in het inspectietoezicht wordt door alle scholen en instellingen nadrukkelijk onderschreven. Men vindt het goed dat er frequenter toezicht wordt gehouden op scholen en instellingen die als zwak beoordeeld zijn. De panelleden hebben wel aangegeven dat ze vinden dat de inspectie tijdig(er) weer van zich moet laten horen als er afspraken over verbetering zijn gemaakt. Liefst heeft men dan ook te maken met dezelfde inspecteur.

In dit verband zijn er door sommige panelleden kanttekeningen geplaatst bij de functie van het jaarlijks onderzoek. Dit onderzoek is bedoeld voor jaarlijkse monitoring en valt daarmee buiten het beginsel van proportionaliteit. In de ervaring van scholen is dat verwarrend en strijdig met de stimuleringsfunctie. Die komt het best tot zijn recht bij minder frequente bezoeken (zoals het PKO): er is dan immers voldoende tijd om afgesproken verbeteringen door te voeren. Een driejaarlijks PKO in combinatie met periodieke zelfrapportages van scholen is genoemd als alternatief voor het jaarlijks onderzoek.

Men is het er ook mee eens dat de inspectie de omvang van het eigen onderzoek afstemt op de hoeveelheid informatie die de school al kan leveren uit zelfevaluatie. Maar in de praktijk blijkt dit nog niet altijd in alle sectoren soepel te lopen. Naar de ervaring van een aantal panelleden weet de inspectie nog niet zo goed hoe dit beginsel moet worden toegepast, en men signaleert dat zich verschillen in gedrag lijn tussen inspecteurs voordoen. In het basis- en voortgezet onderwijs leeft met name in de kring van de traditionele vernieuwingsscholen en kleine denominaties de mening dat er (nog) onvoldoende sprake is van maatwerk bij de

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

toepassing van dit principe. Ook in het speciaal onderwijs heeft men de ervaring dat de inspectie erg uniform en ambtelijk te werk gaat. In de bve-sector zijn dezelfde geluiden te horen. Men vindt dat er van differentiatie in het toezicht en van flexibiliteit nog weinig te merken is. Inspecteurs gaan er ook heel verschillend mee om. Er is een tendens om het standaardprogramma af te werken.

Ruimte voor eigen keuzes en rekening houden met specifieke omstandigheden

Directeuren in zowel het basis- als voortgezet onderwijs ervaren over het algemeen weinig spanning tussen de keuzes die ze als school maken en de eisen die de inspectie stelt. Zij vinden dat het waarderingskader van de inspectie hen niet afremt in het maken van eigen keuzes. Traditionele vernieuwingsscholen en de scholen uit kleine denominaties signaleren ervaren echter wel iets vaker spanningen tussen eigen keuzes en het waarderingskader van de inspectie. Specifieke kritiekpunten die genoemd zijn in de panels met deze groep scholen zijn dat de inspectie te normatief is, dat er in het toezicht te veel nadruk ligt op de leeropbrengsten, dat de autonomie van scholen wordt aangetast, dat er te weinig vrijheid is om eigen leerlingvolgsystemen te kiezen. Men heeft de ervaring dat eigen keuzes wel mogelijk zijn, maar soms op essentiële punten kunnen leiden tot een mindere beoordeling.

Ook in het speciaal onderwijs en in een deelgebied van het voortgezet onderwijs, namelijk de praktijkscholen, ervaart men spanningen op dit punt. In deze sectoren vindt men vooral dat de inspectie te weinig oog heeft voor de specifieke populatie die men in huis heeft en de keuzes die men daarom heeft gemaakt. Men signaleert wel bereidheid bij de inspecteurs tot het geven van ruimte daarvoor, maar de toezichtkaders laten dit niet echt toe. In het speciaal onderwijs hebben de scholen in het panel de ervaring dat aan de inspecteurs wel uitgelegd kan worden welke keuzes men maakt. De inspecteurs blijken daar vaak ook begrip voor hebben, maar dat klinkt niet (voldoende) door in de uiteindelijke beoordelingen. Frustrerend vindt men ook dat er weinig wordt gekeken naar de ontwikkeling van de school.

In de bve-sector rapporteert men vergelijkbare kritische geluiden. In de toelichtingen bij de rapporten besteden inspecteurs wel aandacht aan de specifieke situatie van de opleidingen, bij de beoordelingen gebeurt dat echter niet. In deze sector rapporteren panelleden en overige respondenten dat de instellingen zich sterk richten op hetgeen de inspectie wil. Dit betekent dat ze zich vooral op de verticale verantwoording richten en de horizontale verantwoording vooralsnog niet of nauwelijks uit de verf komt.

Kwaliteitszorg op scholen en stimuleringsfunctie inspectie

Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs verschillen sterk in de mate waarin ze bezig zijn met kwaliteitszorg. De meeste scholen zijn er, zeker op onderdelen, wel al mee bezig. Opvallend is dat het survey uitwijst dat basisscholen verder zijn met kwaliteitszorg dan scholen in het voortgezet onderwijs. Uiteraard gaat het hier om rapportage door de scholen zelf. Het feit dat de inspectie sinds de WOT expliciet vraagt om zelfevaluatiegegevens heeft volgens de scholen wel enige invloed op de inspanningen die ze op dit gebied leveren, maar dit is zeker niet de enige invloed. Eigen beleidsbeslissingen en afspraken met besturen en/of bovenschools managers spelen ook een rol. Men vindt wel dat het PKO aanknopingspunten biedt voor schoolverbetering, en dat het inspectietoezicht in dit opzicht stimulerend werkt.

In het speciaal onderwijs zijn de scholen nog niet ver gevorderd met kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Dit feit belemmert de uitvoering van het proportionaliteitsprincipe. De stimuleringsfunctie van de inspectie is volgens de panelleden in het speciaal onderwijs ook nog niet groot. Daarvoor is het immers nodig dat de school zich herkent in het beeld dat de inspectie van de school schetst en zich kan vinden in de kritiekpunten van de inspectie.

In de bve-sector, met name in de roc's, is kwaliteitszorg geen nieuw verschijnsel op de beleidsagenda van de instellingen. De roc's maken voor hun kwaliteitszorg een keuze uit bestaande modellen. Het INK-model wordt het meest gehanteerd. Van het 'Branche-format zelfevaluatie', een door de sector zelf ontwikkeld instrument voor zelfevaluatie, wordt nog weinig gebruik gemaakt. In de niet-bekostigde instellingen heeft men nog weinig ervaring met het maken van zelfevaluaties. Men heeft een afwachtende houding. Verder ervaart men hier een grote discrepantie tussen de interne kwaliteitszorg en hetgeen de inspectie in de zelfevaluaties verwacht. In het agrarisch onderwijs is een **belangrijke impuls uitgegaan van het aanstellen van een speciale functionaris voor kwaliteitszorg**. De huidige invulling van kwaliteitszorg is nog sterk gericht op het afleggen van (externe) verantwoording. De interne functie moet nog meer ontwikkeld worden.

Het inspectierapport wordt in het basis- en voortgezet onderwijs nuttig gevonden als impuls voor kwaliteitsverbetering, maar niet in sterke mate. Het wordt ook zeker gebruikt voor verbeter- en evaluatieactiviteiten op de school, maar eveneens niet in sterke mate. Het meest nuttig vindt men het inspectierapport voor reflectie op de eigen kwaliteitszorg en voor bijstelling van het schoolplan. In de meeste gevallen komen negatieve beoordelingen van de inspectie niet onverwacht. Het

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

inspectierapport wordt meer van nut geacht voor het domein ‘onderwijs en leren’ (dat gaat over pedagogisch en didactisch handelen van leerkrachten, het leerstof-aanbod en de leertijd) en het domein ‘zorg voor kwaliteit’ (dat gaat over de wijze waarop de school de eigen kwaliteit evalueert en verbetert) dan voor het domein ‘opbrengsten’ (dat gaat over de resultaten die leerlingen behalen). Opvallend is dat de oordelen van de inspectie in het voortgezet onderwijs gemiddeld meer gebruikt worden voor reflectie op de eigen kwaliteitszorg dan in het primair onderwijs.

In de basisonderwijs-panels is benadrukt dat de inspectie de scholen niet te snel moet ‘afrekenen’ op tekortschietende kwaliteitszorg. Veel scholen bevinden zich nog in de beginfase van ontwikkeling op dit terrein. Ook vindt men dat scholen niet overhaast te werk moeten gaan bij het kiezen van een werkwijze of systeem, en zich daarbij niet alleen moeten laten leiden door wat de inspectie verlangt. Ge-signaleerd wordt dat het waarderingskader van de inspectie in hoge mate kan gaan beïnvloeden waarop scholen zich in hun zelfevaluatie richten. Sommigen vinden dat goed (het zijn goede indicatoren), maar anderen vinden dat een bezwaar.

In het voortgezet onderwijs bestaat de indruk dat het PKO meer stimuleert dan het vroegere RST. Uit de panelgesprekken met de directeurs uit het voortgezet onderwijs komt naar voren dat scholen die ervaring hebben met werken met ‘critical friends’ en lerende netwerken dat als stimulerender ervaren voor kwaliteitsverbetering dan het inspectietoezicht.

Uit de bve-sector komen gemengde geluiden. Soms komt de inspectie op basis van enkele interviews tot een bepaalde conclusie, terwijl volgens de instelling zelf de conclusie op basis van de (bredere) zelfevaluatie een andere zou moeten zijn. In andere gevallen mist men de motivering waarom de bevinding van een inspecteur op een specifiek aspect zwaarder weegt dan de zelfevaluatie. Ook is onduidelijk wanneer de zelfevaluatie voldoende is en wat de rol van de zelfevaluatie is. Op sommige punten vindt men de oordelen van de inspectie te generaliserend. In het algemeen geeft de dubbele taak van de inspectie - kwaliteit beoordelen en kwaliteit bevorderen - geen problemen. Tenminste wanneer het bevorderen wordt gedaan door instellingen een spiegel voor te houden en het aan de instellingen zelf wordt overgelaten om de kwaliteitsverbetering te regisseren. Het inspectierapport wordt door het management gebruikt om verbeteringen te bewerkstelligen; zowel in het domein kwaliteitszorg als in de twee andere, meer inhoudelijke, domeinen.

Publiek maken van inspectiegegevens

Het publiek maken van de inspectierapporten en het publiceren van kwaliteits-

kaarten zijn inmiddels in het basis- en voortgezet onderwijs een algemeen aanvaarde praktijk. De directeuren vinden het publiek maken van inspectiegegevens gemiddeld ook wel nuttig: het meest omdat het de school prikkelt tot verbeteren van de kwaliteit, maar ook wel voor het informeren van ouders. De directies in het voortgezet onderwijs zijn gemiddeld iets positiever in hun oordeel over de openbaarheid dan die in het basisonderwijs. Wellicht komt dit door het feit dat zij al langer ervaring hebben met kwaliteitskaarten. Nadelige effecten doen zich in de praktijk weinig voor. Toch is men geen onbeperkt voorstander van openbaar maken van inspectiebevindingen. Met name bestaan er nog behoorlijke bezwaren tegen het openbaar maken van de ‘opbrengsten’, vooral omdat er kritiek is op de berekeningswijze. In het algemeen hechten scholen er aan dat er een genuanceerd en breed beeld van de school naar buiten wordt gebracht. Daarom pleit een groot aantal directeuren er voor dat de school ook zelf commentaar en uitleg aan het inspectierapport kan toevoegen. Men ziet ook liever de (uitgebreide) PKO-rapportages dan de (summiere) kwaliteitskaarten op internet. Verder vindt men dat recente informatie op basis van het jaarlijks onderzoek (JO) tot bijstelling van de gegevens zou moeten leiden.

In het speciaal onderwijs heeft men nog geen ervaring met het openbaar maken van inspectierapporten, maar men maakt zich al op voorhand zorgen.

In de bve-sector vindt men het openbaar maken van de inspectiebevindingen in principe een goede zaak. Men heeft echter als kritiek dat de huidige inspectierapporten een te ongenueanceerd beeld geven. Er is te veel aandacht voor de voldoende en de onvoldoende en te weinig voor de (tekstuele) uitleg. Daardoor wordt de werkelijkheid te sterk gereduceerd. In de bve-sector zijn het vooral de opdrachtgevers (zoals gemeenten) degenen die naar de openbare inspectierapporten kijken. Aankomende cursisten en hun ouders doen dat naar de indruk van de instellingen eigenlijk zelden.

4 Conclusies

In dit onderzoek is gepeild wat scholen en instellingen vinden van de werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT. De ervaringen met een recent PKO op de school vormden daarvoor het uitgangspunt. Voor een goed begrip van de resultaten, is het van belang om de volgende zaken voor ogen te houden.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Gevoel van scholen en instellingen staat centraal

Het onderzoek gaat over de beleving van scholen en instellingen. Gevraagd is hoe zij het laatste inspectiebezoek hebben ervaren en wat hen daarin is opgevallen. Het onderzoek geeft dus een beeld van de werkwijze van de inspectie *door de ogen van de scholen*. Natuurlijk hebben scholen het niet altijd bij het rechte eind. Ze weten niet altijd precies wat er in de wet staat, en kennen ook niet in detail de richtlijnen die de inspectie volgt bij de uitoefening van haar toezicht. Wat de scholen melden is dus niet altijd ‘waar’. We geven een paar voorbeelden.

In het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs bestaat bij sommige scholen het idee dat de inspectie ‘eist’ dat de school de Eindtoets Basisonderwijs van het CITO afneemt. Dat is niet het geval, de inspectie staat ook andere valide toetsen toe. Ook kijkt ze niet alleen naar de eindresultaten maar ook naar tussenresultaten, en ook daarvoor baseert men zich niet op één instrument of systeem maar gaat men uit van wat de school kan laten zien aan gestandaardiseerde toetsgegevens. De kritiek van sommige scholen op de ‘verplichte’ CITO Eindtoets zou daarmee afgedaan kunnen worden als eenvoudigweg onjuist. De kritiek geeft echter het gevoel weer dat de inspectie voor de beoordeling van de leeropbrengsten te veel kijkt naar wat objectief toetsbaar is, en te weinig naar bijvoorbeeld de ontwikkeling die kinderen doormaken op school, zowel cognitief als niet-cognitief.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie signaleren sommige panelleden een spanning tussen de beoordeling van het rendement van opleidingen en beoordeling van de toegankelijkheid. De inspectie accepteert echter wel dat instellingen specifieke trajecten opzetten voor zwakkere deelnemers, als dat maar wordt gemotiveerd en in cijfers zichtbaar gemaakt. Voor de instellingen is dat kennelijk onvoldoende helder, of onvoldoende bekend, en zij ervaren vooral de ‘oneerlijkheid’ die uit de beide oordelen kan voortkomen.

Iets soortgelijks is aan de hand bij de voorbeelden die in de panels zijn gegeven van ‘impliciete normen’ die inspecteurs zouden hanteren. In een aantal van deze gevallen is wel degelijk sprake van een bepaalde onderliggende richtlijn die inspecteurs toepassen. Scholen kennen deze echter niet en ervaren een bepaald oordeel dan als inspecteurgebonden en subjectief. Dit geldt voor alle door ons onderzochte vormen van onderwijs.

In dit onderzoek gaat het dus over de *ervaring* van scholen en instellingen. Die is door de scholen en instellingen in de panelbijeenkomsten naar voren gebracht en geïllustreerd. Daarbij hebben ze niet vaak uitvoerig gereflecteerd op de uitgangs-

punten van de WOT en de implicaties daarvan⁸. Voor het trekken van conclusies over de pro's en contra's van de WOT biedt dit onderzoek derhalve wel materiaal, maar zeker niet het laatste woord.

Representativiteit

Voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs biedt dit onderzoek een voldoende representatief beeld. De combinatie van survey en panels die we daar hebben kunnen toepassen geeft zowel de algemene trend in de ervaringen (surveyresultaten) als de variatie in opvattingen en achterliggende motieven en overwegingen (panels). Soms stemmen de panel- en de surveyresultaten niet geheel overeen (de afzonderlijke hoofdstukken geven daarin meer inzicht), maar over het geheel genomen liggen de resultaten in elkaars verlengde.

Voor de bve-sector en het speciaal onderwijs hebben we alleen panelgesprekken kunnen houden en moeten de resultaten dus als meer voorlopig worden gezien. Dat geldt zeker voor het speciaal onderwijs, waar slechts één panelgesprek is gevoerd en waar bovendien nog maar weinig scholen een compleet PKO achter de rug hebben.

Moment van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd kort na invoering van de WOT. Veel ervaring is er dus nog niet en voor zowel inspectie als scholen is het nog 'zoeken' en 'wennen' wat betreft de toepassing van nieuwe beginselen. Definitieve uitspraken over de mate waarin het lukt om de principes van de WOT te realiseren kunnen daarom nog niet worden gedaan. Het onderzoek laat beginervaringen zien, en daarmee een aantal punten waarop verdere verbeteringen wellicht wenselijk zijn. Op onderdelen is de inspectie daarmee al bezig, omdat ze zelf ook al geconstateerd heeft dat de nieuwe werkwijze hier en daar nog problemen oplevert⁹. De resultaten van dit onderzoek kan de inspectie daarbij verder gebruiken.

De opmerkingen hierboven zijn bedoeld om aan te geven wat de gebruikswaarde van het onderzoek is. Tegen deze achtergrond gaan we hieronder nog in op enkele inhoudelijke conclusies.

⁸ Dat is wel meer gebeurd in het voorbereidende gesprek met externe deskundigen, zie hiervoor hoofdstuk 6.

⁹ Dit geldt bijvoorbeeld voor de wijze waarop de oordelen op de verschillende niveaus uit het waarderingskader tot stand komen en voor de daarbij horende beslisregels.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

De toepassing van het proportionaliteitsbeginsel

Het onderzoek heeft laten zien dat het proportionaliteitsbeginsel door het onderwijsveld breed wordt onderschreven, maar ook dat men vindt dat de toepassing nog het nodige te wensen overlaat. Een vrij algemene klacht is dat de inspectie nog sterk gestandaardiseerd te werk gaat. De geluiden over de mate waarin de zelfevaluatie van scholen door de inspectie worden gebruikt wisselen sterk; kennelijk gaat de inspectie daar nog niet eenduidig mee om. De directies (en in de bve de kwaliteitszorgfunctionarissen) vinden de voorbereiding van een inspectiebezoek veel tijd kosten, meer dan ze gewend waren in de pre-WOT periode. De verwachting was dat proportioneel toezicht juist minder tijd zou gaan kosten voor de scholen, omdat er aangesloten zou worden bij wat de scholen zelf al kunnen laten zien (resultaten van kwaliteitszorgactiviteiten). Deze verwachting lijkt nog niet uit te komen. Een mogelijke oorzaak is dat scholen nog niet ver genoeg gevorderd zijn met kwaliteitszorg¹⁰. Een andere mogelijkheid is dat scholen wel aan kwaliteitszorg doen (dat rapporteren ze in ieder geval zelf in dit onderzoek), maar dat er een discrepantie is tussen wat de inspectie verwacht (uitgaande van haar eigen waarderingskader) en wat de scholen en instellingen (kunnen) leveren. In dit kader lijkt het ons een nadere bezinning wenselijk op het risico van een toenevende ‘verantwoordingsbureaucratie’ bij de scholen. Die bureaucratie zal door scholen veel minder sterk ervaren worden als ze zelf verder zijn met kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Een voorwaarde is dan wel dat er voldoende flexibiliteit is in daarvoor te kiezen systemen, procedures en onderwerpen, en dat de inspectie er in slaagt om het toezicht ‘op maat te snijden’.

Dat scholen meer eigen verantwoordelijkheid voor evaluatie en kwaliteitszorg moeten gaan dragen roept in het veld geen discussie op. In dat licht verlangt men echter wel meer inspraak. Zo zou men, zeker in instellingen die al wat verder gevorderd zijn met kwaliteitszorg, graag mee willen beslissen over het tijdstip van inspectiebezoek, en over de selectie van opleidingen en docenten die de inspectie wil gaan bezoeken. Men heeft immers zelf een belang bij de resultaten van het inspectiebezoek en wil ze gebruiken voor verdere ontwikkeling van het onderwijs.

De gedachte dat de inspectie intensiever toezicht houdt als de kwaliteit van de school onvoldoende is bevonden heeft brede steun. Er zijn dan wel duidelijke afspraken nodig over het vervolgtraject; het onderzoek heeft laten zien dat die

¹⁰ De inspectie rapporteert dit nu al een aantal jaren achtereenvolgend in haar onderwijsjaarverslag.

duidelijkheid er nog niet in alle gevallen is. Enige verwarring lijkt in dit licht te bestaan over de functie van het jaarlijks onderzoek. Een nadere doordenking hiervan ten opzichte van de proportionaliteitsgedachte is wenselijk.

Stimulerende functie van de inspectie en eigen verantwoordelijkheid van scholen

We hebben kunnen vaststellen dat scholen redelijk tevreden zijn over de stimulerende rol van de inspectie. Het inspectierapport vervult zeker in het basis- en voortgezet onderwijs een functie bij schoolverbetering en (in mindere mate) bij de ontwikkeling van kwaliteitszorg. In het speciaal onderwijs en in de bve-instellingen zijn echter meer kritische geluiden geuit over dit onderwerp. In het speciaal onderwijs heeft men relatief veel moeite met de gestandaardiseerde, soms ‘ambtelijk’ genoemde wijze waarop de inspectie te werk gaat, vooral omdat men het gevoel heeft dat de inspectie te weinig rekening houdt met de specifieke kenmerken van de leerlingengroep die men bedient. Het gevolg is dat men zich niet herkent in het oordeel dat de inspectie geeft over de school, en het dus ook niet ervaart als stimulans tot verbetering. In de bve speelt iets heel anders: daar zijn sommige instellingen naar verhouding ver met zelfevaluatie en merkt men dat de inspectie daar nog geen goed antwoord op heeft. Ook daar is de klacht dat de inspectie te star en te ambtelijk te werk gaat, en dat dit niet stimulerend werkt. Ervaringen van scholen voor voortgezet onderwijs die al vrij ver zijn met zelfevaluatie wijzen er eveneens op dat de stimulerende functie van de inspectie geringer is naarmate men zichzelf meer ontwikkelt als lerende organisatie.

Hoe interne kwaliteitszorg en extern toezicht zich tot elkaar moeten verhouden is eigenlijk nog weinig doordacht, zo hebben we in het onderzoek gemerkt. De gedachte in de WOT dat kwaliteit bevorderen en kwaliteit bewaken in het werk van de inspectie goed kunnen samengaan, wordt op dit moment in het onderwijsveld wel onderschreven. Het zijn met name de externe deskundigen die zich hierover in ons onderzoek in meer kritische zin hebben uitgelaten, en de principiële vraag hebben opgeworpen of de stimuleringsfunctie wel tot het takenpakket van de inspectie kan of mag behoren. In het scholenveld zijn die geluiden nog schaars, maar mogelijk gaan ze toenemen als scholen doen wat het beleid verwacht, namelijk autonome scholen worden met een eigen professionele opvatting en een eigen concept. Dergelijke scholen zullen naar verwachting kritischer tegenover de inspectie komen te staan.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

In dit verband is het de moeite waard na te gaan hoe besturen van scholen en instellingen in hun toezichthoudende rol beter betrokken kunnen raken bij het samenspel tussen extern toezicht door de inspectie en interne kwaliteitszorg. De ervaringen die bovenschoolse managers in het basisonderwijs in dit verband opdoen kunnen daarbij een rol spelen.

Het waarderingskader en de wijze van beoordelen

Met de inhoud van het waarderingskader dat de inspectie hanteert sinds de invoering van de WOT hebben de meeste scholen weinig moeite. Men vindt het over het algemeen wel ‘de goede indicatoren’ voor onderwijskwaliteit. Wel valt uit de vele opmerkingen in de panels over de wijze van beoordelen af te leiden dat er meer duidelijkheid zou moeten komen over de verschillende niveaus (domeinen, aspecten en indicatoren) en over de toepassing van de beslisregels.

Voor sommige scholen liggen er echter nog wel knelpunten. In het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en op traditionele vernieuwingsscholen heeft men meer moeite met de wijze waarop de inspectie het domein ‘opbrengsten’ en het aspect ‘leertijd’ waardeert. Vooral op die gebieden ervaart men spanningen tussen de keuzes die de school zelf maakt en de manier waarop de inspectie kijkt. Het verdient aanbeveling om de werkwijze van de inspectie bij deze groepen scholen nader te onderzoeken.

De huidige toezichtkaders werken niet verstarrend, zo rapporteren de scholen in dit onderzoek. Hierbij kunnen echter wel kanttekeningen worden geplaatst. We hebben immers ook gehoord dat scholen de neiging hebben zich ‘inspectiegericht’ te gedragen, zowel bij de keuzes die ze maken voor de inrichting van de zelfevaluatie als bij de onderwerpen die ze kiezen voor verbetering van het onderwijs. Men doet dat omdat het oordeel van de inspectie als belangrijk wordt ervaren en men graag een positief oordeel wil. Dat betekent dat men misschien formeel wel, maar voor het gevoel niet volkomen vrij is om eigen accenten in het onderwijs te leggen, en dat het waarderingskader van de inspectie tot op zekere hoogte sturend is of als sturend wordt opgevat. Nadere reflectie op dit verschijnsel is gewenst, in het licht van het uitgangspunt van de WOT dat de inspectie de vrijheid van onderwijs en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor hun onderwijs in acht moet nemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De groeiende behoefte aan inzicht in kwaliteit valt samen met een trend die al een aantal jaren in het onderwijs zichtbaar is: minder overheidsregels, meer ruimte voor eigen beleid en verantwoordelijkheid van scholen. Deze twee ontwikkelingen hebben geleid tot een nieuwe wet die op 1 september 2002 van kracht is geworden: de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). In de WOT staat dat een school zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs; dus ook voor de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en geëvalueerd. De inspectie moet in haar toezicht daarbij zoveel mogelijk aansluiten.

Controleren en stimuleren

Met de WOT krijgt de inspectie de taak de kwaliteit van elke school in kaart te brengen en openbaar te maken. Op zichzelf is dat niets nieuws: ook in de afgelopen jaren gebeurde dit in de vorm van het Integraal en Regulier School- of Instellingstoezicht (IST, RST, IIT). Met de WOT heeft de nieuwe werkwijze echter een wettelijke basis gekregen. Formeel is nu geregeld dat de inspectie niet alleen controleert of de school handelt conform de wettelijke bekostigingsvoorwaarden, maar ook dat zij een inhoudelijk oordeel uitspreekt over de *onderwijskwaliteit*. Daaronder wordt een aantal aspecten verstaan, zoals het onderwijsleerproces, het schoolklimaat, de leeropbrengsten, en de kwaliteit van de leerlingenzorg. Naast het beoordelen op kwaliteit stimuleert de inspectie de onderwijsinstellingen om hun zelfregulerend vermogen verder te ontwikkelen.

Uitgangspunten bij toezicht

In de WOT zijn drie uitgangspunten opgenomen waaraan het inspectietoezicht moet voldoen. Ten eerste: het inspectietoezicht moet de vrijheid van onderwijs en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor hun onderwijs in acht nemen. Ten tweede: onderwijsinstellingen worden niet méér belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht nodig is. En ten derde: het toezicht is er mede op gericht te informeren over de ontwikkelingen in die sector, in het bijzonder over de kwaliteit ervan (Inspectie van het onderwijs, Veranderend Toezicht, 2002).

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Proportionaliteitsbeginsel

Het nieuwe toezicht is proportioneel van aard: het sluit aan bij zelfevaluaties van scholen en is afgestemd op de kwaliteit van het onderwijs. Dit betekent dat een goede school veel minder intensief wordt bezocht dan een in de ogen van de inspectie minder goede school. In plaats van het Reguliere Schooltoezicht en het Integrale Schooltoezicht krijgen scholen nu te maken met een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO). Bij dit onderzoek wordt gekeken naar de kern van de kwaliteit aan de hand van een nieuw toetsingskader. Bij twijfel aan de kwaliteit vindt nader onderzoek (NO) plaats. De inspectie kan verder op eigen initiatief of in opdracht van de minister algemeen of specifiek onderzoek verrichten (incidenteel onderzoek, IO).

Daarnaast is er het jaarlijks onderzoek. Om te bevorderen dat ook goede scholen regelmatig bezocht worden, heeft de Tweede Kamer besloten dat de Inspectie alle scholen jaarlijks bezoekt. Dit gebeurt deels aan de hand van een vast stramien waarbij de voortgangsbewaking bepaald wordt. Daarnaast is er binnen dit onderzoek sprake van vrije ruimte of open agenda om specifieke zaken te onderzoeken. De school kan deze vrije ruimte benutten door zelf aan te geven op welke punten zij van de Inspectie extra feedback wil.

Toezichtkaders

Als verantwoording voor de manier waarop het toezicht wordt uitgeoefend (werkwijze en inhoud) zijn toezichtkaders opgesteld door de inspectie, in overleg met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en andere betrokkenen. Deze toezichtkaders worden uiteindelijk goedgekeurd door de minister. Er zijn vier toezichtkaders ontwikkeld: voor het primair onderwijs, voor het voortgezet (speciaal) onderwijs en expertisecentra, voor het voortgezet onderwijs en voor de het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Elk toezichtkader bevat een waarderingskader, waarin de inhoudelijke uitwerking van kwaliteitsaspecten in de vorm van indicatoren en normen is opgenomen (zie bijlage 1).

Openbaarheid

Een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe toezicht is de openbaarmaking van het inspectieoordeel. Volgens de WOT is het van groot belang dat de inspectie haar oordelen *actief* openbaar maakt. Dit past in het geheel van het afleggen van publieke verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs als complement van

de vergroting van de autonomie van de instellingen. In de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27783, nr. 3, p. 19) wordt daarbij aangetekend dat dit “mogelijk – als het gaat om oordelen van de inspectie dat de kwaliteit tekortschiet – nadelige gevolgen voor instellingen met zich mee kan brengen, ook al wegen deze niet op tegen het genoemde belang van openbaarheid en publieke verantwoording”.

Openbaarmaking van inspectiegegevens was al een praktijk die vóór de invoering van de WOT plaatsvond. Zo werd de inspectie in 1997 min of meer gedwongen om de bij haar bekende kwaliteitsgegevens van scholen vrij te geven voor publicatie in het dagblad *Trouw* (zie Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001.) Daarop volgde de inspectie zelf met de publicatie van de zogenoemde kwaliteitskaarten voortgezet onderwijs. Het was echter pas in de WOT, dat deze openbaarmaking als algemeen principe werd aanvaard. Men hoopte, zoals Van Bruggen & Mertens (2001) stellen, dat door de openbaarmaking de discussies over de kwaliteit van de school tussen ouders, leerlingen, maatschappelijke organisaties en scholen geïntensiveerd zouden worden en dat dit uiteindelijk tot verbetering van de kwaliteit zou leiden.

Doel van het onderzoek

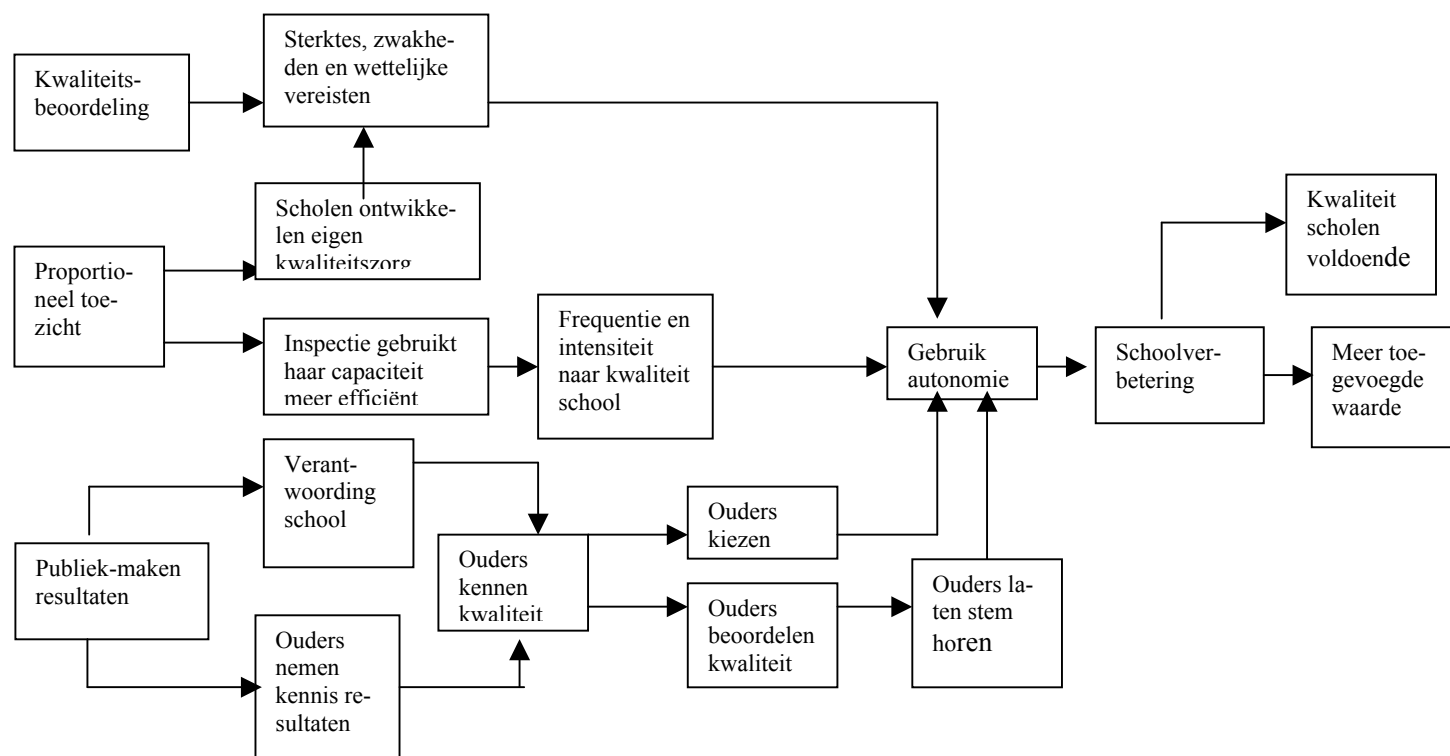
Nu de WOT enige tijd van kracht is en er eerste ervaringen zijn opgedaan met de veranderingen in de werkwijze van de inspectie (sinds januari 2003 werkt de inspectie volgens de nieuwe systematiek), bestond bij het Ministerie van OCW behoefte aan een *externe* evaluatie van de nieuwe toezichtssystematiek in relatie tot de uitgangspunten van de WOT.¹¹ Deze externe evaluatie moet zichtbaar maken hoe in de scholen en instellingen de nieuwe werkwijze wordt ervaren. Deze evaluatie heeft betrekking op de onderwijssectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De bovengenoemde nieuwe uitgangspunten van de WOT (de ‘beleidstheorie’ achter de wet) zijn als volgt, schematisch, weer te geven (ontleend aan Ehren, Leeuw & Scheerens, 2003):

¹¹ De Inspectie evalueert haar nieuwe werkwijze ook zelf; zie daarover meer in hoofdstuk 6.

Schema 1 De beleidstheorie achter de WOT



Gezien de uitgangspunten in de WOT zijn bij een evaluatie van de ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie verschillende kwesties van belang, namelijk:

- Laat de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie voldoende ruimte aan scholen en instellingen voor het maken van eigen keuzes?
- Stimuleert de inspectie door haar werkwijze de kwaliteitsverbetering en ook de kwaliteitszorg op scholen (met name door aan te sluiten bij de zelf-evaluatie)?
- Houdt de inspectie voldoende rekening met de omgeving van de school en de specifieke omstandigheden?
- Wat zijn de effecten van het openbaar maken van de inspectieoordelen?

We zullen hieronder kort deze kwesties toelichten en vervolgens onze onderzoeksvragen formuleren.

De beoordelingstaak van de Inspectie en de ruimte voor eigen keuzes

In essentie zit er een zekere spanning tussen het principe van zelfverantwoordelijkheid van instellingen en het principe van toezicht door een externe instantie, vooral als voor dat toezicht gebruikt wordt gemaakt van een schoolextern opgesteld kader. Het waarderingskader van de inspectie bevat immers een definitie van wat ‘goed onderwijs’ is, en die definitie hoeft niet overeen te komen met die van de school zelf. Zo maakt de wetgever al een onderscheid tussen aspecten die van zo groot belang worden geacht dat de overheid daarover bepaalde voorschriften geeft (deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden) én andere aspecten van kwaliteit waarover de inspectie inzicht moet bieden aan betrokkenen in het onderwijs (Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27783, nr. 3, p. 10.) Een belangrijke vraag voor het onderzoek is dus in hoeverre scholen en instellingen een *definitieverschil over onderwijskwaliteit* ervaren tussen de opvattingen van henzelf en die van de inspectie.

Dit is ook voor het overheidsbeleid een belangrijke vraag. Scholen krijgen immers meer autonomie. De verwachting is dat scholen die ruimte zullen gebruiken om zich (verder) te profileren en zich te onderscheiden ten opzichte van andere scholen. Ze moeten echter ook rekenschap afleggen, in sterkere mate dan vroeger, ook op domeinen waar men dat niet gewend is en die niet eerder wettelijk waren vastgelegd. Een belangrijke factor hierbij is de mate waarin scholen een eigen

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

concept of identiteit hebben. Verwacht mag worden dat bij een sterkere eigen identiteit meer frictie kan ontstaan met de kaders van de inspectie. Om die reden besteden we in het onderzoek apart aandacht aan scholen met een duidelijke religieus concept (bijvoorbeeld de reformatorische scholen) of een duidelijk pedagogisch-didactisch concept (zoals bij traditionele vernieuwingsscholen: montessori, dalton, jenaplan, freinet en vrije scholen).

De stimuleringstaak van de inspectie en het aansluiten bij zelfevaluatie

Naast de beoordelingstaak heeft de inspectie ook een taak om scholen te stimuleren hun kwaliteit te verbeteren. De veronderstelling is dat de spiegel die de inspectie scholen voorhoudt hen zal stimuleren om, waar nodig, de kwaliteit verder te verbeteren. Idealiter is de instelling daarop zelf al gericht en is ze bezig met systematische kwaliteitszorg. Volgens de verslagen van de inspectie zijn veel scholen en instellingen daar in de praktijk echter nog niet ver mee gevorderd (Inspectie van het Onderwijs, 2002, 2003 & 2004). Dat roept de vraag op of en op welke wijze de inspectie kan aansluiten bij de zelfevaluatie van scholen. Het kan immers zijn dat een school naar zijn eigen inzicht al ver op weg is met zijn kwaliteitszorg en zelfevaluatie, maar toch niet voldoet aan de verwachtingen van de inspectie op dit gebied.

Het kan ook zijn dat scholen die de prikkel van het inspectieoordeel om de stap te zetten naar kwaliteitsverbetering nodig hebben en zelfs verwelkomen, maar die zich in de keuzes voor verbeterpunten vervolgens uitsluitend laten leiden door de standaarden van de inspectie. Zo hebben analyses van de schoolverbeteringsplannen van de Onderwijskansenscholen laten zien dat nogal wat scholen niet in staat zijn tot een eigen schooldiagnose (sterkte/zwakte analyse) en zich daarom alleen ten doel stellen om 'de onvoldoendes van de Inspectie weg te werken' (Ledoux, 2002). De standaarden van de inspectie worden daarmee voor schoolontwikkeling en schoolverbetering erg dominant. Die dominantie is ook merkbaar bij de meeste kwaliteitszorginstrumenten, die nu op de markt zijn en die de indicatoren van de inspectie volledig als uitgangspunt hebben genomen. Het zou kunnen zijn dat scholen daardoor minder gestimuleerd worden om eigen keuzes te maken en eigen doelen te stellen.

Rekening houden met de omgeving van de school en met specifieke omstandigheden

Voor veel vraagstukken in het onderwijs is het van belang te kijken naar de omgeving waarin scholen hun taak uitoefenen. Die omgeving komt immers langs verschillende lijnen de school binnen. In de eerste en belangrijkste plaats omdat scholen, vooral in het basisonderwijs, hun leerlingen uit die omgeving rekruteren. Scholen verschillen daardoor in leerlingenpubliek, en dat heeft velerlei gevolgen voor de inrichting van het onderwijs, de wijze waarop aan maatschappelijke verwachtingen moet of kan worden voldaan, en de resultaten die de school kan behalen.

In de tweede plaats hebben scholen, en dat geldt opnieuw het sterkst voor het basisonderwijs, allerlei relaties met de omgeving. Soms opzettelijk, omdat de school zelf zoekt naar samenwerking met partners in de omgeving (bijvoorbeeld in het geval van Brede Scholen), soms vanzelf, omdat met de leerlingen en de ouders met zaken die in de omgeving van de school spelen de school binnenkomen. De inspectie wil bij het uitvoeren van de toezichtstaak zoveel mogelijk rekening houden met de omgeving waarin de school staat, vanuit het besef dat de omgeving een belangrijke factor kan zijn voor het functioneren van de school. Een school in een achterstandsgebied in de grote steden ziet er immers weer anders uit dan een school in een plattelandsomgeving. Dit maakt de vraag van belang of de inspectie bij de uitoefening van het toezicht naar de mening van de scholen en instellingen voldoende rekening houdt met de specifieke omstandigheden in de school en met de omgeving van de school.

Verantwoording tegenover de buitenwereld

De inspectierapporten zijn openbaar en voor iedereen te vinden op internet. Dit wordt gedaan om aan te sluiten bij de maatschappelijke behoefte aan informatie over de kwaliteit van het onderwijs. Ook verwacht men dat de inspectierapporten voorzien in een behoefte bij ouders. Ouders kunnen de rapporten gebruiken voor vergelijking tussen scholen, hetgeen relevant is wanneer een keuze voor een school of instelling moet worden gemaakt. Ook stelt het ouders in staat om de scholen waar hun kinderen onderwijs volgen aan te spreken op de kwaliteit. In de beginfase van de openbaarmaking van de inspectiegegevens was er veel discussie over de voor- en nadelen daarvan (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001). Scholen waren beducht voor de effecten die het zou kunnen hebben op hun publieke imago en daarmee op leerlingenaantallen. De vraag of de kwaliteitsoordelen wel een 'eerlijke' vergelijking mogelijk maken speelde daarbij een be-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

langrijke rol. Daarom is het zinvol om in het onderzoek aandacht te besteden aan de publieke functie van de inspectierapporten.

Onderzoeksvragen

Gezien het bovenstaande formuleren we de te beantwoorden vragen voor dit onderzoek als volgt:

- 1 Hoe ervaren scholen en instellingen de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT?
 1a. Wat vinden ze van (de toepassing van) het proportionaliteitsbeginsel en de frequentie en intensiteit van de verschillende vormen van onderzoek?
 1b. Wat vinden ze van de inhoud van de nieuwe toezichtkaders en van de toepassing van de beoordelingscriteria/beslisregels?
- 2 Biedt de werkwijze van de inspectie scholen en instellingen voldoende ruimte voor het maken van eigen keuzes en voor invulling van de eigen verantwoordelijkheid? In hoeverre wordt die ruimte ook benut, en door wie (welk type scholen)?
- 3 Hoe is de verhouding tussen de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie en de zelfevaluatie van scholen en instellingen in het kader van hun eigen kwaliteitszorg?
 3a. In hoeverre ervaren de scholen en instellingen het toezicht van de inspectie als stimulerend of beperkend?
 3b. Leiden de inspectierapporten tot activiteiten voor schoolverbetering? Zo ja, op welk gebied?
 3c. Zijn er in dit opzicht verschillen tussen scholen/instellingen? Met welk kenmerken van scholen/instellingen hangen deze verschillen samen?
- 4 Houdt de inspectie naar de mening van scholen en instellingen voldoende rekening met specifieke omstandigheden in de school en met de omgeving van de school?
- 5 Hoe ervaren scholen en instellingen het publiek maken van de inspectierapporten?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit drie fasen. Oorspronkelijk was het de bedoeling om deze fasen in de tijd op elkaar te laten volgen om zo optimaal gebruik te maken van de opbrengsten van elke afzonderlijke fase voor de daaropvolgende. In verband met een mogelijk tussentijdse bijstelling van de toezichtkaders is ons echter verzocht om het eindrapport eerder op te leveren en dus in tijd te bekorten. Daarom zijn nu de tweede en derde fase min of meer gelijktijdig uitgevoerd.

Fase 1 Raadpleging deskundigen en vertegenwoordigers van het onderwijsveld

In de eerste fase zijn gesprekken gevoerd met verschillende groepen deskundigen. Het doel was een verdere specificatie van de onderzoeksvragen, met het oog op te ontwikkelen instrumenten en keuze van respondenten; het verzamelen van achtergrondinformatie die nodig is voor de interpretatie van de onderzoeksgegevens; en het verzamelen van informatie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Er zijn zowel groeps gesprekken als individuele gesprekken gehouden.

De groeps gesprekken hebben plaatsgevonden met:

- 1 Een delegatie van de inspectie. Dit gesprek heeft geresulteerd in afspraken over de levering van verschillende soorten inspectiegegevens (bijvoorbeeld welke scholen wanneer en met welk resultaat een periodiek kwaliteitsonderzoek hebben ondergaan) en inzicht in de ervaringen bij de inspectie zelf met de nieuwe inspectiewijze.
- 2 Enkele wetenschappers met deskundigheid op het gebied van schoolontwikkeling, kwaliteitszorg, bestuur en beleid in het onderwijs. Dit gesprek heeft geresulteerd in inzicht in de belangrijkste elementen uit de WOT en de discussie daarover, het onderzoek naar toezicht, controle en kwaliteitszorg en heeft bouwstenen aangedragen voor het survey en de panelgesprekken.
- 3 Enkele vertegenwoordigers van (koepels van) schoolbesturen. Dit gesprek heeft geresulteerd in inzicht in de visie van de besturenorganisaties op de onderwerpen die in de onderzoeksvragen centraal staan, en in de ervaringen die zij daarmee hebben op hun scholen/vanuit hun achterban.

Individuele (telefonische) interviews hebben plaatsgevonden met:

- Vertegenwoordigers van Q5 en Q-primair, d.w.z. organisaties die tot taak hebben om de kwaliteitszorg in de eigen sector te stimuleren en te begeleiden;

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

- Enkele medewerkers van de landelijke pedagogische centra en begeleidingsinstanties die veel ervaring hebben met de ondersteuning van scholen en instellingen op het gebied van kwaliteitszorg zoals KPC, OBD;
- Enkele vertegenwoordigers van organisaties die zelfevaluatieinstrumenten voor scholen hebben ontwikkeld;
- Vertegenwoordigers Bve Raad, AOC Raad en Paepon (erkende niet bekostigde instellingen);
- Vertegenwoordigers Landelijke Vereniging Speciale Onderwijszorg (koepelorganisatie voor het speciaal basisonderwijs) en REC's.

In deze interviews is gevraagd naar een oordeel over de stand van zaken met betrekking tot kwaliteitszorg in het onderwijs en de verhouding tussen inspectieoordelen en zelfbeoordeling.

De groepsgesprekken en de individuele interviews (uitgezonderd die met vertegenwoordigers uit het speciaal onderwijs en de bve-sector; zie daarvoor de hoofdstukken 4 en 5) worden gerapporteerd in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 6 worden onze onderzoeksresultaten ook vergeleken met het interne onderzoek van de inspectie en een onderzoek van de algemene vereniging van schoolleiders (AVS) onder haar leden.

Fase 2 Panelgesprekken met vertegenwoordigers van scholen en instellingen

In de tweede fase hebben panelgesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van scholen en instellingen uit de drie verschillende sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Het ging hier om scholen en instellingen die sinds de invoering van de WOT een Periodiek Kwaliteits Onderzoek (PKO) hadden gehad. Voor de selectie van panelleden is gebruik gemaakt van de bestanden van de inspectie. Er zijn scholen gezocht die ervaring hebben met zowel de oude toezichtsystematiek (IST en RST) als de nieuwe (JO, PKO). Het jaar 2003 is het criteriumjaar voor de beoordeling sterk/zwak. Voor de panelgesprekken waren in de eerste plaats directieleden of, in geval van de bve-sector, direct verantwoordelijken voor de kwaliteitszorg uitgenodigd. Zij ontvingen vooraf de vragen die in het gesprek aan de orde zouden komen; de panelgesprekken duurden ongeveer tweeënhalf uur.

Het doel van deze gesprekken was het verzamelen van kwalitatieve gegevens voor elke onderzoeksvraag, met een accent op achterliggende redeneringen en motiveringen (beantwoording van waarom-vragen). De panels zijn zo gevormd dat ze zoveel

mogelijk bestonden uit mensen met hetzelfde type ervaringen: dit bevordert herkenning en uitwisseling. Per sector zijn meerdere panels samengesteld. Er zijn in basis- en voortgezet onderwijs aparte groepen gemaakt voor scholen die als sterk of zwak zijn beoordeeld door de inspectie. Voor het bepalen of een school zwak is, is het totaal-oordeel van de inspectie genomen. Een school is zwak als de domeinen onderwijs en leren en opbrengsten niet beide ten minste voldoende zijn. Voor het regulier basis- en voortgezet onderwijs is, in verband met vraag 2, bovendien nog een apart panel gevormd voor scholen uit kleine denominaties en traditioneel vernieuwingsonderwijs. In de bve-sector zijn alle roc's, aoc's, vakinstellingen en erkende niet bekostigde opleidingen die een PKO hadden gehad benaderd en uitgenodigd voor deelname aan een panelgesprek. Uiteindelijk zijn twee panelgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van 7 roc's en 2 vakinstellingen. Dezelfde procedure (alle scholen benaderen die een PKO hadden gehad) is gevolgd voor het speciaal onderwijs. Dit heeft geresulteerd in één panel.

De gesprekken in het primair en voortgezet onderwijs zijn gevoerd met de schooldirecteuren. Omdat tijdens het onderzoek bleek dat ook de bovenschoolse managers een specifieke rol in de kwaliteitszorg spelen is een apart panel gehouden met een aantal bovenschoolse managers. In de bve-sector zijn de gesprekken gevoerd met kwaliteitsmanagers/stafmedewerkers kwaliteitszorg en divisie- of sectordirecteuren met eindverantwoordelijkheid voor de opleidingen. De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van gespreksleidraden die vooraf aan de deelnemers zijn toegezonden.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Schema 2 Overzicht panels (aantallen en soorten per sector)

	Aantal panels	Soorten panels
Regulier basisonderwijs	3	1 met sterke scholen 1 met zwakke scholen 1 met scholen uit kleine denominaties en traditionele vernieuwingsscholen
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	1	Geen onderscheid naar sterk of zwak
Regulier voortgezet onderwijs	4	1 met sterke scholen havo/vwo scholen 1 met sterke vmbo scholen 1 met zwakke havo/vwo en vmbo scholen 1 met scholen uit kleine denominaties, traditionele vernieuwingsscholen en scholen uit het ABC-project
Bve	2	Geen onderscheid naar sterk of zwak
Bovenschoolse managers PO	1	Geen onderscheid naar sterk of zwak
Totaal	11	

De resultaten van deze panelgesprekken zijn beschreven in de hoofdstukken die de ervaringen per sector behandelen.

Fase 3 Survey onder de directies in het primair en voortgezet onderwijs

In de derde fase zijn vragenlijsten afgenomen bij alle scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs die een PKO hebben gehad. Het doel van deze fase was het verkrijgen van kwantitatieve gegevens over de ervaringen van zoveel mogelijk scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. Het speciaal onderwijs en de bve-sector zijn niet schriftelijk bevraagd, omdat de aantallen scholen en instellingen die reeds een PKO hadden gehad te klein waren. Hieronder wordt de respons en de dataverwerking per sector beschreven. De resultaten van deze twee surveys zijn beschreven in de hoofdstukken die de ervaringen in het basis- en voortgezet onderwijs behandelen.

1.4 Survey: dataverwerking en respons

Survey primair onderwijs

De analyse van de gegevens uit de vragenlijst betreft 310 scholen. Dat is een res-

pons van 50 procent van de benaderde basisscholen die een PKO hebben gehad (617 scholen).

Op basis van de vragen konden enkele schalen worden geconstrueerd. Voor de schalen zijn alle items omgecodeerd naar positief geformuleerde items; de schalen lopen van - naar +.

In tabel B1 (zie bijlage 2) staan de gegevens (naam van de schaal, betekenis, aantal items, bereik, aantal respondenten, betrouwbaarheid, gemiddelde en standaarddeviatie).

Op basis van beschikbare en met behulp van de vragenlijst verzamelde achtergrondgegevens is onderzocht of de resultaten samenhangen met achtergrondgegevens. In de vragenlijst is gevraagd naar 'aantal jaren directeur van de school', 'ervaring met IST-onderzoek', 'schoolconcept' en bestuursvorm (zie bijlage 2, tabellen B3 en B4 voor de aantallen scholen met een specifiek schoolconcept en bestuursvorm indien openbaar onderwijs). Bijna tweederde (61 procent) van de responderende directeuren heeft ook een IST-onderzoek meegemaakt, waardoor er ook vergelijkingen gemaakt kunnen worden met oordelen over de situatie vóór invoering van de WOT.

De verzamelde en reeds beschikbare achtergrondkenmerken (denominatie, moment van bezoek voor PKO door de inspectie, oordeel inspectie op drie domeinen, kantoor inspectie, percentage doelgroepkinderen) spelen nauwelijks een rol in de oordelen over de nieuwe werkwijze en toezichtkaders van de inspectie, zoals bevraagd in het survey. Waar dit wel zo is, is dit vermeld.

Voorts is onderzocht of er sprake is van systematische non-respons. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen wel en niet deelnemende scholen op de achtergrondvariabelen 'moment van inspectiebezoek', 'kantoor inspectie', percentage doelgroepkinderen, denominatie, oordeel inspectie op de drie domeinen 'opbrengsten' en 'onderwijs en leren' en 'zorg voor kwaliteit'. Er is alleen een verschil gevonden op het aspect 'kwaliteitszorg': scholen die een vragenlijst invulden zijn iets beter beoordeeld op dit aspect.

Survey voortgezet onderwijs

De vragenlijst is door 55 scholen geretourneerd. Dat is een respons van 50 procent van de benaderde scholen voor Voortgezet Onderwijs die een PKO hebben gehad (109 scholen). Twee vragenlijsten zijn vanwege teveel missings buiten de analyse gebleven.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Uit het oogpunt van vergelijkbaarheid met de resultaten voor het primair onderwijs is getracht om dezelfde schalen te construeren als in het primair onderwijs, mits voldoende betrouwbaar ($\alpha > .60$). Dat lukte ten dele. In twee gevallen paste een item niet in de schaal. Voorts is één schaal totaal anders dan voor het po en zijn hierin geen subschalen te onderscheiden, zoals wel mogelijk voor het po. Het betreft hier een schaal die betrekking heeft op ruimte voor eigen keuzes (schaal EERLIJK). Voor de schalen zijn alle items omgecodeerd naar positief geformuleerde items; de schalen lopen van - naar +.

In bijlage 2 (tabel B13) staan de gegevens (naam van de schaal, betekenis, aantal items, bereik, aantal respondenten, betrouwbaarheid, gemiddelde en standaarddeviatie).

Voorzover mogelijk (voldoende aantallen) is onderzocht in hoeverre de resultaten samenhangen met achtergrondgegevens. In de vragenlijst is gevraagd naar 'schoolconcept', bestuursvorm bij openbaar onderwijs en schooltypen op de vestiging waar het PKO plaatsvond (zie bijlage 2, tabellen B14, B15 en B16). Ook is onderzocht in hoeverre het moment van inspectiebezoek en oordeel van de inspectie op de domeinen 'zorg voor kwaliteit', 'onderwijs en leren', 'opbrengsten' tot verschillen op de schalen¹² leidde. De aantallen voor denominatie en kantoor inspectie waren per cel erg klein; verschillen zijn hier niet onderzocht. De verzamelde¹³ en reeds beschikbare achtergrondkenmerken spelen nauwelijks een rol in de oordelen over de nieuwe werkwijze en toezichtkaders van de inspectie, zoals bevraagd in het survey. Waar dit wel het geval was, is dit in onderstaande rapportage vermeld.

Voorts is onderzocht of er sprake is van systematische non-respons. Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen wel en niet deelnemende scholen op de achtergrondvariabelen 'moment van inspectiebezoek', 'kantoor inspectie', denominatie, oordeel inspectie op de drie domeinen 'opbrengsten' en 'onderwijs en leren' en 'zorg voor kwaliteit'.

¹² En wanneer daar aanleiding voor was: ook op itemniveau.

¹³ Bij schooltype zijn verschillen onderzocht tussen vmbo/praktijkschool enerzijds en overige schooltypen anderzijds. Bij schoolconcept zijn verschillen tussen 'traditioneel vernieuwend' enerzijds en 'overig' anderzijds onderzocht.

2 De ervaringen in het basisonderwijs

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen in het basisonderwijs. We beschikken hiervoor over verschillende bronnen:

- De resultaten van een schriftelijke vragenlijst die is afgenomen bij alle 617 basisscholen die sinds de invoering van de WOT een PKO hebben gehad en die door 310 scholen is geretourneerd (respons 50%).
- De resultaten van drie panelgesprekken met directeurs van basisscholen die behoren tot drie verschillende groepen, namelijk scholen met een overwegend positieve PKO-beoordeling door de inspectie, scholen met een overwegend negatieve beoordeling, en scholen die behoren tot de kleinere denominaties en tot de traditionele vernieuwingsscholen (zie voor de motivering voor dit onderscheid in groepen hoofdstuk 1). Aan elk panelgesprek namen ongeveer 10 directeurs deel.
- De resultaten van een panelgesprek met enkele bovenschoolse managers basisonderwijs.

De onderwerpen die in de vragenlijst en in de panelgesprekken zijn voorgelegd zijn in grote lijnen hetzelfde, maar er zijn wel verschillende accenten gelegd. We geven hier de hoofdthema's aan, met per thema de accentverschillen tussen survey en panelgesprekken:

1 De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT

In het survey is dit toegespitst op de ervaringen met het PKO wat betreft de voorbereiding en uitvoering van het inspectiebezoek, het oordeel over het waarderingskader en de beslisregels, en het oordeel over de kwaliteit en 'fairness' van het inspectierapport. In de panelgesprekken is dit toegespitst op het oordeel over het proportionaliteitsbeginsel en de inhoud van de toezichtkaders.

2 De stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg

In het survey is dit toegespitst op de praktijk van zelfevaluatie en schoolverbetering en de rol van het inspectierapport daarbij. In de panelgesprekken is gevraagd naar meer uitvoerige gegevens over de wijze waarop de inspectie met zelfevalua-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

tie van scholen omgaat, naar de inrichting van de kwaliteitszorg op scholen, en naar de rol die de inspectie daarbij speelt.

3 De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school

In het survey is dit toegespitst op vragen over de verhouding tussen het waarderingskader dat de inspectie gebruikt en eigen keuzes van de school, en over de mate waarin de inspectie rekening houdt met specifieke kenmerken van de school. In de panelgesprekken zijn beide onderwerpen ook besproken, met meer accent op concrete voorbeelden.

4 Het openbaar maken van de inspectieoordelen

In het survey zijn hierover enkele stellingen voorgelegd. In de panelgesprekken is gevraagd naar concrete ervaringen met openbaarmaking.

Aan de hand van deze thema's rapporteren we in dit hoofdstuk de bevindingen voor het basisonderwijs, eerst vanuit het survey (de vragenlijst), vervolgens vanuit de panelgesprekken. We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting.

2.2 Survey resultaten

2.2.1 Ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds invoering van de WOT

Zoals eerder aangegeven hebben we voor dit thema vooral vragen gesteld over het proportionaliteitsbeginsel en de inhoud van de toezichtkaders (het waarderingskader en de beoordelingscriteria). Daarbij is in de vragenlijst een onderscheid gemaakt tussen de voorbereiding op het inspectiebezoek enerzijds en de uitvoering van het inspectieonderzoek, dus de fase waarin de inspectie de school daadwerkelijk bezoekt, anderzijds. Ook is gevraagd naar eventuele verschillen ten opzichte van de situatie vóór de WOT, voorzover bij de respondent bekend¹⁴. Gevraagd is dan de huidige PKO-ervaringen te vergelijken met de voormalige IST-procedures.

¹⁴ De vragenlijst is ingevuld door een directielid van de school. Wanneer deze al langere tijd als directielid aan de school verbonden is konden de vragen over de periode van voor de WOT beantwoord worden. Dat was uiteraard niet altijd het geval.

De voorbereidingsfase

De voorbereidingstijd voor het inspectiebezoek varieerde. De modus lag op 1 á 2 dagen, de mediaan op 2 á 3 dagen. Het antwoord 'meer dan 4 dagen' is door 9,8 procent van de scholen gegeven.

De voorbereiding is door ruim de helft (54,9 procent) van de scholen als 'belastend' voor de schoolleiding ervaren. Het gemiddelde (2.6 op een 4 puntsschaal) lag tussen 'belastend' (score 3) en 'enigszins belastend' (score 2). Voor het team werd de voorbereiding door ruim de helft van de invullers (59,9 procent) als 'enigszins belastend' gezien (score van 2.2 op dezelfde schaal).

Gevraagd is verder of er externe ondersteuning was bij de voorbereiding op het PKO, met name bij de zelfevaluatie, en of er méér of minder ondersteuning was ten opzichte van de situatie vóór 2002 (IST). De scores voor externe ondersteuning bevinden zich voor alle antwoordmogelijkheden tussen 'geen' en 'weinig'. Verschillen ten opzichte van de periode vóór de WOT zijn er niet.

Tabel 1 Externe ondersteuning bij voorbereiding op inspectiebezoek PKO (1= geen, 2= weinig, 3= veel, 4=zeer veel) en vergelijking met periode vóór 2002 indien van toepassing (1=minder, 2=hetzelfde, 3=meer; gemiddelden en standaarddeviaties)

Ondersteuning van	PKO		T.o.v vóór 2002 (IST)	
	M	SD	M	SD
Het bestuur	1,4	0,6	2,0	0,3
De begeleidingsdienst	1,3	0,6	2,0	0,4
Een individuele (kwaliteits)adviseur	1,2	0,6	2,0	0,4
Een andere instantie	1,4	0,8	2,0	0,4

De voorbereiding op het inspectiebezoek bestaat vooral uit het beschikbaar stellen van gegevens die in het kader van de zelfevaluatie zijn verzameld. We hebben voor een aantal aspecten gevraagd of de school voor het PKO kon beschikken over eigen schriftelijke gegevens, en of ze dergelijke gegevens ook al hadden ten tijde van het laatste IST. Het gaat om de aspecten kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, opbrengsten. Het gemiddeld aantal aspecten waarvoor scholen beschikken over schriftelijke gegevens was ten tijde van het PKO 6.6. Zwakke scholen¹⁵ scoren

¹⁵ Onder 'zwakke scholen' wordt hier verstaan: scholen die op minimaal één van de domeinen 'onderwijs en leren' en 'opbrengsten' een onvoldoende, dat wil zeggen een score 1 of 2 hadden. Dit zijn 68 scholen van de 310 (23 procent). N.B. Deze definitie wijkt iets af van de definitie die de inspectie zelf hanteert voor 'zwakke scholen'. Zie hiervoor hoofdstuk 1.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

hierbij iets lager (6.0) dan niet-zwakke scholen (6.8). Een deel van de directeuren (N=162) kon de vraag beantwoorden of ze in de periode vóór invoering van de WOT minder of misschien juist meer over dergelijke gegevens beschikten. De gemiddelde somscore voor beschikbaarheid van schriftelijke gegevens voor de acht aspecten was ten tijde van het IST 5.6. In de bijlage (tabel B5) zijn de percentages per aspect te zien. Op alle aspecten - behalve op 'kwaliteitszorg'- is er een toename van het percentage scholen dat schriftelijke gegevens beschikbaar heeft ten opzichte van de periode vóór de WOT.

Tenslotte is gevraagd naar eventuele veranderingen die mogelijkerwijs nog zijn doorgevoerd in de school in verband met het aanstaande inspectiebezoek (bijvoorbeeld invoering van een nieuwe methode, afspraken in het team over lessen, etc). Verreweg de meeste scholen (87 procent) zeggen geen veranderingen op die korte termijn te hebben doorgevoerd, 11 procent heeft 'enige veranderingen' doorgevoerd, 2 procent heeft 'grote' en 'redelijk grote veranderingen doorgevoerd' (resp. 2 en 4 scholen).

De uitvoeringsfase

Over het algemeen is het oordeel van de scholen over de uitvoering van het PKO positief. We hebben over een aantal aspecten van de uitvoering van het inspectiebezoek een oordeel gevraagd, namelijk de deskundigheid van de betrokken inspecteur, de objectiviteit van de beoordeling, het gewekte vertrouwen, de ervaren stimulans tot verbetering, de belasting en de spanning onder het personeel. Over de eerste vier aspecten is de algemene schaal *oordeel PKO* gemaakt. Deze laat een gemiddelde zien van 3.0 op een vierpuntsschaal die loopt van 'weinig' tot 'zeer veel' (zie voor meer gegevens de bijlage, tabel B1. De resultaten op de afzonderlijke aspecten en de vergelijking met het IST staan in onderstaande tabel. Te zien is dat directeuren gemiddeld geen verschillen in de diverse aspecten van de uitvoering ervaren tussen PKO en IST (scores liggen rond 2.0, dat staat voor 'hetzelfde'). Te zien valt ook dat men de deskundigheid van de inspecteur gemiddeld hoog waardeert. Dat geldt in iets mindere mate ook voor de objectiviteit, het vertrouwen en de stimulans tot verbetering. Tegelijkertijd zien we dat de belasting van het PKO en de spanning die het oproept in het schoolteam ook tamelijk hoog scoren: een gemiddelde score tussen 'matig' en 'veel'.

Tabel 2 Oordeel over verschillende aspecten die de uitvoering van het PKO betreffen (gemiddelden op vierpuntsschaal, 1=weinig, 2= matig, 3=veel, 4=zeer veel; standaarddeviaties) en vergelijking met IST (gemiddelden op driepuntsschaal: 1= kleiner, 2=hetzelfde, 3=groter; standaarddeviaties)

Aspecten	PKO (n=290-292)		IST (n=154-156)	
	M	SD	M	SD
Deskundigheid inspectie	3,2	0,6	2,1	0,5
Objectiviteit	3,0	0,6	2,0	0,5
Wederzijds vertrouwen	3,0	0,7	2,1	0,6
Stimulans voor verbetering	3,0	0,7	2,1	0,6
Belasting	2,7	0,7	2,1	0,6
Spanning onder personeel	2,5	0,8	2,0	0,6

Voor het oordeel over het *waarderingskader (indicatoren en normen)* hebben we ook een schaal kunnen construeren ('TEVREDEN', zie bijlage 2 tabel B1). De gemiddelde score op deze schaal bedraagt 2.6 op een vierpuntsschaal. Dat wil zeggen dat de directeuren het gemiddeld 'enigszins eens' tot 'eens' zijn met de voorgelegde uitspraken betreffende de kwaliteit van het waarderingskader en de duidelijkheid en eerlijkheid van de beslisregels.

Tabel 3 Oordeel over waarderingskader en beslisregels (gemiddelden: 1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens en standaarddeviaties)

Uitspraken vraag B2b (n=281-304)	M	SD
a. Geen wezenlijk verschil met situatie vóór 2002	1,7	0,8
b. Beslisregels zijn duidelijk	2,8	0,6
c. Beslisregels leiden tot eerlijk beeld van de school	2,5	0,8
d. Waarderingskader is goed instrument voor afleggen verantwoording kwaliteit school	2,6	0,7
e. Waarderingskader is goed instrument voor schooldiagnose en –verbetering	2,8	0,7
f. Er is verschil tussen waarderingskader en wat wij vinden	2,3	0,9
g. Waarderingskader drukt te groot stempel op inrichting kwaliteitszorg	2,2	0,9
h. Waarderingskader geeft objectief beeld van kwaliteit school	2,3	0,8

De scores per aspect staan in tabel 3. We zien daarin dat de twee uitspraken die de autonomie van scholen betreffen, en die gaan over discrepantie tussen het waarde-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

ringskader en wat de school goed vindt en het stempel dat het waarderingskader drukt op de kwaliteitszorg van scholen (items f en g) betrekkelijk grote verschillen tussen scholen laten zien (standaarddeviaties van 0,9). Hier wordt dus nogal verschillend over gedacht. Hetzelfde geldt ook, maar iets minder, voor de items c en h, die gaan over eerlijkheid en objectiviteit.

De directeuren zijn het overwegend niet erg eens met de uitspraak 'ik zie geen wezenlijk verschil met de situatie van vóór 2002'. De gemiddelde score bedraagt 1.7 (1= mee oneens, 2= enigszins mee eens). Men ervaart dus wel degelijk verschil.

Het waarderingskader bevat 37 indicatoren voor acht aspecten. Gevraagd is of scholen het de taak van de inspectie vinden om naar deze aspecten te kijken, deze te laten meetellen in het eindoordeel en deze openbaar te maken. Ter informatie: alle acht aspecten worden door de inspectie beoordeeld, maar de aspecten 'kwaliteitszorg', 'toetsing', 'tijd' en 'schoolklimaat' tellen niet mee in het eindoordeel, de aspecten 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces', 'zorg en begeleiding' en 'opbrengsten' wel.

De somscores wijzen uit dat 84,8 procent van de scholen vindt dat het de taak van de inspectie is naar alle acht aspecten te kijken bij het schoolbezoek. Een aanzienlijk lager percentage scholen (51,9 procent) vindt dat deze acht aspecten meegenomen moeten worden in het eindoordeel en een nog lager percentage (37,4 procent) vindt dat het oordeel over alle acht aspecten openbaar gemaakt moet worden. Het lagere percentage voor 'meetellen' ligt vooral bij het aspect 'opbrengsten (zie tabel B5, bijlage 2): 69 procent van de scholen vindt dat dit mee moet tellen, maar 31 procent vindt van niet. Het lage percentage voor 'openbaar maken' ligt bij de aspecten 'opbrengsten', 'toetsing' en 'tijd': respectievelijk 50, 42 en 35 procent van de scholen vindt dat de betreffende gegevens niet openbaar gemaakt moeten worden.

In de vragenlijst is ook gevraagd een oordeel te geven over het resultaat van het PKO, namelijk het inspectierapport over de school. Hieraan onderscheiden we twee aspecten: een oordeel over de 'fairness' van het rapport (geeft het een eerlijk beeld van de school en is het voor de school herkenbaar?) en een oordeel over de duidelijkheid (is voor de school inzichtelijk hoe de inspectie te werk is gegaan?). De kwaliteit van het inspectierapport in termen van fairness van conclusies en duidelijkheid over de werkwijze wordt vrij positief beoordeeld. Fairness scoort

daarbij iets hoger dan duidelijkheid. De gemiddelde score op de schaal die wij voor fairness hebben gemaakt is 3.2 op een vierpuntsschaal, die voor duidelijkheid is 2.7 (zie bijlage 2, tabel B1). Fairness staat voor de mate waarin de conclusies van de inspectie worden beleefd als voldoende eerlijk, voor de overeenstemming tussen de conclusies van de inspectie en het beeld dat de school zelf heeft van haar kwaliteit, en voor de mate waarin de inspectie de eigen keuzes van de school heeft gerespecteerd. Duidelijkheid staat voor de mate waarin de inspectie inzichtelijk heeft gemaakt op welke bronnen zij haar conclusies baseert, welke werkwijze zij heeft gehanteerd en hoe het toekomstig toezicht verder zal verlopen (zie voor de items bijlage 2, tabel B6). Op één onderdeel valt het oordeel van de scholen over duidelijkheid relatief laag uit: men vindt dat maar matig zichtbaar is (gemiddelde itemscore 2.2) welke delen van het rapport betrekking hebben op wettelijke vereisten en welke op overige kwaliteitsaspecten.

Interessant, maar niet onverwacht is dat zwakke scholen significant negatiever oordelen over de fairness van het inspectierapport dan niet-zwakke scholen¹⁶ ($p < .01$). Op twee deelaspecten van fairness vinden we bovendien een significant verschil tussen enerzijds de groep traditionele vernieuwingsscholen en scholen van kleine denominaties en anderzijds 'overige' scholen. De eerste groep vindt vaker dat er voor het domein 'opbrengsten' verschil is tussen het inspectieoordeel en het eigen kwaliteitsbeeld van de school. Ook is men in deze groep minder te spreken over de mate waarin in het inspectierapport de eigen keuzes van de school worden gerespecteerd ($p < .05$).

2.2.2 Kwaliteitszorg en stimulans voor schoolverbetering

Wat betreft de kwaliteitszorg is eerst gevraagd naar het stadium waarin de kwaliteitszorg op scholen zich bevindt. In tabel 4 is te zien dat het stadium waarin de scholen zich bevinden nogal varieert. Op een vijfde van de scholen is men op onderdelen en incidenteel met kwaliteitszorg bezig. Op ongeveer 30 procent van de scholen is de kwaliteitszorg vooral gekoppeld aan projecten en specifieke onderwerpen (evaluaties van vernieuwingen). Op 30 procent van de scholen is sprake van een centraal georganiseerd systeem van kwaliteitszorg en op bijna een vijfde van de scholen is sprake van een integrale aanpak van kwaliteitszorg. Door 28 scholen is de vraag niet ingevuld. Dit kan betekenen dat deze scholen nog niet bezig zijn met kwaliteitszorg.

¹⁶ Zie voor de definitie van zwak en niet zwak noot 15.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel 4 Stadium ontwikkeling kwaliteitszorg (aantallen en percentages)

(n=282)	N	%
Nog niet mee bezig	4	1,4
Incidenteel en op onderdelen	58	20,6
Vooraf gekoppeld aan speciale projecten, specifieke onderwerpen	83	29,4
Centraal georganiseerd systeem	84	29,8
Integrale aanpak	53	18,8
Totaal	282	100,0
Missing	28	

In de tweede plaats is gevraagd of het inspectierapport een rol speelt in de kwaliteitszorg van de school. De gegevens daarover staan in tabel 5. We zien daarin dat de inspectiebezoeken de scholen niet afhouden van het zelf opzetten van een systeem van kwaliteitszorg of kwaliteitszorgactiviteiten (zie scores bij items a en b in tabel 5). Aan de andere kant is er ook geen sprake van een duidelijke stimulans vanwege het inspectiebezoek om de kwaliteitszorg aan te pakken (item c tabel 5). Wel wijst de standaarddeviatie op verschillen tussen scholen. We hebben onderzocht of deze verschillen zijn toe te schrijven aan denominatie of schoolconcept, of aan bestuursvorm bij openbaar onderwijs (integraal versus op afstand). Dat blijkt niet het geval. Wel zijn er verschillen op item c die samenhangen met het aantal jaren dat de directeur aan de school verbonden is: hoe langer het dienstverband van de directeur des te lager de score voor 'het inspectiebezoek stimuleert ons om de kwaliteitszorg aan te pakken' ($p < .05$). Blijkbaar zijn ervaren directeurs minder gevoelig voor invloed vanuit de inspectie.

Tabel 5 Beperkende of stimulerende functie inspectiebezoek voor de kwaliteitszorg (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

(n=301-302)	M	SD
Door hoeveelheid informatie vanwege inspectiebezoek geen behoefte meer aan uitvoerig systeem van kwaliteitszorg (a)	1,4	0,7
Inspectiebezoek heeft ons afgehouden van andere activiteiten in kader Kwaliteitszorg (b)	1,2	0,5
Inspectiebezoek stimuleert ons tot kwaliteitszorg (c)	2,6	0,8

Het bovenstaande heeft specifiek betrekking op wat basisscholen doen aan kwaliteitszorg. Meer in het algemeen is natuurlijk van belang te weten in hoeverre de inspectierapporten stimuleren tot schoolverbetering. Hiertoe is ten eerste gevraagd naar het ervaren nut van het inspectierapport voor kwaliteitsverbetering op schoolniveau. We hebben hiervoor de schaal FOLLOWUP gemaakt (zie bijlage, tabel B1), die staat voor het nut van het inspectierapport voor het schoolbeleid. De gemiddelde score op deze schaal is 2.6 op een vierpuntsschaal. Dat is een gemiddeld oordeel tussen 'mee eens' en 'enigszins mee eens' in¹⁷. Men vindt het rapport dus nuttig, maar niet in sterke mate. Op itemniveau blijkt dat het inspectierapport over het geheel genomen meer van nut gevonden wordt voor de domeinen 'onderwijs en leren' (2.8) en 'zorg voor kwaliteit' (2.8) dan voor 'opbrengsten' (2.5) (zie bijlage 2, tabel B9).

Vervolgens is gevraagd of en waarvoor het inspectierapport gebruikt wordt. Ook hiervoor is weer een verzamelschaal gemaakt, GEBRUIK (zie bijlage, tabel B1). Deze staat voor de mate waarin men het rapport gebruikt voor verschillende soorten verbeter- en evaluatie-activiteiten. De gemiddelde score op deze schaal is 2.6 op een vierpuntsschaal, dat is een score tussen 'in geringe mate' en 'in redelijke mate'.

Er zijn duidelijke verschillen in het gebruik van het inspectierapport tussen de onderscheiden aspecten. In tabel 6 is te zien dat de oordelen van de inspectie gemiddeld het meest gebruikt worden voor reflectie op eigen kwaliteitszorg (3.0)¹⁸, voor bijstelling van het schoolplan (2.9) en in iets mindere mate voor evaluatieactiviteiten (2.7). Voor supervisieactiviteiten en het aanspreken van individuele leraren worden de oordelen van de inspectie nauwelijks gebruikt. Overigens gebruiken 'zwakke' scholen (zie noot 15) de oordelen van de inspectie meer dan de overige scholen ($p < .01$), het gemiddelde op de schaal GEBRUIK is voor

¹⁷ Er is hier een verschil geconstateerd binnen openbare scholen tussen bestuursvormen (college van B&W of bestuur op afstand): scholen die vallen onder een bestuur op afstand hebben hier een hogere score ($M=2,8$; $SD=0,5$) dan scholen met een integraal bestuur (B&W; $M=2,5$; $SD=0,6$; $p < .05$).

¹⁸ Dit gegeven lijkt in tegenspraak met de resultaten bij tabel 5. Daar gaven scholen aan dat ze het maar matig eens waren met de uitspraak 'het inspectiebezoek stimuleert ons tot kwaliteitszorg'. Toch wordt het rapport kennelijk nog relatief vaak gebruikt vaak reflectie op kwaliteitszorg. Verschillen in schaaltype (eens/oneens in tabel 5, weinig/veel in tabel 6) kunnen hier de oorzaak van zijn.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

zwakke scholen 2.8 tegen 2.5 voor de niet-zwakke scholen.¹⁹ Dit is voor de hand liggend: scholen die als zwak beoordeeld zijn zullen zich meer geprikkeld of verplicht voelen actie tot verbetering te ondernemen. Door ruim een derde van de scholen waar zwakke punten werden geconstateerd (284 scholen) waren de zwakke punten reeds door de school zelf gesignaleerd door het eigen kwaliteitszorgsysteem (35 procent). Voor ruim de helft van de scholen (57 procent) was dit deels het geval. Slechts 8 procent van de scholen had zelf nog geen zwakke punten geconstateerd (zie tabel B10, bijlage). In de meeste gevallen hadden de schoolleiders dus op zijn minst op onderdelen al verwacht dat de Inspectie een oordeel ‘zwak’ zou uitspreken. Dit spoort met de eerdere uitkomst dat het beeld dat uit het inspectierapport naar voren komt over het algemeen overeenkomt met het eigen beeld van de schoolleiding.

Tabel 6 Gebruik oordelen inspectie voor schoolverbetering op diverse aspecten (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=niet, 2=in geringe mate, 3=in redelijke mate, 4=in sterke mate; standaarddeviaties)

Aspecten schoolverbetering (n=302-305)	M	SD
(Bijstelling) schoolplan	2,9	0,9
Teamontwikkeling	2,5	0,9
Supervisieactiviteiten	2,0	0,9
Professionaliseringsactiviteiten	2,4	0,9
Evaluatieactiviteiten	2,7	0,8
Reflectie op kwaliteitszorg	3,0	0,7
Om individuele leraren aan te spreken	2,0	0,9

We hebben ook gevraagd met wie de inhoud van het rapport besproken is. Uit onderstaande tabel blijkt dat op vrijwel alle scholen het inspectierapport besproken is met het hele team en op rond 80 procent van de scholen is dit ook besproken met MR en bestuur. Op 80 procent van de scholen zijn de ouders ingelicht over de uitkomsten.

¹⁹ Scholen met een bestuur op afstand (binnen openbaar onderwijs; M=2,7; SD=0,6) gebruiken de oordelen van de inspectie meer dan scholen met een integraal bestuur (M=2,4; SD=0,6; p<.05).

Tabel 7 Belanghebbenden met wie de inhoud van het inspectierapport is besproken; in geval van ouders gaat het om 'inlichten' (aantallen en percentages)

Met wie besproken (n=304)	N	%
Bestuur	243	79,9
Hele team	303	99,7
MR	252	82,9
Ouders	244	80,3
Missing	6	

Tenslotte is ten aanzien van het gebruik van het inspectierapport voor verbeteringen gevraagd naar daadwerkelijke verbeteracties sinds het PKO, indien nodig. Ruim driekwart van de scholen voor wie dat nodig was heeft het schoolplan aangepast of zich voorgenomen om dat op korte termijn te doen. Ruim driekwart van de scholen heeft een stappenplan voor verbetering opgesteld, indien nodig en op 43 procent van de scholen is het scholingsplan aangepast (zie tabel 8).

Tabel 8 Verbeteracties sinds laatste PKO, indien nodig geacht (aantallen en percentages)

Verbeteracties sinds PKO (n=212-243)	N	%
Schoolplan is of wordt op korte termijn aangepast (n=238)	185	77,7
Stappenplan voor verbetering is opgesteld (n=243)	190	78,2
Scholingsplan is aangepast	91	42,9

2.2.3 Ruimte voor eigen keuzes; rekening houden met omstandigheden

Om na te gaan of het waarderingskader van de Inspectie voldoende ruimte biedt aan scholen voor het maken van eigen keuzes hebben we in de eerste plaats gevraagd of scholen specifieke keuzes hebben gemaakt die op gespannen voet staan met het waarderingskader, en zo ja, op welke gebieden. Over het algemeen beantwoorden de scholen deze vraag met 'nee'. Ze ervaren dus geen spanning tussen hun eigen keuzes en de inhoud van het waarderingskader. De gemiddelde score op de schaal RUIMTE die we hiervoor hebben gemaakt is 1.3 op een vierpuntschaal die loopt van 'niet het geval' tot 'sterk het geval' (zie bijlage, tabel B1). De scores op de onderscheiden gebieden (kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, opbrengsten) ontlopen elkaar maar weinig (zie voor meer gegevens bijlage 2, tabel B26).

Vervolgens hebben we een paar stellingen voorgelegd over de verhouding tussen het waarderingskader en de eigen keuzes van de school. Deze hebben alle betrek-

king op de mogelijkheid dat het waarderingskader belemmerend werkt voor het maken van eigen keuzes, bijvoorbeeld omdat het waarderingskader te dwingend is, of juist gemakzucht oproept (eigen keuzes zijn niet nodig want die zijn al door de Inspectie gemaakt) of omdat het te gedetailleerd is. Scholen konden aangeven in hoeverre ze het hiermee eens waren. Ook hiervan is een schaal gemaakt, EERLINT. De gemiddelde score op deze schaal is 3.4 en laat zien dat schoolleiders vinden dat het waarderingskader ze niet afremt in hun keuzes.

Er zijn enkele significante verschillen gevonden op het gebied van ruimte voor eigen keuzes tussen enerzijds de traditionele vernieuwingsscholen en de scholen uit kleine denominaties (reformatorische scholen bijvoorbeeld) en de overige scholen. De eerstgenoemde groep is het er gemiddeld meer mee eens dat de eigen keuzes van de school worden gerespecteerd, maar de keuzes die deze groep scholen heeft gemaakt op het gebied van 'toetsing' staan wel meer op gespannen voet met het waarderingskader. Eerstgenoemde groep maakt vermoedelijk ook meer eigen keuzes. Ter illustratie geven we hier tabel 9, waarin enkele verschillen tussen traditionele vernieuwingsscholen en de scholen uit kleine denominaties enerzijds en overige scholen anderzijds bij elkaar staan. Ze hebben alle betrekking op het de ruimte voor eigen keuzes.

Tabel 9 Significante ($p < .05$) verschillen tussen traditionele vernieuwingsscholen en de scholen uit kleine denominaties enerzijds (groep 1) en de overige scholen (groep 2) (gemiddelden op vierpuntsschaal van - naar +; standaarddeviaties)

Aspecten	groep 1 (n=64)		groep 2 (n=238)	
	M	SD	M	SD
Conclusies rapport over 'opbrengsten' wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld (B3d)	1,7	1,0	1,5	0,8
De eigen keuzes van de school worden gerespecteerd (B3k)	2,7	0,9	2,4	0,7
Keuzes op het gebied van toetsing wringen met waarderingskader (Cab)	1,5	0,9	1,2	0,6

Verder is er een verschil gevonden tussen zwakke en niet-zwakke scholen (zie noot 15) in de mate waarin het waarderingskader als een beperking gezien wordt voor keuzes binnen de school. Zwakke scholen voelen zich wat meer beperkt dan niet-zwakke scholen ($p < .01$).

Er zijn ook enkele stellingen voorgelegd die gaan over de mate waarin de inspectie rekening houdt met specifieke kenmerken en omstandigheden van de school.

Dan gaat het om de leerlingenpopulatie, de wijk waarin de school staat en de samenwerking die de school heeft met wijkinstellingen. Ook hiervan is een schaal gemaakt, EERLOMG. De gemiddelde score hierop is 3.2 op een vierpuntsschaal. Dit betekent dat men vindt dat de inspectie voldoende rekening houdt met specifieke kenmerken van de school (zie voor de items bijlage 2, tabel B11).

2.2.4 Publiek maken van inspectierapporten

Over de ervaringen van scholen met het publiek maken van de inspectierapporten is in het survey één vraag gesteld. Hierin zijn enkele stellingen voorgelegd over mogelijke voor- en nadelen van openbaarheid van de gegevens. Er kon worden geantwoord met eens/oneens (vierpuntsschaal). We hebben hieruit de schaal PUBLIEK gemaakt, die staat voor een overkoepelend oordeel over het nut van publiek maken van de inspectierapporten (zie bijlage 2, tabel B1). De gemiddelde score op deze schaal is 2.7, hetgeen wil zeggen dat de directeuren het overall (enigszins) eens zijn met het publiceren van inspectierapporten.

Uit tabel 10 blijkt dat directeuren het vooral in redelijke mate eens zijn met de stelling dat het publiek maken scholen prikkelt tot kwaliteit. Ze zijn het gemiddeld 'enigszins eens' met de stelling dat het nuttig is voor ouders die een schoolkeuze moeten maken of die hun stem willen laten horen over de kwaliteit van de school. Ze zijn het ook 'enigszins eens' met stellingen die eventuele negatieve effecten betreffen (demotivatatie bij slecht rapport, ongewenste concurrentie tussen scholen). Ze zijn het veel minder eens met de stelling 'leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met een goed rapport'.

Tabel 10 Oordelen over publiek maken van inspectierapporten (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2=enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

Uitspraken (n=300-305)	M	SD
Levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze	2,0	0,8
Levert nuttige info voor ouders om stem te laten horen over kwaliteit school	1,9	0,8
Prikkelt scholen tot verbeteren kwaliteit	2,5	0,8
Leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen	2,0	1,0
Leidt tot demotivatatie op scholen met slecht rapport	2,0	0,9
Leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met goed rapport	1,7	0,8
Hoort er gewoon bij, maar heeft geen betekenis voor ouders of school	1,5	0,8
Is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen	1,3	0,6

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Over het geheel genomen blijkt dus uit het survey dat basisscholen wel enigszins, maar niet van harte instemmen met het publiek maken van inspectierapporten. Eerder (2.2.1) hebben we gezien dat vooral het openbaar maken van gegevens over de leeropbrengsten op bewaren stuit. In mindere mate geldt dat voor de aspecten toetsing en tijd.

2.3 Resultaten panelgesprekken

Zoals eerder aangegeven zijn in de panelgesprekken dezelfde hoofdthema's voorgelegd als in het survey. We rapporteren de uitkomsten derhalve weer op de volgende onderwerpen:

- de ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT;
- de stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg;
- de ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school;
- het openbaar maken van de inspectieoordelen.

Waar nodig gaan we in op verschillen tussen de drie panels met de directeurs van basisscholen. De bevindingen uit het panel met de bovenschoolse managers behandelen we aan het slot; we gaan dan alleen in op enkele onderwerpen die specifiek van belang zijn voor de positie van deze groep.

2.3.1 De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT

De ervaringen met de nieuwe werkwijze zijn in de panelgesprekken toegespitst op twee onderwerpen. Het eerste is de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de twee kanten van proportionaliteit: variëren van het inspectietoezicht *naar frequentie en intensiteit* op basis van aangetroffen kwaliteit (meer en intensiever toezicht op scholen waar zwaktes worden geconstateerd, minder toezicht op scholen waar de kwaliteit in orde is) en variëren van het toezicht al naar gelang de omvang en kwaliteit van de *zelfevaluatie* van de school. Het tweede onderwerp is de inhoud van het waarderingskader en de toepassing van de beslisregels.

Proportionaliteit: variatie in frequentie en intensiteit

De ervaringen van de basisscholen met deze vorm van toepassing van het proportionaliteitsbeginsel zijn nogal wisselend. Onze verwachting was dat de zwakke scholen hierover meer te melden zouden hebben dan de overige scholen. Het zijn immers deze scholen die met meer intensief toezicht te maken krijgen: na het PKO een nader onderzoek²⁰ en vervolgens nog een onderzoek naar de uitvoering van de afgesproken kwaliteitsverbetering. Geconstateerd moet echter worden dat de ervaringen sinds de invoering van de WOT nog niet ver genoeg zijn om dit hele traject te kunnen beoordelen. De scholen hebben wel een PKO gehad, maar nog geen vervolgonderzoek (soms wel een JO, jaarlijks onderzoek). In één geval is er wel al een vervolgonderzoek geweest, maar vond de directeur dat dit weinig voorstelde²¹. In enkele gevallen is er nog helemaal geen vervolcontact geweest met de inspectie (“we hebben nog niets gehoord”) en betreurt men dat. Er wordt een serieuze evaluatie verwacht op de afgesproken verbeterpunten; als dan het contact uitblijft wordt dit ervaren als gebrek aan belangstelling.

Met het principe van deze vorm van proportionaliteit is men het overigens eens. Dat geldt zeker ook voor de zwakke scholen. “De kritiek die de inspectie heeft is vaak wel terecht, daar heb je wat aan”. Directies ervaren het als steun in de rug om noodzakelijke veranderingen in hun team te kunnen doorvoeren. Het feit dat er dan vervolgonderzoeken komen kan daarbij juist gunstig werken.

Wat in de verschillende panels (dus niet alleen bij de zwakke scholen) naar voren is gekomen is dat men het lastig vindt dat de inspecteur die het JO uitvoert een andere is dan degene die het PKO uitvoert. Men wil de uitvoering van afspraken en de beoordeling daarvan liever bespreken met de inspecteur die ook de tekortkomingen heeft vastgesteld.

Een ander aandachtspunt is dat er soms wel een spanning kan ontstaan tussen de eigen ontwikkelplannen van de school en de verbeterwensen van de inspectie. Die hoeven niet op hetzelfde terrein te liggen. Er ontstaat dan een dilemma: voorrang geven aan de wensen van de inspecteur en het eigen traject onderbreken, of vasthouden aan de eigen meerjarige plannen.

²⁰ Het nader onderzoek is geen zelfstandig onderzoek. Het volgt op een PKO wanneer dat reden geeft tot twijfel over de kwaliteit van de school. Om die twijfel om te zetten in een definitief oordeel wordt het nader onderzoek uitgevoerd. Bij elkaar leidt dat tot een definitief PKO-rapport.

²¹ Het is niet zeker of hier sprake was van een echt vervolgonderzoek (OKV). Volgens de inspectie zijn er nog geen OKV's geweest in het basisonderwijs. Mogelijk is een JO bedoeld.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Vooraf in het panel met traditionele vernieuwingsscholen en scholen van kleine denominaties is naar voren gekomen dat men vindt dat de inspectie meer aan de scholen zou kunnen overlaten, bijvoorbeeld door de scholen te vragen om zelf over hun ontwikkeling te rapporteren. Jaarlijks controleren is dan niet nodig; de controle zou driejaarlijks in het PKO kunnen plaatsvinden. Ook in het panel van de sterke scholen is dit genoemd. Echter niet door iedereen: sommigen vinden het jaarlijks onderzoek juist wel goed, want “dan ga je niet achterover leunen”. Anderen vinden de frequentie van het jaarlijks onderzoek te hoog: het komt te snel na het PKO en veranderingen zijn dan nog niet zichtbaar. Het strookt ook niet met het proportionaliteitsbeginsel.

In de panels is ook gevraagd naar wat men gemerkt heeft van veranderingen in de werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT. Volgens sommigen is het verschil met de IST/RST periode nauwelijks waarneembaar. Anderen vinden het PKO meer belastend (vraagt meer voorwerk van de scholen). Een ander verschil merkt men bij de beoordelingsprocedure: het PKO wordt ervaren als ‘strenger’. Dat was bijvoorbeeld het geval op één van de zwakke scholen. Daar had men een positief inspectierapport in het laatste IST, en opeens een negatief rapport na het eerste PKO. De directeur meldde dat dit aan het team moeilijk was uit te leggen. Het leidde tot reacties als ‘geen begrip voor de praktijk’ en ‘de inspecteur zit alleen maar calculerend af te vinken’. Dit laatste gevoel was bij meer scholen aanwezig. In een aantal gevallen had men een verschil ervaren tussen de sfeer en toon van de gevoerde gesprekken en de uiteindelijke beoordeling, die negatiever uitviel dan men had gedacht. Een kloof, kortom, tussen een in prettige sfeer verlopen bezoek en de ‘kille bolletjes’ in het rapport.

Op een enkele school heeft de betreffende inspecteur zelf aangegeven dat er waarschijnlijk wel op meer scholen een verschuiving in beoordeling zou kunnen plaatsvinden ten opzichte van de pre-WOT periode. De nieuwe beslisregels leiden er toe dat “soms net één klein puntje tot een negatief eindoordeel leidt”.

Proportionaliteit: aansluiten bij zelfevaluatie

Dat de inspectie meer wil gaan aansluiten bij de zelfevaluatie van scholen vindt men in alle panels een goed principe. Bij de uitvoering van het principe zijn echter de nodige kanttekeningen gemaakt. Op sommige scholen heeft men gemerkt dat de inspecteur (nog) krampachtig omgaat met de zelfevaluatie: men weet nog niet goed wat men wil en waar men op wil bouwen. Ook is niet duidelijk of de inspecteur alleen wil weten ‘of er iets is’ of ook naar de inhoud kijkt. Met name in het panel van de traditionele vernieuwingsscholen en de scholen van de kleine denominaties leeft de mening dat er (nog) onvoldoende sprake is van maatwerk bij de toepassing van dit principe.

De zwakke scholen zijn overwegend nog niet zo ver met zelfevaluatie. Ook deze scholen onderschrijven wel het principe dat de inspectie daar meer gebruik van wil maken, maar ze vinden het nog te vroeg om al op beoordeeld te worden.

In de verschillende panels zijn nog wat kritiekpunten bij de uitvoering genoemd:

- Sommigen zien het vooral als werkbesparing voor de inspectie: de school moet zelf meer gegevens leveren en het leidt dus tot grotere belasting van de scholen.
- Er blijken verschillen in werkwijze tussen inspecteurs: de ene inspecteur vraagt voor alles om ‘hard bewijs’, de ander doet dat niet.
- Het waarderingskader van de inspectie gaat in hoge mate beïnvloeden waarop je als school je zelfevaluatie richt; sommigen vinden dat goed (“dat zijn ook de goede indicatoren waarop je jezelf wilt evalueren”) maar anderen vinden dat een bezwaar.

Inhoud van het waarderingskader en toepassing van de beslisregels

Met de inhoud van het waarderingskader hebben de meeste panelleden geen moeite. Men vindt het aantal indicatoren niet te groot en de aandacht voor verschillende domeinen evenwichtig. Maar er worden toch wel enkele punten van kritiek genoemd in de gesprekken:

- Een enkeling vindt dat het accent teveel op het product ligt en niet op het proces.
- Het waarderingskader is ook wel een keurslijf, scholen worden soms gedwongen strategische keuzes te maken om er bij het inspectiebezoek goed uit te komen.
- De inspectie maakt onvoldoende duidelijk wat wettelijk vereist is.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

- De CITO Eindtoets als norm voor de opbrengsten is te beperkt, er is een betere beoordeling van de opbrengsten mogelijk wanneer de informatie uit het CITO Leerlingvolgsysteem wordt gebruikt²².

Enige ambivalentie in de kritiek is aanwezig als het gaat om de aandacht die de inspectie heeft voor het sociaal-emotionele domein. Sommigen bepleiten dat de leeropbrengsten op dit domein ook door de inspectie beoordeeld moeten worden. Anderen vrezen dat dit leidt tot ‘nog meer greep van de overheid op de scholen’. De inspectie beoordeelt nu al wel het pedagogisch klimaat en spreekt (voorbeeld van één school) de school er ook op aan als er te weinig aandacht wordt besteed aan niet-cognitieve doelen.

Veel meer dan het over het waarderingskader zelf is in de panelgesprekken van gedachten gewisseld over de beslisregels. In elk panel kwam naar voren dat de manier waarop de oordelen over de 37 indicatoren uiteindelijk worden omgezet in eindoordelen per domein een bron van ergernis was. Een onvoldoende op één klein onderdeel kan soms leiden tot een negatief eindoordeel voor een domein, en dat wordt als onrechtvaardig ervaren. Overigens waren niet alle panelleden op de hoogte van het feit dat niet alle indicatoren meewegen in eindoordelen.

Verder is in dit kader het ‘wegen’ van de leeropbrengsten ter sprake gekomen. De inspectie houdt, volgens een bepaalde systematiek, bij de beoordeling van de leeropbrengsten in het basisonderwijs rekening met het leerlingenpubliek van de school. Sommige panelleden hadden kritiek op die systematiek (‘te globaal’; ‘te weinig toegespitst op scholen met veel 1.25 leerlingen’; te veel gericht op eindresultaten bij de CITO toets en te weinig op leerwinst’). Dit kwam zowel naar voren in het panel met de zwakke scholen als in het panel met de sterke scholen.

In het panel met de traditionele vernieuwingsscholen en de scholen van kleine denominaties is kritiek geuit op het feit dat de inspectie voor het beoordelen van de leeropbrengsten alleen wil kijken naar de CITO Eindtoets en het CITO Leerlingvolgsysteem. Men vindt dat de scholen zelf moeten kunnen bepalen welke instrumenten zij gebruiken²³.

²² De inspectie maakt voor de beoordeling van de opbrengsten wel gebruik van het CITO LVS (indien op de school aanwezig); kennelijk was dit in dit panel onvoldoende bekend of is de CITO Eindtoets in de beleving dominant.

²³ De inspectie staat ook het gebruik van andere toetsen toe, wanneer die voldoen aan bepaalde eisen. In de beleving van de scholen is echter het idee dat de inspectie CITO ‘eist’ sterk aanwezig. Zie voor de bespreking hiervan het conclusiehoofdstuk.

2.3.2 De stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg op de basisscholen is in ontwikkeling, maar staat wel nog in de kinderschoenen. In alle panels is dit het beeld dat naar voren komt. Scholen gebruiken allerlei systemen, maar vaker zijn ze zich daarop nog aan het oriënteren. Schoolbesturen spelen hierin een rol: zij willen vaak dat alle scholen die onder hun gezag vallen hetzelfde systeem gaan gebruiken. Dat proces vergt uiteraard tijd.

De inspectie heeft wel een stimulerende invloed op de ontwikkeling van kwaliteitszorg, zo is in alle panels vernomen. Dat vindt men ook een goede zaak. Wel is er angst voor te snel ‘afrekenen’. Juist omdat veel scholen nog in de beginfase verkeren met het opzetten van kwaliteitszorg zou de inspectie dit aspect nog niet zwaar mogen beoordelen, zo is verschillende keren door paneldeelnemers gesteld. Ook vindt men dat scholen niet overhaast te werk moeten gaan bij het kiezen van een werkwijze of systeem, en zich niet alleen moeten laten leiden door wat de inspectie verlangt. Kwaliteitszorg moet aansluiten bij de kenmerken en het ontwikkelingsniveau van de school, anders werkt het niet. In dit verband vindt men dat de inspectie zich moet onthouden van het uitspreken van voorkeuren voor het ene of andere systeem.

Eén van de deelnemers merkte op dat ook in de pre-WOT periode het toezicht van de inspectie al bijdroeg aan kwaliteitsverbetering op scholen. De WOT heeft dat niet speciaal veranderd of geïntensiveerd. Een ander benadrukt dat het van belang is dat scholen voor zichzelf helder moeten hebben wat ze willen en wat ze willen bereiken, en dat het inspectietoezicht daarbij een goede ondersteuning kan zijn. “Uiteindelijk ben je zelf de baas, niet de inspectie”.

In één van de panels is gesteld dat de inspectie te veel bezig is met meten en te weinig met adviseren. Men bepleit hier een verdere ontwikkeling tot maatwerk door de inspectie en prioriteit voor het stimuleren van het zelfregulerend vermogen van scholen.

2.3.3 De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school

Over de ruimte voor eigen keuzes hebben de panelleden zich overwegend kritisch uitgelaten. Dat is gebeurd in alle drie de panels, maar het meest in het panel met de traditionele vernieuwingsscholen en de scholen van de kleine denominaties. In dit panel is de kritiek vooral van algemene en soms principiële aard, bijvoorbeeld:

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

- De werkwijze van de inspectie tast de autonomie van de school aan, bijvoorbeeld doordat men de CITO toetsen centraal stelt en uitgaat van een leerjarenstructuur.
- De inspectie is te resultaatgericht, dit kan botsen met scholen die ontwikkelingsgerichtheid centraal hebben staan in hun schoolconcept
- De inspectie is te normatief en laat te weinig ruimte voor eigen verantwoordelijkheid (“is het wel aan de inspectie om de norm te stellen?”).
- De inspectie is te detaillistisch, op 37 indicatoren van alles registreren leidt tot bureaucratie.

In de andere panels is meer gewezen op verschillen in werkwijze tussen inspecteurs en op het stellen van normen door de inspecteur die keuzes van de school afstraffen. Bij dit laatste bestond de indruk dat ook de persoonlijke onderwijskundige opvattingen van de inspecteur daarbij wel eens een rol spelen. Zo was er een school waar men een bewuste keuze had gemaakt voor het toepassen van verlengd kleuteronderwijs voor zwakke leerlingen, omdat men vond dat leerlingen daarmee een betere startpositie krijgen voor de latere leerjaren. De inspecteur beschouwde dit echter als zittenblijven in groep 2 en als onwenselijk. Ook op een andere school was er een controverse tussen school en de inspecteur over de inrichting van een aangepaste leerweg voor zwakke leerlingen. De school had hiervoor uitgesproken argumenten, maar de inspecteur wees deze af.

Dat de 37 indicatoren van de inspectie niet alle een wettelijke grondslag hebben, was niet bij alle paneldeelnemers bekend. Bij sommigen versterkte dat het gevoel dat de inspectie wel ver gaat in het ‘opleggen’ van een visie op goed onderwijs. De inspectie duwt te veel door op bepaalde onderwerpen, zo vinden enkele paneldeelnemers, zoals de doorgaande leerlijn, het doorbreken van klassikaal onderwijs en het afschaffen van zittenblijven. Een school die daarin anders kiest loopt dan het risico op nogal wat ‘rode bolletjes’.

Opmerkelijk is dat er in de panels verschillende keren is gesteld dat de inspectie te normatief is en haar eigen opvatting van goed onderwijs te veel oplegt, maar dat de voorbeelden daarvan elkaar inhoudelijk tegenspreken. De ene paneldeelnemer is van mening dat de inspectie te veel uitgaat van ‘ouderwets klassikaal onderwijs’ en daarmee vernieuwingen belemmert, de ander vindt juist dat de inspectie te veel kiest tégen klassikaal onderwijs.

Bij de vraag of de inspectie voldoende rekening houdt met specifieke kenmerken van de school en met de schoolomgeving zijn vooral de volgende twee zaken naar voren gekomen.

In de eerste plaats wijst men op het belang van een goede weging van de leerlingpopulatie bij het beoordelen van de leeropbrengsten. De huidige vorm van wegen is nog onvoldoende, vinden sommige paneldeelnemers. Zo vindt men dat niet alle 1.00 leerlingen als gelijk beschouwd moeten worden, dat scholen met veel 1.25 leerlingen er in de bestaande weging niet goed uitkomen, dat ook het percentage zorgleerlingen op school zou moeten worden meegewogen. Zo is het voor een school met in de onderbouw een sterke aanwas van leerlingen uit achterstandsgroepen niet voldoende om alleen de totale schoolpopulatie te nemen als grondslag voor de weging. Men zou het ook al als vooruitgang beschouwen als dit soort kenmerken van de school expliciet vermeld worden in de contextbeschrijvingen in de rapporten.

In de tweede plaats vinden sommige panelleden dat de inspectie meer aandacht zou moeten besteden aan de ontwikkeling van de school. Alleen het vastleggen van de stand van zaken is niet voldoende, voor een goed begrip daarvan is ook informatie over het verleden van de school nodig en informatie over de progressie die de school al heeft gemaakt. Wanneer dat ook vermeld zou worden in de rapporten zou dat meer stimulerend zijn voor het personeel.

2.3.4 Het openbaar maken van de inspectieoordelen

Hoewel het publiek maken van de inspectierapporten via internet pas met de invoering van de WOT een formele grondslag heeft, is het al enige tijd gebruik om de bevindingen van de inspectie openbaar te maken. In de panels heeft men daar wisselende meningen over. Een deel van de panelleden heeft er geen problemen mee en is voorstander van openbaarmaking. Een ander deel heeft wel bezwaren en zou op zijn minst graag enkele verbeteringen doorgevoerd zien. Waar de directeurs het meest beducht voor zijn, is dat de (lokale) pers de inspectierapporten verder naar buiten brengt en dat daarbij de zorgvuldigheid niet in acht wordt genomen. Dit kan slecht zijn voor de concurrentiepositie van scholen (als voorbeeld wordt gegeven dat Nederlandse ouders voor scholen in België kiezen op grond van negatieve inspectierapporten). Maar evenzeer vindt men dit schoolintern een probleem: een inspectierapport kan 'zeer doen' bij de leden van het schoolteam en publiek maken versterkt dat alleen maar. Het meest gevoelig is men voor het naar

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

buiten brengen van het inspectieoordeel over de leeropbrengsten. Er wordt daarom zeer aan gehecht dat dit een eerlijk oordeel is (zie 2.3.3).

Men is kritischer over het publiceren van de kwaliteitskaarten dan over het naar buiten brengen van het PKO-rapport. Het PKO-rapport geeft door zijn breedheid een evenwichtig van de beeld van de school, de kwaliteitskaart simplificeert sterk. Men zou graag zien dat het voor scholen (nog) beter mogelijk is om eigen commentaar en uitleg aan het rapport toe te voegen. Verder vindt men dat de publicatie van de rapporten sneller zou moeten verlopen: er staat nu nogal eens gedateerde informatie op internet.

Hoewel bij de meerderheid van de panelleden de openbaarmaking van gegevens een inmiddels geaccepteerd feit is, vindt men het niet een belangrijk element van het werk van de inspectie. De inspectie moet controleren en stimuleren om ervoor te zorgen dat scholen kwalitatief goed zijn. De bevindingen en adviezen van de inspectie moeten dus primair aan de scholen worden geadresseerd, opdat die zichzelf kunnen verbeteren. Wel vindt men dat in ieder geval de ouders van de leerlingen op de eigen school de rapporten zouden moeten kunnen raadplegen.

2.3.5 De nieuwe werkwijze van de inspectie vanuit het perspectief van bovenschoolse directies

In het basisonderwijs wordt door schoolbesturen steeds vaker gekozen voor het aanstellen van bovenschoolse directies. Dit zijn directeuren die meerdere scholen tegelijk leiden; niet zelden gaat het daarbij om vrij grote aantallen. Meestal is er op de afzonderlijke scholen of locaties die onder hun leiding vallen ook een locatiedirecteur werkzaam. De bovenschools directeur heeft de taak om deze locatiedirecteuren aan te sturen en te ondersteunen. Omdat bovenschoolse directeuren de situatie op meerdere scholen tegelijk kunnen overzien en scholen dus kunnen vergelijken, en omdat het hun verantwoordelijkheid is om op al hun scholen de kwaliteit te bewaken, hebben ze mogelijk een andere visie op en ervaring met het werk van de inspectie dan directeuren van afzonderlijke scholen. Dat is de reden waarom, alleen voor het basisonderwijs, een apart panel is georganiseerd voor bovenschoolse directeuren. In dit panel zijn dezelfde thema's voorgelegd als in de andere panels.

Het bleek dat over veel onderwerpen de meningen van de bovenschoolse directies niet verschilden van die van de overige directeuren. Op enkele punten werd echter duidelijk dat bovenschoolse directies inderdaad een iets andere kijk hebben op het werk van de inspectie, en daar ook een ander belang bij hebben. Die punten zijn de volgende.

In de eerste plaats is het zo dat bovenschoolse directies het inspectietoezicht in hun eigen werk goed kunnen, en ook willen gebruiken. De inspectie zorgt voor gratis en objectieve gegevens over de kwaliteit van de verschillende scholen, en die kunnen bovendien ook nog goed onderling vergeleken worden. De bovenschoolse directeur kan met die gegevens in de hand de eigen scholen of locaties evalueren, en het gesprek aangaan met locatiedirecteuren over gewenste verbeteringen. Die positie maakt dat bovenschoolse directies graag een stem willen hebben in de *planning* van de inspectie. Het kan hen bijvoorbeeld goed uitkomen dat een bepaalde school eerder, en een andere school later door de inspectie wordt bezocht. Eerder, wanneer er sprake is van (mogelijke) tekortkomingen op de school en er actie tot verbetering moet worden gestart. Een inspectierapport kan daarbij ondersteunend werken. Later, wanneer een school bezig is met een verbetertraject en men graag wil dat er pas nieuw toezicht komt op het moment dat die verbeteringen ook werkelijk zijn doorgevoerd. Sommige leden van het panel meldden dat zij hierover in gesprek zijn gegaan met de inspectie en dat, in een aantal gevallen, hun argumenten voor de keuze van scholen en voor tijdstippen van bezoek inderdaad zijn gehonoreerd.

In de tweede plaats blijkt dat bovenschoolse directies, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van verschillende scholen en de noodzaak om daarvoor over goede gegevens te beschikken, in sterke mate bezig zijn met *kwaliteitszorg*. Ze bevorderen dat hun scholen een (zelfde) kwaliteitszorgsysteem invoeren en ze helpen de afzonderlijke scholen om ‘meer in cijfers te denken’. Ze ondersteunen dus hun scholen bij het opzetten en uitvoeren van zelfevaluatie. De bovenschoolse directies merken dat het inspectietoezicht daarbij bevorderlijk werkt (het motiveert de scholen om aan zelfevaluatie te doen), en omgekeerd bevorderen de bovenschoolse directies dat de scholen tegemoet (kunnen) komen aan de wensen van de inspectie. Een bijkomend voordeel is dat bovenschoolse directies bovenscholen kunnen laten leren van elkaar, door onderlinge uitwisseling van ervaringen.

Inspectie en bovenschoolse directies hebben dus gemeenschappelijke belangen. Om die reden staan bovenschoolse directies ook overwegend positief tegenover het werk van de inspectie, en oordelen ze ook positief over de uitgangspunten van de WOT. Dat neemt niet weg dat ze voor een deel ook de kritiek delen die de directies van de afzonderlijke scholen hebben geuit, bijvoorbeeld ten aanzien van openbaarmaking van gegevens of toepassing van beslisregels. Die kritiek is echter in het voorgaande al voldoende behandeld.

2.4 Samenvatting

Bezien we nu de resultaten van het survey en de panelgesprekken in samenhang, dan kunnen we het volgende beeld geven van de opvattingen in het basisonderwijs over de werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT.

Uitvoering van het inspectieonderzoek

Over de inspectiebezoeken die sinds de WOT hebben plaatsgevonden is men gemiddeld behoorlijk tevreden, zo blijkt uit de survey-resultaten. Men vindt het wel een behoorlijke belasting. Vooral de voorbereidingsfase vraagt van de schoolleiding meer werk dan het inspectietoezicht in de RST/IST periode. De inspectie vraagt nu immers van de school om allerlei gegevens zelf te leveren. Scholen lijken daar al redelijk aan te voldoen: ze hebben voor meer onderdelen van het schoolbeleid informatie beschikbaar dan in de RST/IST-periode. De uitvoering van het inspectiebezoek vindt men ook belastend voor het schoolteam. Maar verder is men over de uitvoering vrij positief: de deskundigheid en objectiviteit van de betrokken inspecteur worden gemiddeld hoog gewaardeerd, en men vindt ook dat de inspecteur voldoende vertrouwen wekt en zich stimulerend opstelt.

In de panels is gevraagd naar wat men gemerkt heeft van veranderingen in de werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT. Volgens sommigen is het verschil met de IST/RST periode nauwelijks waarneembaar. Anderen vinden het PKO meer belastend en ook wel strenger. In een aantal gevallen had men een verschil ervaren tussen de sfeer en toon van de gevoerde gesprekken en de uiteindelijke beoordeling, die negatiever uitviel dan men had gedacht. Dit lijkt een gevolg van de nieuwe beslisregels, die tot gevolg kunnen hebben dat “net één klein puntje tot een negatief eindoordeel leidt”.

Het waarderingskader en de beslisregels

Het oordeel over het waarderingskader van de inspectie is blijkens het survey matig positief. Men vindt het een redelijk goed instrument voor schooldiagnose en ook wel voor het afleggen van verantwoording. Iets minder is men te spreken over de eerlijkheid en objectiviteit van de beoordeling waar het waarderingskader toe leidt. Dit kan het gevolg zijn van de hierboven genoemde toepassing van de beslisregels. De grote meerderheid van de scholen kan zich vinden in de breedte van het inspectieonderzoek, men vindt dat alle acht aspecten waar de inspectie naar kijkt in het toezicht thuishoren. Slechts de helft van de scholen vindt echter dat al deze

aspecten moeten worden meegeteld in het eindoordeel. Vooral het aspect leeropbrengsten zou een aanzienlijke minderheid van de scholen buiten het eindoordeel willen laten.

Ook in de panelgesprekken was men hoofdzakelijk positief over de inhoud van het waarderingskader. Een enkeling bleek echter te vinden dat het accent teveel op het product ligt (de leerresultaten) en te weinig op het proces (de schoolontwikkeling). Veel kritiek is in de panelgesprekken geuit op de beslisregels. Met de manier waarop de oordelen over de 37 indicatoren uiteindelijk worden omgezet in eindoordelen per aspect heeft een aantal panelleden slechte ervaringen. Overigens waren niet alle panelleden op de hoogte van het feit dat niet alle indicatoren meewegen in eindoordelen.

Het inspectierapport

Het inspectierapport wordt voldoende positief beoordeeld in termen van fairness van conclusies en duidelijkheid over de werkwijze. Fairness scoort daarbij iets hoger dan duidelijkheid. Dat het oordeel over duidelijkheid lager uitvalt, komt onder meer doordat men vindt dat maar matig zichtbaar is welke delen van het rapport betrekking hebben op wettelijke vereisten en welke op overige kwaliteitsaspecten.

In het survey blijken zwakke scholen significant negatiever te oordelen over de fairness van het inspectierapport dan niet-zwakke scholen. In de panelgesprekken was dat echter niet het geval. De daar aanwezige schoolleiders van als zwak beoordeelde scholen vonden het juist goed dat de inspectie een kritisch oordeel geeft. Het wordt ervaren als steun in de rug om noodzakelijke veranderingen te kunnen doorvoeren in de school. Ook bovenschoolse directies zijn om deze reden soms blij met kritische inspectierapporten.

In de groep traditionele vernieuwingsscholen en scholen van kleine denominaties vindt men vaker dat er voor het domein 'opbrengsten' verschil is tussen het inspectieoordeel en het eigen kwaliteitsbeeld van de school. Ook is men in deze groep minder te spreken over de mate waarin in het inspectierapport de eigen keuzes van de school worden gerespecteerd.

Toepassing van het proportionaliteitsbeginsel

Het principe van proportionaliteit in het inspectietoezicht wordt door de basisscholen nadrukkelijk onderschreven. Men vindt het een goed beginsel om

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

frequenter toezicht te houden op scholen die als zwak beoordeeld zijn, en minder frequent bij scholen met een goede beoordeling. De uitvoering van dit principe kan nog niet goed beoordeeld worden: de ervaringen met de WOT zijn nog niet langdurig genoeg om hiervan een goed beeld te geven. Wel is duidelijk dat de scholen vinden dat de inspectie tijdig(er) weer van zich moet laten horen als er afspraken over verbetering zijn gemaakt. Liefst heeft men dan ook te maken met dezelfde inspecteur. Volgens sommigen is het houden van een vast jaarlijks onderzoek niet erg in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel. Een driejaarlijks PKO in combinatie met periodieke zelfrapportages van scholen is genoemd als alternatief.

Men is het er ook mee eens dat de inspectie de omvang van het eigen onderzoek afstemt op de hoeveelheid informatie de school al kan leveren uit zelfevaluatie. Maar in de praktijk blijkt dit nog niet altijd soepel te lopen. Gesignaleerd wordt dat de inspectie nog niet zo goed weet hoe dit beginsel moet worden toegepast, en dat zich verschillen in gedragslijn tussen inspecteurs voordoen. Met name in de kring van de traditionele vernieuwingsscholen leeft de mening dat er (nog) onvoldoende sprake is van maatwerk bij de toepassing van dit principe.

Kwaliteitszorg op scholen en de stimuleringsfunctie van de inspectie

Basisscholen verschillen sterk in de mate waarin ze bezig zijn met kwaliteitszorg. Toch zijn verreweg de meeste scholen er, naar eigen zeggen, al wel mee bezig. Het feit dat de inspectie sinds de WOT expliciet vraagt om zelfevaluatiegegevens heeft wel enige invloed op de inspanningen die scholen op dit gebied leveren, maar van een duidelijke stimulans is toch niet echt sprake. Het lijkt er meer op dat scholen, ook onder invloed van de schoolbesturen en/of bovenschoolse directies, uit eigen initiatief en motivatie bezig zijn met het opzetten van kwaliteitszorg.

Het inspectierapport wordt nuttig gevonden als impuls voor kwaliteitsverbetering, maar niet in sterke mate. Het wordt ook zeker gebruikt voor verbeter- en evaluatie-activiteiten op de school, maar eveneens niet in sterke mate. Het nuttigst vindt men het inspectierapport voor reflectie op de eigen kwaliteitszorg en voor bijstelling van het schoolplan. Zwakke scholen gebruiken de inspectierapporten iets meer voor schoolverbetering dan niet-zwakke scholen. In de meeste gevallen komen negatieve beoordelingen van de inspectie niet onverwacht: schoolleiders weten in de regel zelf al waar de zwakke punten van de school zitten.

In de panels is benadrukt dat de inspectie de scholen niet te snel moet ‘afrekenen’ op tekortschietende kwaliteitszorg. Veel scholen bevinden zich nog in de beginfase van ontwikkeling op dit terrein. Ook vindt men dat scholen niet overhaast te werk moeten gaan bij het kiezen van een werkwijze of systeem, en zich daarbij niet alleen moeten laten leiden door wat de inspectie verlangt. Gesignaleerd wordt dat het waarderingskader van de inspectie in hoge mate kan gaan beïnvloeden waarop scholen zich in hun zelfevaluatie richten. Sommigen vinden dat goed (“dat zijn ook de goede indicatoren waarop je jezelf wilt evalueren”) maar anderen vinden dat een bezwaar.

Ruimte voor eigen keuzes en rekening houden met omstandigheden

De surveyresultaten laten zien dat scholen gemiddeld weinig spanning ervaren tussen de keuzes die ze als school maken en de eisen die de inspectie stelt. Men vindt dat het waarderingskader van de inspectie niet afremt in het maken van eigen keuzes. Traditionele vernieuwingsscholen en de scholen uit kleine denominaties signaleren echter wel iets vaker spanningen tussen eigen keuzes en het waarderingskader van de inspectie. Ook in de panelgesprekken was dit het geval. In deze groep scholen vindt men bijvoorbeeld vaker dat de inspectie te normatief bezig is, dat er in het toezicht te veel nadruk ligt op de leeropbrengsten, dat de autonomie van scholen wordt aangetast, dat er te weinig vrijheid is om eigen leerlingvolgsystemen te kiezen. Verder is ook buiten deze groep scholen in de panelgesprekken gewezen op verschillen in werkwijze tussen inspecteurs in het ‘afstraffen’ van keuzes van de school. Dit blijkt voor te komen, en de indruk bestaat dat de persoonlijke onderwijskundige opvattingen van de inspecteur daarbij wel eens een rol spelen.

Publiek maken van resultaten

Het publiek maken van de inspectierapporten is inmiddels een geaccepteerde praktijk. De schoolleiders vinden dit gemiddeld ook wel nuttig, het meest omdat het de school prikkelt tot verbeteren van de kwaliteit, maar ook wel voor het informeren van ouders. Nadelige effecten doen zich in de praktijk weinig voor. Toch is men geen onbeperkt voorstander van openbaar maken van inspectiebevindingen. De helft van de scholen zou bijvoorbeeld liever zien dat de oordelen over opbrengsten niet openbaar worden gemaakt.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Ook in de panelgesprekken was sprake van wisselende meningen over dit onderwerp. Men hecht er aan dat er een genuanceerd en breed beeld van de school naar buiten wordt gebracht. Daarom pleit men er voor dat de school ook zelf commentaar en uitleg aan het inspectierapport kan toevoegen, en ziet men liever de (uitgebreide) PKO-rapportages dan de (summiere) kwaliteitskaarten op internet. Verder vindt men dat de publicatie van de rapporten sneller zou moeten verlopen.

3 De ervaringen in het voortgezet onderwijs

3.1 Inleiding

Voor alle vormen van het voortgezet onderwijs (vwo, havo en vmbo) hanteert de inspectie hetzelfde toezichtkader. In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van het regulier voortgezet onderwijs. Ook hier beschikken we weer over twee bronnen:

- de resultaten van een schriftelijke vragenlijst die is afgenomen bij alle 109 scholen voor voortgezet onderwijs die sinds de invoering van de WOT een PKO hebben gehad en die door 55 scholen is geretourneerd (respons 50%);
- de resultaten van vier panelgesprekken met directeurs van scholen die behoren tot vier verschillende groepen, namelijk havo/vwo scholen met een overwegend positieve PKO-beoordeling door de inspectie, vmbo-scholen eveneens met een overwegend positieve beoordeling, vwo/havo/vmbo-scholen met een overwegend negatieve beoordeling, en scholen die behoren tot de kleinere denominaties, de traditionele vernieuwingsscholen samen met scholen uit het zogenoemde ABC-project. Aan elk panelgesprek namen ongeveer zes directeurs deel.

De onderwerpen die in de vragenlijst en in de panelgesprekken zijn voorgelegd, zijn in grote lijnen hetzelfde (zie voor accentverschillen het vorige hoofdstuk over het primair onderwijs). De vragenlijst voor het voortgezet onderwijs verschilde niet wezenlijk van die voor het basisonderwijs (vooral de terminologie is aangepast aan de specifieke verschillen per sector).

3.2 Survey resultaten

3.2.1 Ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds invoering van de WOT

In de vragenlijst, anders dan in de panelgesprekken, hebben we voor dit thema ook vragen gesteld over de voorbereiding en de uitvoeringsfase van het inspectiebezoek. Ook is in de vragenlijst specifiek gevraagd naar het verschil met de situatie van vóór de invoering van de WOT (voor zover bij de respondent bekend).

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

De voorbereidingsfase

De voorbereidingstijd voor het inspectiebezoek varieerde. De modus lag op 1 á 2 dagen, de mediaan eveneens. Het antwoord 'meer dan 4 dagen' komt zeer weinig voor (5,7 procent van de scholen). De voorbereiding werd gemiddeld als 'enigszins belastend' tot 'belastend' ervaren door en voor de schoolleiding (2.4 op een 4 puntsschaal). Voor de docenten werd de voorbereiding duidelijk als veel minder belastend ervaren (1.6). Gevraagd is of er externe ondersteuning was bij de voorbereiding op het PKO, met name bij de zelfevaluatie en of er méér of minder ondersteuning was ten opzichte van de situatie vóór 2002 (RST). Externe ondersteuning door bestuur of pedagogisch centrum vindt bijna niet plaats (gemiddelde scores van 1.2, d.w.z. tussen 'geen' en 'weinig'). Ondersteuning door een individuele adviseur komt gemiddeld 'weinig' voor. Verschillen ten opzichte van de periode vóór de WOT zijn er niet.

Tabel 11 Externe ondersteuning bij voorbereiding op inspectiebezoek PKO (1= geen, 2= weinig, 3= veel, 4=zeer veel) en vergelijking met periode vóór 2002 indien van toepassing (1=minder, 2=hetzelfde, 3=meer; gemiddelden en standaarddeviaties)

Ondersteuning van	PKO		t.o.v vóór 2002 (RST)	
	M	SD	M	SD
Het bestuur (n=47; 26)	1,2	0,5	2,0	0,2
Een van de pedagogische centra (n=45; 25)	1,2	0,5	2,0	0,3
Een individuele (kwaliteits) adviseur (n=46; 26)	1,5	0,9	2,1	0,4
Een andere instantie (n=5; 3)	1,2	0,8	2,0	0,0

De voorbereiding op het inspectiebezoek betreft het beschikbaar stellen van gegevens die in het kader van de zelfevaluatie zijn verzameld. We hebben voor een aantal aspecten gevraagd of de school voor het PKO kon beschikken over eigen schriftelijke gegevens, en of ze dergelijke gegevens ook al hadden ten tijde van het laatste RST. Het gaat om aspecten kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, opbrengsten. Het gemiddeld aantal aspecten waarvoor scholen beschikken over schriftelijke gegevens was ten tijde van het PKO 6,2 (op een totaal van 8 aspecten). Een deel van de directeuren, namelijk diegenen die betrokken waren bij een RST, kon de vraag naar beschikbaarheid van schriftelijk gegevens voor de aspecten die de inspectie onderscheidt, ook beantwoorden. De vergelijking met de periode vóór invoering van de WOT laat zien dat de beschikbaarheid van schriftelijke gegevens is toegenomen:

de gemiddelde somscores voor beschikbaarheid van schriftelijke gegevens voor de 8 aspecten was ten tijde van het RST 4.5. In bijlage 2 (tabel B17) zijn de percentages per item te zien. Op alle aspecten is er een toename van het percentage scholen dat schriftelijke gegevens beschikbaar heeft ten opzichte van de periode vóór de WOT, maar met name op de aspecten 'kwaliteitszorg' en 'onderwijsleerproces'. Tenslotte is ten aanzien van de voorbereidingsperiode gevraagd naar veranderingen (bijvoorbeeld invoering van een nieuwe methode, afspraken in het team over lessen, etc.) die mogelijk zijn doorgevoerd in verband met het aanstaande inspectiebezoek. Verreweg de meeste scholen (81 procent) zeggen geen veranderingen op die korte termijn te hebben doorgevoerd, 13 procent heeft 'enige veranderingen' doorgevoerd, 6 procent heeft 'grote' en 'redelijk grote' veranderingen doorgevoerd. Het gaat bij die 6 procent slechts om 3 scholen.

De uitvoeringsfase

Over het algemeen is het oordeel van de scholen over de *uitvoering van het PKO* positief. De schaal *oordeel PKO* die betrekking heeft op deskundigheid van de inspectie, objectiviteit, vertrouwen en stimulans voor verbetering positief laat een gemiddelde zien van 3,1 op een vierpuntsschaal die loopt van 'weinig' tot 'zeer veel' (zie bijlage 2, tabel B13). De resultaten op itemniveau en de vergelijking met het RST staan in onderstaande tabel. Te zien is dat directeuren gemiddeld geen verschillen in de diverse aspecten van de uitvoering ervaren tussen PKO en RST: de scores liggen voor RST allemaal rond de 2, d.w.z. de genoemde aspecten worden hetzelfde beoordeeld.

Tabel 12: Oordeel over verschillende aspecten die de uitvoering van het PKO betreffen (gemiddelden op vierpuntsschaal, 1=weinig, 2=matig, 3=veel, 4=zeer veel; standaarddeviaties) en vergelijking met RST (gemiddelden op driepuntsschaal: 1=kleiner, 2=hetzelfde, 3=groter; standaarddeviaties)

Aspecten	PKO (n=51-53)		RST (n=28-29)	
	M	SD	M	SD
Deskundigheid inspectie	3,1	0,5	2,1	0,5
Objectiviteit	3,0	0,5	2,0	0,5
Wederzijds vertrouwen	3,1	0,6	2,1	0,6
Stimulans voor verbetering	3,1	0,4	2,0	0,6
Belasting	2,5	0,8	1,9	0,5
Spanning onder personeel	1,9	0,8	1,8	0,5

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Voor het oordeel over het *waarderingskader (indicatoren en normen)* beschikken we over de schaal 'TEVREDEN' (zie bijlage 2, tabel B13). De gemiddelde score op deze schaal bedraagt 2,8 op een vierpuntsschaal, dat wil zeggen dat de directeuren het gemiddeld redelijk eens zijn met de voorgelegde uitspraken betreffende de kwaliteit van het waarderingskader en de duidelijkheid en eerlijkheid van de beslisregels (zie tabel B18, bijlage 2). Net als bij het po zijn de verschillen tussen scholen op uitspraken die de autonomie betreffen (de eventuele discrepantie tussen waarderingskader en wat de school goed vindt en het stempel dat het waarderingskader drukt op de kwaliteitszorg van scholen betrekkelijke groot (standaarddeviaties van 0,9). De directeuren zien enigszins verschil met de situatie van vóór 2002: de gemiddelde score bedraagt 1,8 (1= mee oneens, 2= enigszins mee eens).

Er zijn enkele verschillen gevonden tussen scholen die onvoldoende en voldoende beoordeeld zijn: scholen die onvoldoende beoordeeld zijn op 'onderwijs en leren' en op 'opbrengsten' (in beide gevallen echter: $n=3!$) zijn gemiddeld wat minder tevreden dan scholen die voldoende beoordeeld zijn op deze domeinen (zie tabel B19, bijlage 2). Wanneer we kijken naar het verschil tussen zwakke scholen ($n=6$) en niet-zwakke scholen²⁴ ($n=40$) dan zien we dat zwakke scholen minder tevreden zijn over het waarderingskader en de beslisregels dan niet-zwakke scholen (gemiddelden van resp. 2,2 en 2,8).

Het waarderingskader bevat 37 indicatoren voor 8 aspecten. Gevraagd is of scholen het de taak van de inspectie vinden om naar deze aspecten te kijken, deze te laten meetellen in het eindoordeel en deze openbaar te maken. Wederom ter informatie: alle aspecten worden momenteel door de inspectie beoordeeld, maar de aspecten 'kwaliteitszorg', 'toetsing', 'tijd' en 'schoolklimaat' tellen niet mee in het eindoordeel. De somscores wijzen uit dat 83 procent van de directies vindt dat het de taak van de inspectie is naar alle acht aspecten te kijken bij het schoolbezoek. Een aanzienlijk lager percentage scholen (58 procent) vindt dat al deze acht aspecten meegenomen moeten worden in het eindoordeel en de helft van de scholen (50 procent) vindt dat het oordeel over alle acht aspecten openbaar gemaakt moet worden. Het lagere percentage voor 'meetellen' ligt - anders dan bij het po - vooral bij het aspect 'tijd' (zie tabel B20, bijlage 2): 25 procent van de scholen vindt

²⁴ Zwakke scholen zijn scholen die op minimaal één van de twee domeinen hierboven genoemd een onvoldoende hadden. Het genoemde verschil is significant, zowel met Anova als met Mann-Whitney.

dat dit niet mee moet tellen. Het gaat hier echter om 13 scholen. Het relatief lage percentage voor 'openbaar maken' van alle aspecten, ligt bij de aspecten 'tijd' en 'onderwijsleerproces': respectievelijk 39 en 31 procent van de scholen vindt dat de betreffende gegevens niet openbaar gemaakt moeten worden. Ook hier zijn de aantallen scholen klein.

Traditionele vernieuwingsscholen (n=7) vinden dat er gemiddeld naar 6,8 aspecten gekeken moet worden tegenover 7,8 voor de overige scholen (n=44). Dit is een statistisch significant verschil.

Wij hebben scholen ook gevraagd om een oordeel te geven over het resultaat van het PKO (het inspectierapport.) Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt naar de kwaliteit van het inspectierapport in termen van 'fairness' van conclusies en een oordeel over de duidelijkheid over de werkwijze.

Deze beide aspecten worden over het algemeen genomen voldoende positief beoordeeld. Wel zien we dat de directeuren gemiddeld positiever zijn over de fairness (score 3,2 op vierpuntsschaal) dan over de duidelijkheid (score 2,6). De relatief lage gemiddelde score voor 'duidelijkheid' is met name toe te schrijven aan de zichtbaarheid van het onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten (score 1,9). Wat de 'fairness' betreft zien we een verschil tussen scholen die voldoende beoordeeld zijn en die onvoldoende beoordeeld zijn op het domein 'onderwijs en leren': de eerste groep is gemiddeld wat positiever. Maar ook hierbij gaat het om slechts 3 scholen met een onvoldoende beoordeling! Wanneer we kijken naar het verschil tussen zwakke en niet-zwakke scholen (zie voetnoot 24) dan zien we dat niet-zwakke scholen (score 3,2) een stuk positiever zijn over de 'fairness' dan zwakke scholen (score 2,5)²⁵. Er zijn geen verschillen gevonden tussen traditionele vernieuwingsscholen en kleine denominaties enerzijds en overige scholen anderzijds.

3.2.2 Kwaliteitszorg en stimulans voor schoolverbetering

Wat betreft de kwaliteitszorg is eerst gevraagd naar het stadium waarin de kwaliteitszorg op scholen zich bevindt. In tabel 13 is te zien dat het stadium waarin de scholen zich bevinden varieert. Op een derde van de scholen is men op onderdelen en incidenteel met kwaliteitszorg bezig. Op 35 procent van de scholen is de kwaliteitszorg vooral gekoppeld aan projecten en specifieke onderwerpen (eva-

²⁵ Dit verschil is significant, zowel met Anova als met Mann-Whitney.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

luaties van vernieuwingen). Op een vijfde van de scholen is sprake van een centraal georganiseerd systeem van kwaliteitszorg en op slechts een tiende van de scholen is sprake van een integrale aanpak van kwaliteitszorg.

Tabel 13: Stadium ontwikkeling kwaliteitszorg (aantallen en percentages)

(n=48)	N	%
Nog niet mee bezig	0	0,0
Incidenteel en op onderdelen	16	33,3
Vooraf gekoppeld aan speciale projecten, specifieke onderwerpen	17	35,4
Centraal georganiseerd systeem	10	20,8
Integrale aanpak	5	10,4
Totaal	48	100,0
Missing	5	

In de tweede plaats is gevraagd of het inspectierapport een rol speelt in de kwaliteitszorg van de school. De gegevens daarover staan in tabel 14. We kunnen daaruit afleiden dat de inspectiebezoeken de scholen niet afhouden van het zelf opzetten van een systeem van kwaliteitszorg of activiteiten daaromtrent (zie scores op items a en b). De directeuren voelen zich wel gestimuleerd om vanwege het inspectiebezoek de kwaliteitszorg aan te pakken (gemiddelde score 3,1).

Tabel 14: Beperkende of stimulerende functie inspectiebezoek voor de kwaliteitszorg (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

(n=51-52)	M	SD
Door hoeveelheid info inspectiebezoek geen behoefte aan uitvoerig systeem van kwaliteitszorg (a)	1,3	0,7
Inspectiebezoek heeft ons afgehouden van andere activiteiten in kader kwaliteitszorg (b)	1,1	0,5
Inspectiebezoek stimuleert ons tot kwaliteitszorg (c)	3,1	0,7

In de derde plaats zijn we nagegaan in hoeverre de inspectierapporten meer in het algemeen tot schoolverbetering leiden. Hiertoe is onder meer gevraagd naar het ervaren nut van het inspectierapport voor kwaliteitsverbetering op schoolniveau. Hiervoor hebben we de schaal FOLLOWUP gemaakt (zie bijlage 2, tabel B13). Uit de tabel blijkt dat de directeuren gemiddeld genomen het nut van het inspec-

tierapport voor kwaliteitsverbetering wel inzien: de gemiddelde score over de voorgelegde uitspraken hieromtrent bedraagt 2,8 (3='mee eens'; 2='enigszins mee eens'). Het inspectierapport wordt gemiddeld wat meer van nut gevonden voor de domeinen 'onderwijs en leren' (score 2,9) en 'zorg voor kwaliteit' (score 2,8) dan voor 'opbrengsten' (score 2,6), (zie tabel B22, bijlage 2).

In de vierde plaats is gevraagd of en waarvoor het inspectierapport wordt gebruikt. Het inspectiebezoek en -rapport wordt over het geheel genomen in geringe tot redelijke mate gebruikt voor schoolverbetering (score 2,6 op de schaal GEBRUIK). Er zijn duidelijke verschillen in gebruik van inspectierapport tussen de onderscheiden aspecten. De oordelen van de inspectie worden gemiddeld het meest gebruikt worden voor reflectie op eigen kwaliteitszorg (score 3,3, zie tabel 15) en voor evaluatieactiviteiten (score 3,0). Voor supervisieactiviteiten en het aanspreken van individuele leraren worden de oordelen van de inspectie gemiddeld nauwelijks gebruikt. Verschillen tussen scholen (die er blijkens de hoge standaarddeviatie zijn: SD=0,9) kunnen niet worden toegeschreven aan schoolconcept, schooltype of denominatie.

Door ruim een derde van de scholen waar zwakke punten werden geconstateerd (49 scholen) waren de zwakke punten reeds door de school zelf gesignaleerd door het eigen kwaliteitszorgsysteem (35 procent). Voor tweederde van de scholen (61 procent) was dit deels het geval. Slechts twee scholen hadden zelf nog geen zwakke punten geconstateerd (zie tabel B23, bijlage 2).

Tabel 15: Gebruik oordelen inspectie voor schoolverbetering op diverse aspecten (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=niet, 2=in geringe mate, 3=in redelijke mate, 4=in sterke mate; standaarddeviaties)

Aspecten schoolverbetering (n=52-53)	M	SD
(Bijstelling) schoolplan	2,7	0,8
Supervisieactiviteiten	2,0	0,9
Professionaliseringsactiviteiten	2,7	0,8
Evaluatieactiviteiten	3,0	0,6
Reflectie op eigen kwaliteitszorg	3,3	0,5
Om individuele leraren aan te spreken	2,3	0,9

Het inspectiebezoek is of wordt op driekwart van de scholen (zie tabel 16) gevolgd voor aanpassing van het schoolplan indien verbeteracties nodig werden geacht. Een bijna even groot percentage scholen heeft een stappenplan voor ver-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

betering opgesteld. Aanpassing van het scholingsplan komt naar aanleiding van het inspectiebezoek veel minder vaak voor (27 procent).

Tabel 16: Verbeteracties sinds laatste PKO, indien nodig geacht (aantallen en percentages)

Verbeteracties sinds PKO	N	%
Schoolplan is of wordt op korte termijn aangepast (n=40)	29	72,5
Stappenplan voor verbetering is opgesteld (n=42)	30	71,4
Scholingsplan is aangepast (n=37)	10	27,0

De inhoud van het inspectierapport (zie tabel 17) wordt op de meeste scholen besproken met docenten, MR en bestuur (maar niet op alle!) en op tweederde van de scholen worden ook de ouders ingelicht over de uitkomsten.

Tabel 17: Belanghebbenden met wie de inhoud van het inspectierapport is besproken; in geval van ouders betreft het 'inlichten' (aantallen en percentages)

Met wie besproken (n=53)	N	%
Bestuur	43	81,1
Docenten	48	90,6
MR	45	84,9
Ouders	36	67,9

3.2.3 Ruimte voor eigen keuzes; rekening houden met omstandigheden

Om na te gaan of het waarderingskader van de inspectie voldoende ruimte biedt voor het maken van eigen keuzes aan scholen hebben we in de eerste plaats gevraagd of scholen specifieke keuzes hebben gemaakt die op gespannen voet staan met het waarderingskader, en zo ja, op welke gebieden. Over het algemeen beantwoorden de scholen deze vraag met 'nee'. Ze ervaren dus geen spanning tussen hun eigen keuzes en de inhoud van het waarderingskader. De gemiddelde score op de schaal RUIMTE (zie bijlage 2, tabel B13) die we hiervoor hebben gemaakt is 1.3 op een vierpuntsschaal die loopt van 'niet het geval' tot 'sterk het geval'.²⁶ Vervolgens hebben we een paar stellingen voorgelegd over de verhouding tussen het waarderingskader en de eigen keuzes van de school. Deze hebben alle betrekking op de mogelijkheid dat het waarderingskader belemmerend werkt voor het

²⁶ Met Anova vinden we hier enkele verschillen op 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'opbrengsten' tussen traditionele vernieuwingsscholen en overige scholen. De scores bij de eerste groep liggen wat hoger, dat wil zeggen: keuzes zijn meer op gespannen voet met waarderingskader. Met Mann-Whitney toets vind je die verschillen niet.

maken van eigen keuzes, bijvoorbeeld omdat het waarderingskader te dwingend is, of juist gemakzucht oproept (eigen keuzes zijn niet nodig want die zijn al door de inspectie gemaakt) of omdat het te gedetailleerd is. Scholen konden aangeven in hoeverre ze het hiermee eens waren. Ook hiervan is een schaal gemaakt, EERLV (zie bijlage 2, tabel B13) die weergeeft de mate waarin de directeuren zich eerlijk beoordeeld voelen gegeven de keuzes die ze maken en de omstandigheden waaronder. De gemiddelde score op deze schaal is 3.0 (zie voor de items: bijlage 2, tabel B24).

Er zijn, in tegenstelling tot het primair onderwijs, geen significante verschillen gevonden op het gebied van ruimte voor eigen keuzes tussen enerzijds de traditionele vernieuwingscholen en de scholen uit kleine denominaties (reformatorische scholen bijvoorbeeld) en de overige scholen.

3.2.4 Publiek maken van inspectierapporten

Over de ervaringen van scholen met het publiek maken van de inspectierapporten is in het survey één vraag gesteld. Hierin zijn enkele stellingen voorgelegd over mogelijke voor- en nadelen van openbaarheid van de gegevens. Er kon worden geantwoord met eens/oneens (vierpuntsschaal). We hebben hieruit de schaal PUBLIEK gemaakt, die staat voor een overkoepelend oordeel over het nut van publiek maken van de inspectierapporten. De gemiddelde score op die schaal is 3,0, hetgeen wil zeggen dat de directeuren het overall gemiddeld eens zijn met het publiceren van inspectierapporten. Dit is overigens wat hoger dan het gemiddelde dat we in het primair onderwijs troffen (waarschijnlijk speelt de wat langere ervaring in het voortgezet onderwijs met openbaarmaking van opbrengstrapporten hierin een rol). Uit tabel B25 (zie bijlage 2) blijkt dat directeuren het vooral in redelijke mate eens zijn met de stelling dat het publiek maken scholen prikkelt tot kwaliteit. Ze zijn het gemiddeld 'enigszins eens' met het nut voor ouders bij schoolkeuze. Met de overige stellingen zijn ze het nauwelijks eens, hetgeen duidt op negatieve noch positieve effecten van publiek maken ervaren.

3.3 Resultaten panelgesprekken

Bij de rapportage van de panelgesprekken volgen we wederom de vier hoofdthema's die ook in het survey aan de orde zijn geweest.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

3.3.1 De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT

Net als bij de panelgesprekken met directeuren van basisscholen zijn de ervaringen van de directeuren van scholen voor voortgezet onderwijs toegespitst op het proportionaliteitsbeginsel, de inhoud van het waarderingskader en de toepassing van de beslisregels.

Proportionaliteit: variatie in frequentie en intensiteit

Hoewel iedereen het beginsel van proportionaliteit onderschrijft, kan eigenlijk nog niemand uit eigen ervaring spreken. De ervaringen van de scholen voor voortgezet onderwijs met de variatie in frequentie en intensiteit zijn nog niet duidelijk uitgekristalliseerd. Zo is nog niet duidelijk of de frequentie met de kwaliteit varieert, omdat de scholen nog alleen een PKO hebben gehad. Het eerste PKO-onderzoek wordt door sommigen als een soort nulmeting gezien, of als een zoektocht naar de zelfevaluatie. Ten opzichte van het RST is er vooral een verschil in voorbereiding. Deze kost nu - vanwege de zelfevaluatie en aandacht voor kwaliteitszorg - veel tijd. Ook de scholen die deelnamen aan de panelgesprekken en een overwegend negatieve beoordeling hebben gehad, konden daar moeilijk over oordelen, omdat er nog steeds niet een vervolcontact is geweest. Bij een deelnemende school moet het NO (Nader Onderzoek) nog plaatsvinden. De directeur van deze school vindt dit niet goed, omdat je zou verwachten dat de vinger aan de pols gehouden zou worden bij een slecht rapport. In dit verband is het volgens deze school een nadeel dat er niet met één vaste inspecteur wordt gewerkt (het voordeel daarvan wordt overigens door dezelfde directeur ook onderkend: een meer onafhankelijk oordeel).

Proportionaliteit: de uitvoering van het toezicht varieert met de zelfevaluatie

Sommige scholen hebben geparticipeerd in het ABC-project van Q5 en daarbij een zelfevaluatiemodel ontwikkeld. Andere scholen hebben de indicatoren gebruikt om aan de hand daarvan dingen op papier te zetten voor de inspectie. Tenslotte zijn er ook scholen die nog niets aan zelfevaluatie hebben gedaan. Het is in ontwikkeling, maar dat lijkt bij de inspecteurs ook zo te zijn. Sommige inspecteurs leken volgens de directeuren onwennig met de proportionaliteit en de rol van de zelfevaluatie daarin.

De scholen willen graag meer autonomie en beseffen dat dit een verantwoordingsplicht met zich meebrengt. Sommige scholen lijken wat meer in staat tot

kwaliteitsbeoordeling dan andere maar het is in elk geval een proces dat tijd kost. Naarmate de kwaliteitsbeoordeling meer inhoudelijk op orde is, kan de rol van de inspectie minder worden. De inspectie zou dan meer metatoezicht kunnen uitvoeren. Voor praktijkscholen is dit lastiger: wat zij evalueren sluit niet aan bij wat de inspectie wil. Doordat het om kleine scholen gaat is het ook financieel niet haalbaar om externe deskundigen in te huren bij het ontwikkelen van zelfevaluatie en een kwaliteitszorgsysteem.

Op het punt van gebruik van gegevens uit de zelfevaluatie in het kader van proportionaliteit lijken er behoorlijke verschillen tussen inspecteurs te bestaan. De ene inspecteur is ook procesmatiger dan de andere. In sommige gevallen is het zelfevaluatiemateriaal goed gebruikt door de inspectie en werd ook de feedback als nuttig ervaren.

De directeuren die deelnamen aan de panels vonden over het algemeen dat het PKO veel aanknopingspunten biedt voor het ontwikkelen van kwaliteitszorg. Het vereist dat er veel gegevens worden verzameld en dat daarvoor verschillende instrumenten worden ontwikkeld. Wel is men van mening dat het moeilijk is om het cyclisch karakter in te brengen.

De inhoud van het waarderingskader en de toepassing van de beslisregels

Met de inhoud van het waarderingskader zelf hebben de meeste panelleden geen moeite. Alleen het domein 'opbrengsten' zou volgens sommigen anders, dat wil zeggen ruimer gedefinieerd moeten worden. Dit is vooral de mening van directeuren van traditionele vernieuwingsscholen en praktijkscholen.

De scholen hebben over het algemeen wel moeite met de beslisregels. Van de 37 indicatoren wegen er maar een twaalfstal door in het eindoordeel. Toekennen van een onvoldoende op een bepaald onderdeel tikt soms te ver door naar het niveau van aspecten of van het domein. Ondoorzichtig voor scholen is hoe de onderdelen gewogen worden in het geheel en hoe de waardering tot stand komt. De conclusies lijken soms gekleurd door de eigen visie van de inspecteur/inspectie.

Voor het praktijkonderwijs geldt met name dat het eigene van het praktijkonderwijs enerzijds en het toezichtkader anderzijds niet bij elkaar passen. Veel indicatoren en normen zijn in het praktijkonderwijs niet haalbaar (bijvoorbeeld onderwijstijd en handelingsplannen.) Eerst zouden er ijkpunten opgesteld moeten worden die specifiek gelden voor het praktijkonderwijs en dan pas zou beoordeeld moeten worden. Er is ook wat kritiek op de manier waarop de inspectie het rendement van de school beoordeelt. Een sociaal toelatingsbeleid wordt niet meegewogen, ook al is

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

dat specifiek schoolbeleid (bijvoorbeeld leerlingen in een topsportklas, of uit schakelklassen). Ook op andere onderwerpen vindt men de beoordeling soms te rigide. Voorbeelden zijn: een school kreeg een negatief oordeel op leertijd omdat deze, goed beargumenteerd, de vakken techniek en tekenen had samengevoegd. Een school kreeg een negatief oordeel op leertijd omdat deze er voor kiest bij personeelsproblemen liever lessen te laten vervallen dan een slecht aanbod te doen (liever geen docent dan een slechte docent).

3.3.2 Kwaliteitszorg en de stimulerende functie van de inspectie

Over het algemeen wordt het inspectiebezoek wel als een stimulans gezien voor het opzetten van kwaliteitszorg en andere verbeteringen. Het PKO biedt aanknopingspunten voor het ontwikkelen van kwaliteitszorg. Over het algemeen worden de rapporten goed gebruikt voor interne veranderingen. De indruk bestaat dat het PKO meer stimuleert dan het IST/RST (dat meer constaterend was). De inspectie kijkt nu meer naar het verbeterproces. Toch zijn er nog grote verschillen tussen inspecteurs: soms krijgt men geen adviezen, in andere gevallen wordt duidelijk aangegeven waar de inspecteur in het volgende PKO naar gaat kijken. Volgens de meeste panelleden echter werkt het star toepassen van de regel bij het beoordelen en het optellen van gegevens tot een grof eindoordeel contraproductief. Volgens sommige panelgesprekken zou het wellicht toch beter zijn wanneer de stimulerende rol meer door deskundigen of via lerende netwerken zou plaatsvinden.

3.3.3 Ruimte voor het maken van eigen keuzes en rekening houden met de omgeving van de school

De ruimte die scholen gegeven het toezichtkader van de inspectie krijgen vormt voor de meeste panelleden een knelpunt. Eigen keuzes zijn wel mogelijk, maar kunnen naar de indruk van die panelleden ook leiden tot een mindere beoordeling. Scholen willen zich steeds meer onderscheiden. Volgens veel panelleden kan daar moeilijk steeds de oude meetlat naast gelegd worden. Wel wordt geconstateerd dat het verschil uitmaakt bij het inspectiebezoek, als scholen zich als groep goed organiseren en hun visie helder maken.

Veel directeuren vinden dat er in de beoordeling onvoldoende rekening gehouden wordt met specifieke omstandigheden, zoals de leerlingpopulatie, huisvestingsproblemen, het nog bezig zijn met het opzetten van een kwaliteitszorgsysteem.

Uit de panelgesprekken komt ook weer bij dit punt naar voren dat er duidelijke verschillen tussen inspecteurs zijn. De ene inspecteur heeft meer oog voor speci-

fieke keuzes en omstandigheden dan de andere. Vooral het praktijkonderwijs ervaart geen ruimte bij de inspectie voor de specifieke problematiek (met name de specifieke populatie). Er lijkt wel bereidheid bij de inspecteurs te bestaan tot het geven van ruimte, maar de toezichtkaders laten dit niet echt toe. Mogelijk is de spanning tussen stimuleren en ook vernieuwen aan de ene kant en beoordelen aan de andere kant mede debet aan dit knelpunt. Er blijken ook scholen te zijn die het scherpe oordelen van de inspectie als heilzaam hebben ervaren. Zo is men op een paar scholen strenger gaan selecteren onder de invloed van de inspectie. Achteraf gezien vonden deze scholen dat ze te veel waren doorgeschoten in ‘het bieden van kansen’ aan leerlingen. In die gevallen werkte de inspectie corrigerend op de eerder gemaakte keuzes.

3.3.4 Het openbaar maken van de inspectierapporten

Net als bij het primair onderwijs vormt de openbaarmaking voor vrijwel alle panelleden geen probleem. De actualiteit ervan is echter wel een knelpunt. Soms staan er verouderde gegevens op het internet en dat is vervelend, zeker als er duidelijke verbeteringen hebben plaatsgevonden. Ook zou er de reactie van de school bij moeten.

De publiekmaking door de media heeft naar de indruk van de panelleden een grotere impact dan die door de inspectie. Het inspectierapport is eigenlijk ook niet geschikt voor een breed publiek. Zeker in het vmbo is het twijfelachtig of ouders en leerlingen er gebruik van maken bij de keuze van de school. De media zorgen soms wel voor problemen voor de school.

3.4 Samenvatting

Wanneer we de resultaten van het survey en de panelgesprekken in samenhang bezien, kunnen we het volgende beeld schetsen.

Uitvoering van het inspectiebezoek

Over het algemeen is het oordeel van de directeurs van scholen voor voortgezet onderwijs over de uitvoering van het inspectiebezoek voor een PKO positief. Directeurs ervaren daarin geen verschil met de periode vóór de WOT. De voorbereiding van het bezoek is echter wel zwaarder geworden. Er moeten veel gegevens (met name die in het kader van de zelfevaluatie zijn verzameld) gele-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

verd worden. Scholen zijn daarin ten opzichte van de periode daarvoor wel beter geworden. Ook uit de panels komt naar voren dat de voorbereiding veel tijd kost.

Het waarderingskader en de beslisregels

Het oordeel over het waarderingskader is weliswaar redelijk positief (zij het gemiddeld lager dan over de uitvoering van het inspectiebezoek), maar hierin verschillen scholen behoorlijk. De tevredenheid is significant lager bij scholen die een overwegend lage beoordeling hebben gekregen. De grote meerderheid (83 procent) is het eens met de breedheid van de aspecten waar de inspectie naar kijkt, maar aanzienlijk lagere percentages zijn van mening dat alle aspecten moeten worden meegewogen in het eindoordeel en ook openbaar moeten worden gemaakt. Ook is er een significant verschil tussen traditionele vernieuwingscholen en de overige scholen in het aantal aspecten dat door de inspectie bekeken moet worden.

Uit de panelgesprekken kwam naar voren dat men over het algemeen geen moeite heeft met de inhoud van het waarderingskader. Alleen het domein ‘opbrengsten’ zou wat ruimer gedefinieerd kunnen worden. Wel hebben veel scholen moeite met de beslisregels. Het toekennen van een onvoldoende op een bepaalde indicator kan grote gevolgen hebben voor het eindoordeel over een specifiek domein. Vaak is ook ondoorzichtig hoe onderdelen worden gewogen en hoe de waardering tot stand komt. Vanuit het praktijkonderwijs werden in de panelgesprekken veel bezwaren aangedragen tegen het uniforme karakter van het waarderingskader voor het voortgezet onderwijs. Veel indicatoren en normen zijn in het praktijkonderwijs niet haalbaar. Er zouden eerst ijkpunten opgesteld moeten worden die specifiek gelden voor het praktijkonderwijs. Dan pas kan er een boordeling plaatsvinden. Er was in de panelgesprekken ook de nodige kritiek op de manier waarop de inspectie het rendement van de school beoordeelt. Men wordt volgens sommige panelleden in feite gedwongen om strenger te selecteren.

Het inspectierapport

Over de kwaliteit van het inspectierapport in termen van ‘fairness’ van conclusies oordelen de scholen over het algemeen voldoende positief. Wel zien we dat de directeurs gemiddeld positiever zijn over de ‘fairness’ dan over een ander aspect van het rapport, namelijk duidelijkheid. De relatief lage gemiddelde score voor duidelijkheid is met name toe te schrijven aan de zichtbaarheid (of het ontbreken daarvan) van het onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten. Net als bij het primair onderwijs zijn de oordelen van de ‘zwakke’ scholen minder po-

sitief dan die van de scholen die een beter rapport hebben gehad. In de panelgesprekken zijn geen opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de inspectierapporten.

Toepassing van het proportionaliteitsbeginsel

Het beginsel wordt door alle directeuren die aan de panelgesprekken deelnamen onderschreven. Het was alleen moeilijk in dit stadium aan te geven hoe het in de praktijk werkt. Ten tijde van de panelgesprekken hadden de scholen alleen een PKO gehad. Opvallend was dat bij een van de scholen die een negatieve beoordeling had gehad en die deelnam aan de panelgesprekken, nog geen vervolgscontact had plaatsgevonden. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat er geen vaste inspecteur per school is voor alle onderzoeken.

Op het punt van gebruik van gegevens uit de zelfevaluatie in het kader van proportionaliteit lijken er volgens de panelleden behoorlijke verschillen te bestaan. De ene inspecteur is ook procesmatiger dan de andere (die meer een oordeel geeft). Sommige directeuren constateerden wel dat het materiaal van de zelfevaluatie door de inspectie werd gebruikt en zij vonden dat de feedback daarop nuttig was.

Kwaliteitszorg op scholen en de stimuleringsfunctie van de inspectie

Het stadium waarin de kwaliteitszorg op scholen zich bevindt, varieert sterk: van het op onderdelen en incidenteel bezig zijn tot een integrale aanpak. Over het algemeen ervaren de directeuren uit de panelgesprekken het inspectiebezoek als een stimulans voor het opzetten van kwaliteitszorg en andere verbeteringen. Het PKO biedt hier ook aanknopingspunten voor. Dit gegeven komt ook uit het survey: directeuren voelen zich gestimuleerd om vanwege het inspectiebezoek de kwaliteitszorg aan te pakken. De inspectierapporten zijn ook in algemene zin van nut voor kwaliteitsverbetering. Het is wel zo dat het inspectierapport meer van nut is voor de domeinen 'onderwijs en leren' en 'zorg voor kwaliteit' dan voor 'opbrengsten'. Opvallend is ook dat de oordelen van de inspectie gemiddeld het meest gebruikt worden voor reflectie op de eigen kwaliteitszorg. Door ruim een derde van de scholen waar zwakke punten werden geconstateerd, waren de zwakke punten reeds door de school zelf gesignaleerd middels het eigen kwaliteitszorgsysteem. Ook uit de panelgesprekken komt naar voren dat de rapporten goed worden gebruikt voor interne veranderingen. De indruk bestaat dat het PKO meer stimuleert dan het IST/RST, dat meer constaterend was. Wel zijn de meeste panelleden van mening dat het star toepassen van regels bij het beoordelen en het optellen van gegevens tot een grof eindoordeel contraproductief. Volgens hen komt de stimulerende rol

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

meer tot zijn recht bij het werken met ‘critical friends’ en lerende netwerken.

Ruimte voor het maken van eigen keuzes en rekening houden met de omgeving van de school

Over het algemeen ervaren scholen, volgens de uitkomsten van het survey, geen spanning tussen hun eigen keuzes en de inhoud van het waarderingskader. Ook uit de antwoorden op de verschillende stellingen over dit onderwerp komt geen beeld naar voren dat hier grote problemen liggen. Daarom is het des te opvallender dat uit de panelgesprekken wel meer kritische geluiden komen. De ruimte die scholen gegeven het toezichtkader van de inspectie krijgen, vormt voor de meeste panelleden een knelpunt. Eigen keuzes zijn wel mogelijk, maar kunnen naar de indruk van die panelleden ook leiden tot een mindere beoordeling. Veel directeuren vinden dat er in de beoordeling onvoldoende rekening gehouden wordt met specifieke omstandigheden, zoals de leerlingpopulatie, huisvestingsproblemen, het nog bezig zijn met het opzetten van een kwaliteitszorgsysteem.

Vooraf het praktijkonderwijs ervaart geen erkenning bij de inspectie voor de specifieke problematiek (met name de specifieke populatie). Er lijkt wel bereidheid bij de inspecteurs te bestaan tot het geven van ruimte, maar de toezichtkaders laten dit niet echt toe. Er blijken echter ook scholen te zijn die het scherpe oordelen van de inspectie als heilzaam hebben ervaren. Zo is men op een paar scholen strenger gaan selecteren onder de invloed van de inspectie. Achteraf gezien vonden deze scholen dat ze te veel waren doorgeschoten in ‘het bieden van kansen’ aan leerlingen. In die gevallen werkte de inspectie corrigerend op de eerder gemaakte keuzes.

Het openbaar maken van de inspectierapporten

Uit het survey komt naar voren dat de directeuren het over het algemeen eens zijn met het publiceren van inspectierapporten. Ook in de panelgesprekken kwam naar voren dat de openbaarmaking geen probleem vormt. De actualiteit van de gepubliceerde rapporten vormen echter wel een knelpunt. Soms staan er verouderde gegevens op het internet en dat is vervelend, zeker als er duidelijke verbeteringen hebben plaatsgevonden.

De publicatie door de media heeft naar de indruk van de panelleden een grotere impact dan die door de inspectie. Het inspectierapport is eigenlijk ook niet geschikt voor een breed publiek. Zeker in het vmbo is het twijfelachtig of ouders en leerlingen er gebruik van maken bij de keuze van de school. De media zorgen soms wel voor problemen voor de school.

4 De ervaringen in de bve-sector

4.1 Inleiding

In de bve-sector is op een tweetal aspecten het toezicht door de inspectie anders geregeld dan in het primair en voortgezet onderwijs.

Het ene verschilpunt betreft het waarderingskader. Voor het primair en voortgezet onderwijs is het waarderingskader (als bijlage) in de WOT opgenomen. Voor de bve-sector is dat niet het geval. In de bve-sector is de sectorwet, De Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) het belangrijkste aangrijpingspunt voor het waarderingskader. De kwaliteitsaspecten zijn afgeleid van de wettelijke eisen uit de WEB (artikel 1.3.5 en 1.3.6). Het betreft de volgende drie domeinen:

- 1 Kwaliteitsborging en –verbetering
- 2 Onderwijs en leren
- 3 Opbrengsten

De nadere uitwerking van deze domeinen is tot stand gekomen in overleg tussen de sector en de inspectie. Het waarderingskader voor roc's en aoc's is identiek. Voor vakinstellingen en niet bekostigde instellingen is een hiervan afgeleid waarderingskader gemaakt.

Het andere verschilpunt betreft het organisatieniveau voor het toezicht. In het primair- en voortgezet onderwijs wordt de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld per onderwijsinstelling (brinnummer). De directie vormt onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag het aanspreekpunt. In deze twee sectoren worden alle locaties van een school in het toezicht betrokken.

In de bve-sector worden drie organisatieniveaus voor het toezicht onderscheiden: het niveau van de onderwijsinstelling, het unit-niveau en het niveau van de opleidingen. Het College van bestuur of de Centrale directie wordt beschouwd als het eerste aanspreekpunt voor de kwaliteit van het onderwijs. Aan hen wordt dan ook de rapportage geadresseerd. In grote instellingen wordt de beoordeling van de kwaliteit bovendien uitgewerkt naar de verschillende units en wordt ook op unit-niveau gerapporteerd. De opleiding, gekenmerkt door een crebo- of educatienummer, vormt het belangrijkste uitvoeringsniveau. Als het vanwege de grootte van een instelling niet mogelijk is de kwaliteit van alle opleidingen te bepalen wordt een selectie gemaakt. Bij die selectie wordt rekening gehouden met de zelfevaluatie en de complexiteit van de instelling.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

In dit hoofdstuk gaan in op de ervaringen van de bve-sector met het nieuwe toezichtkader. We beschikken hiervoor over twee bronnen:

- de resultaten van drie telefonische interviews, gevoerd met vertegenwoordigers van de Bve Raad, de AOC Raad en het Paepon (als representant voor de niet-bekostigde instellingen).
- de resultaten van twee panelgesprekken met directieleden en direct verantwoordelijken voor de kwaliteitszorg uit bve-instellingen. Alle roc's, aoc's, vakinstellingen en erkende niet bekostigde opleidingen die sinds de invoering van de WOT een PKO hebben gehad zijn benaderd en uitgenodigd voor deelname aan een panelgesprek. Uiteindelijk hebben vertegenwoordigers van 7 roc's en 2 vakinstellingen aan de panelgesprekken deelgenomen.

4.2 Uitkomsten individuele interviews en panelgesprekken

In de individuele interviews en in de bve-panelgesprekken zijn dezelfde hoofdthema's voorgelegd als in de andere sectoren. We rapporteren de uitkomsten van zowel de panelgesprekken als de individuele interviews op diezelfde thema's:

- de ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT;
- de stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg;
- de ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school;
- het openbaar maken van de inspectieoordelen.

4.2.1 De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT

De ervaringen met de nieuwe werkwijze zijn in de interviews en de panelgesprekken toegespitst op twee onderwerpen. Het eerste is de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de twee kanten van proportionaliteit: variëren van het inspectietoezicht naar frequentie en intensiteit op basis van aangetroffen kwaliteit (meer en intensiever toezicht op scholen waar zwaktes worden geconstateerd) en variëren van het toezicht al naar gelang de omvang en kwaliteit van de zelfevaluatie van de school. Het tweede onderwerp is de inhoud van het waarderingskader en de toepassing van de beslisregels.

Proportionaliteit: variatie in frequentie en intensiteit

Deze vorm van proportionaliteit wordt zowel in de interviews als in de panelgesprekken onderschreven. Men is het eens met het principe dat ‘Hoe beter de zaken op orde zijn, hoe minder de inspectie komt’. Men is evenwel van mening dat het nog niet goed mogelijk is om het hele traject te beoordelen. Sinds de WOT operationeel is hebben de instellingen te maken gehad met slechts één van de toezichtvormen, namelijk het PKO (slechts op één instelling zou binnenkort, in een unit met een slechte beoordeling, een IO worden uitgevoerd). Wel brengt men naar voren dat een jaar tussentijd (te) weinig kan zijn om op bepaalde onderdelen verbeteringen te effectueren.

In zijn algemeenheid is men tevreden over het verloop van het PKO. Wel wordt in de panelgesprekken opgemerkt dat de voorbereiding op het PKO veel tijd en energie kost; “vooral het vastleggen”. Aan de andere kant ziet men ook voordelen van een externe beoordeling. Het kan een aanzet geven tot meer gestructureerd werken en de externe rapportage kan gebruikt worden als vliegwiel om verbeteringen door te voeren.

Een specifiek aspect in het toezicht in de bve-sector betreft de selectie van opleidingen (gekenmerkt door een crebonummer). De ervaringen op dit punt leiden tot kritische kanttekeningen en discussie over de werkwijze die de inspectie hierbij hanteert. Een aantal instellingen heeft namelijk de ervaring dat geen rekening werd gehouden met de door hen aangegeven voorkeur om bepaalde opleidingen te betrekken in de toezichtronde. Een voorbeeld daarvan is dat een opleiding waar een verbetertraject was ingezet niet werd geselecteerd, ondanks een verzoek daartoe. Verder zet men vraagtekens bij de keuze van opleidingen die nog maar heel kort draaien. De selectie van opleidingen is met name heel belangrijk wanneer bij de beoordeling vanuit de bezochte opleiding wordt geëxtrapoleerd naar de hele instelling. Men is van mening dat een vertekend beeld kan ontstaan wanneer, zoals is voorgekomen, de beoordeling wordt gebaseerd op één opleiding terwijl er 30 opleidingen in de unit zitten.

Vanuit de agrarische sector komt in dit verband naar voren dat niet altijd duidelijk is of het in het toezicht gaat om de opleidingen of de units en vraagt men zich af hoe men kan oplossen dat een locatie niet hetzelfde is als een unit en zeker niet altijd congruent met opleidingen. Een tweede probleem in deze sector is dat instellingen met twee toezichtkaders te maken hebben: een voor het mbo en een voor het vmbo. Men vraagt zich af hoe die twee zich tot elkaar verhouden.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Proportionaliteit: aansluiten bij zelfevaluatie

Het principe van aansluiten bij zelfevaluatie wordt algemeen onderschreven, zo blijkt uit de individuele interviews en uit de panelgesprekken. Zelfevaluatie wordt door de bve-sector (volgens de Bve Raad) gezien als in principe een goed middel om de eigen verantwoordelijkheid van scholen uit te bouwen. In de niet bekostigde instellingen wordt dit element van het nieuwe toezicht nog niet erg beleefd. Er bestaat hier een groot verschil in het referentiekader van de inspectie (en de overheid) en dat van de opleidingsaanbieders. Men ervaart hier kwaliteitszorg in het kader van de WOT als iets heel anders dan zorgen dat de kwaliteit voldoende op orde is om de studenten te bedienen. “Het eerste is meer conditioneel en administratief, het tweede vloeit meer voort uit de aard der zaak – zonder dat je het nog hebt benoemd als kwaliteitszorg”.

- Het maken van een zelfevaluatie

De ervaringen met het maken van een zelfevaluatie zijn heel verschillend. In de niet-bekostigde instellingen heeft men nog weinig ervaring met het maken van zelfevaluaties. In de agrarische sector heeft men de ervaring dat er nogal veel formulieren moeten worden ingevuld en dat niet van het eigen systeem gebruik mag worden gemaakt. In de panelgesprekken komt naar voren dat de korte voorbereidingstijd er soms toe leidt dat men tot strikt aan de hand van de indicatoren kijkt naar wat vereist is en daarvoor de bewijslast bij elkaar brengt. Ongeveer anderhalf jaar geleden is op initiatief van de Bve Raad een ‘Branche-format-zelfevaluatie’ ontwikkeld. Daarin worden 14 kwaliteitsstandaarden uitgewerkt die deels gebaseerd zijn op het waarderingskader van de WOT en deels op aspecten vanuit de branche zelf. Hiervan wordt echter nog weinig gebruik gemaakt. Het accent lijkt voorlopig vooral te liggen op ‘wat de inspectie vraagt’.

Bij de Bve Raad heeft men de indruk dat de instellingen de zelfevaluatie volledig opbouwen volgens het waarderingskader. Dat de instellingen zich sterk richten op hetgeen de inspectie wil kan een veiligheidskeuze zijn, namelijk zorgen dat de inspectie een positieve beoordeling geeft. In de panelgesprekken vraagt men zich af of dit een gewenste ontwikkeling is. Volgens de Bve Raad is het gevolg hiervan wel dat instellingen zich vooral op de verticale verantwoording richten en de horizontale verantwoording vooralsnog niet of nauwelijks uit de verf komt. De Bve Raad heeft de opvatting dat zelfevaluatie vooral bedoeld is voor stakeholders (horizontale verantwoording). Het was ook de bedoeling om instellingen te stimule-

ren eigen keuzes te maken in relatie tot de regio met betrekking tot missie, visie en strategie en de eigen ambities daarin te formuleren. Door te kiezen voor het waarderingskader van de inspectie wordt die ontwikkeling ernstig beperkt. Onze zegsman houdt overigens rekening met de mogelijkheid dat scholen in tweede instantie toch aan de slag gaan met de eigen ambities en horizontale verantwoording middels zelfevaluatie.

- Het beoordelen van de bruikbaarheid van de zelfevaluatie

Wat betreft het beoordelen van de bruikbaarheid van de zelfevaluatie heeft men in het veld (bij de Bve Raad) de indruk dat de inspectie richtlijnen heeft gemaakt om te beoordelen in hoeverre de zelfevaluatie bruikbaar is. Men heeft echter geen inzicht in de criteria die de inspectie daarbij intern toepast. De vertegenwoordiger van de Bve Raad heeft de indruk dat verschillende inspecteurs verschillende criteria hanteren bij het beoordelen van de bruikbaarheid van de zelfevaluatie. Het is de instellingen niet duidelijk wanneer de zelfevaluatie voldoende is en op welke manier de zelfevaluatie wordt gebruikt bij de beoordeling.

- Aansluiten bij de zelfevaluatie

In een van de individuele interviews komt naar voren dat aansluiten bij zelfevaluatie in de praktijk anders uitpakt dan bedoeld. Deze informant signaleert de tendens bij de inspectie om, ongeacht hetgeen de school zelf (middels zelfevaluatie) heeft opgeleverd, toch het standaardprogramma af te werken. In de panelgesprekken blijken de ervaringen op dit punt uiteen te lopen. Een aantal instellingen, ook in de agrarische sector, heeft het gevoel dat aan hun zelfevaluatie wordt voorbij gegaan en dat niet duidelijk merkbaar gebruik wordt gemaakt van de informatie uit de zelfevaluatie. Er worden echter ook positieve ervaringen gerapporteerd; met inspecteurs die echt naar het zelfevaluatie-materiaal hebben gekeken en ook naar de verbeteringen ten opzichte van de vorige keer. De wisselende ervaringen geven de indruk dat bij de inspectie nog niet erg veel eenheid bestaat in omgaan met de zelfevaluatie en dat de werkwijze op dit punt nogal inspecteurafhankelijk is. Meerdere instellingen rapporteren dat ze veel werk hadden gemaakt van de zelfevaluatie, en daarvoor specifieke aanpassingen hadden gemaakt aan de wensen van de inspectie (ordening naar onderwerpen uit de waarderingskaders, afstemmen op tijdschema van de inspectie). Dan verwacht men ook dat de inspectie zorgvuldig van de zelfevaluatie gebruik maakt.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Volgens een aantal instellingen komt het ook voor dat de inspectie tot een ander oordeel komt dan de school zelf op basis van de zelfevaluatie. Men ervaart het als teleurstellend wanneer de inspectie weinig doet met de informatie uit de zelfevaluatie bij de beoordeling, omdat men zelfevaluatie een wel nuttige maar ook lastige onderneming vindt die de instellingen veel moeite kost en die 'op de werkvloer' nog lang niet overal geaccepteerd is. Overigens wordt in de panelgesprekken ook benadrukt dat zelfevaluatie een opbrengst kan hebben voor de instelling zelf.

Inhoud van het waarderingskader en toepassing van de beslisregels

Over het algemeen heeft men geen moeite met het waarderingskader zelf. Men accepteert het voor het moment als een gegeven. Men heeft wel moeite met de beslisregels, de normering en de beoordeling.

- Interpretatie van begrippen

De Bve Raad signaleert dat er soms sprake is van onduidelijkheid over de interpretatie van begrippen.

In het domein Kwaliteitszorg zijn de begrippen 'onafhankelijke deskundige' en 'relevante belanghebbenden' onduidelijk. Dit geeft aanleiding tot twee soorten reacties. Enerzijds vraagt men naar eenduidige definities (zoeken naar veiligheid), anderzijds maakt men van de geboden ruimte gebruik om zelf invulling te geven aan de begrippen. In een van de panelgesprekken blijkt dat door de inspectie een onvoldoende wordt gegeven als er geen externe deskundigen zijn ingeschakeld. Maar het is niet duidelijk aan welke criteria 'externe deskundigheid' moet voldoen, met name op het punt van de onafhankelijkheid. Op één van de instellingen werd een grote inspanning op het gebied van toetsen en examineren, ondersteund door het Cito, niet als zodanig erkend omdat het weer te centraal georganiseerd was.

In het domein Opbrengsten is onduidelijk hoe de omschrijving 'gediplomeerde uitstroom die aansluit bij verwachtingen' moet worden geïnterpreteerd. Volgens de zagsman van de Bve Raad was de gekozen omschrijving bedoeld om instellingen uit te dagen hun verwachtingen te formuleren. In februari 2004 blijkt vervolgens dat de inspectie de landelijke ambities met betrekking tot voortijdig schoolverlaten gebruikt als referentiekader. Dit roept bij instellingen de vraag op: toetst de inspectie nu of de landelijke ambities worden gehaald of toetst men of de zelf-

gestelde norm wordt gehaald? In de panelgesprekken blijkt dat het domein 'opbrengsten' als een lastig punt in de beoordeling wordt gezien, omdat rendement lastig te meten is. Het oordeel op instellingsniveau wordt sterk bepaald door het onderscheiden hebben van doelgroepen. De inspectie hanteert andere definities dan de roc's voor doelgroepen (bv. allochtonen).

Het onderdeel Examinering in het waarderingskader wordt gezien als een 'vreemd element'. De relatie tussen de inspectie en het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) is aan verandering onderhevig. Het is de bedoeling dat het KCE de beoordeling van de examens van de inspectie gaat overnemen. De inspectie krijgt dan de rol van toezichthouder van het KCE. Op dit moment beoordeelt de inspectie op de ene instelling de examens inderdaad al niet meer, op een andere echter juist weer wel.

- Toepassen van normen

In de panelgesprekken wordt aangegeven dat de manier waarop de normen worden toegepast niet altijd inzichtelijk is. Het is voor veel van de panelleden niet duidelijk waar de grenzen liggen tussen voldoende/onvoldoende en voldoende/goed. Hoe de beslissingen uitvallen lijkt ook inspecteurafhankelijk te zijn; op één van de instellingen heeft men verschillen gemerkt tussen twee van de bezochte opleidingen. Het gevolg is dat er wel eens onvoldoendes worden gegeven door de inspectie die door de instelling zelf als onterecht worden ervaren.

En op sommige punten vindt men de oordelen te generaliserend. Voorbeeld: oordeel over de toegankelijkheid is gegeven over de hele instelling, niet per opleiding. In de panelgesprekken worden ook vraagtekens gezet bij de uniforme toepassing van het waarderingskader ongeacht het type instelling (roc, aoc of vakschool). Met name de vakscholen uiten daar kritiek op. Zij vinden dat zij aan hetzelfde regime worden onderworpen als een roc, terwijl ze toch, ook in de WEB, een andere positie innemen.

Het gegeven dat er bij het toezicht in de bve-sector verschillende organisatieniveaus van belang zijn, speelt niet alleen een rol bij de selectie van opleidingen maar ook bij de analyse en beoordeling op unit- en instellingsniveau. De instellingen hebben moeite met het feit dat bij de beoordeling op unitniveau naar activiteiten wordt gekeken en op instellingsniveau naar cijfers. Bovendien zou de inspectie naar de smaak van een aantal panelleden teveel naar de cijfers kijken "en daarin spelen vaak toevalligheden een rol".

4.2.2 De stimuleringstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg

Het inspectierapport

Volgens de Bve Raad wordt het inspectierapport door het College van Bestuur van instellingen gebruikt als (extern) drukmiddel om naar binnen toe verbeteringen te bewerkstelligen. Dit geldt zowel voor het domein kwaliteitszorg als voor de twee andere, meer inhoudelijke, domeinen.

Het inspectierapport kan stimulerend zijn, maar ook demotiverend, zo blijkt uit de panelgesprekken. Dit is met name het geval wanneer de inspectie tot een ander oordeel komt dan de instelling zelf op basis van haar zelfevaluatie. Men heeft behoefte aan inzicht in en toelichting bij de weging van de bevindingen. Een van de panelleden vindt het inspectierapport niet duidelijk genoeg voor verbeteracties. Een van de vakscholen brengt naar voren dat het inspectiebezoek daadwerkelijk stimulerend zou zijn als zij aanbevelingen zou opnemen in een bijlage bij de verslaggeving. Eén van de roc's is van mening dat de inspectie - meer dan nu het geval is - een rol zou kunnen krijgen waarin adviseren, aanbevelen en wijzen op 'good practices' een plaats heeft.

De dubbele functie van de inspectie

Volgens de Bve Raad geeft de dubbele functie van de inspectie, namelijk kwaliteit bevorderen én kwaliteit beoordelen, geen problemen, mits het bevorderen plaatsvindt door instellingen een spiegel voor te houden (door rapportage en in gesprekken) en het vervolgens aan de instellingen zelf wordt overgelaten om de kwaliteitsverbetering te regisseren.

Voor de niet-bekostigde instellingen kunnen stimuleren en beoordelen in principe samen gaan. "Maar het veronderstelt wel een gelijkwaardige professionele relatie waarin wederzijds vertrouwen bestaat".

Kwaliteitszorg in de instellingen

Het onderwijsverslag 2003 van de inspectie laat zien dat de laatste twee jaar het percentage instellingen met een als voldoende beoordeeld kwaliteitszorgsysteem is toegenomen van 21% (in 2002) naar 38% (in 2003). Men maakt voor kwaliteitszorg een keuze uit bestaande modellen. Het INK-model wordt het meest gehanteerd (informatie uit Bve Raad).

In de niet-bekostigde instellingen is er sprake van een heel gevarieerd beeld. Er zijn scholen die systematisch te werk gaan. Zij organiseren onderling gesprekken

met collega's over kwaliteit en zijn daarover echt aan het nadenken. Met name in kleine opleidingen is echter nog wel verdere professionalisering nodig, zo meldt onze respondent in het telefonisch interview. Daar is discussie over kwaliteitszorg en kwaliteitsborging al gauw een abstract verhaal. Men is er tevreden als de klanten (de leerling en de ouders van de leerling) tevreden zijn. Opgemerkt wordt wel dat kwaliteitszorg en kwaliteit niet met elkaar verward moeten worden. “Als men niet over kwaliteit kan praten of niet kan reflecteren op het systeem dat men voor borging van de kwaliteit hanteert, betekent dit nog niet dat er geen kwaliteit gepraktiseerd wordt”.

In het agrarisch onderwijs is men heel veel verder dan een aantal jaren geleden, volgens onze informant. Een belangrijke impuls is dat iedereen een speciale functionaris heeft voor kwaliteitszorg.

4.2.3 De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school

Het algemeen gevoel in de bve-sector op dit punt is dat het waarderingskader zelf voldoende ruimte biedt; de beoordeling echter niet. Veel instellingen hebben de ervaring dat eigen beleidskeuzes wel uit te leggen zijn aan de inspecteur, en men ontmoet daarvoor ook wel begrip, maar vervolgens leidt het star toepassen van de criteria toch tot onvoldoendes. Voorbeelden die gegeven worden betreffen de toegankelijkheid (de inspectie gebruikt hiervoor criteria die slecht passen bij sommige opleidingen) en het aantal instroommomenten: “Je moet jezelf dubbel bewijzen als je een andere keuze maakt dan de inspectie wil, en als je ook maar iets afwijkt heb je een probleem.”

Een ander knelpunt betreft het omgaan met eigen prioriteiten in verbeter-, ontwikkel- of vernieuwingstrajecten. Als de inspectie op een bepaald vlak zwakke punten vindt en daar verbeteringen wil zien, voelen instellingen zich genoodzaakt de prioriteiten van de inspectie te volgen. Dat betekent dat ze hun eigen plannings moeten aanpassen, en dat wordt intern gevoeld als inconsistent beleid.

Een specifiek probleem doet zich voor bij (vooral) de Educatie. Daar werkt men marktgericht en beschouwen opdrachtgevers de beoordelingen van de inspectie als graadmeter voor de kwaliteit van de opleidingen. Voor de concurrentiepositie van de opleidingen is een positief inspectieoordeel dus van belang, maar voldoen aan de eisen van de inspectie staat soms op gespannen voet met wat opdrachtgevers willen. Voorbeeld: de inspectie verwacht dat er eindtermen worden gereali-

seerd, maar de opdrachtgever wil vooral dat cursisten ‘zo snel mogelijk taalniveau 2 halen’. In een van de panelgesprekken wordt hierover opgemerkt: “in feite heeft deze spanning een wettelijke achtergrond: de ene wet heeft de mogelijkheid geschapen voor geprivatiseerde aanbieders in de markt en de bve-instellingen dus marktgericht gemaakt, de andere wet bepaalt dat de inspectie kwaliteitseisen kan stellen die marktgerichtheid belemmeren”.

In de toelichtingen bij de rapporten besteden inspecteurs wel aandacht aan de specifieke situatie van de instelling en of de opleidingen. Bij de beoordelingen gebeurt dat echter niet. De inspectie werkt met landelijk uniforme criteria die soms geen recht doen aan de lokale omstandigheden. Voor de bve is vooral relevant in welk gebied je opereert en welke groep je daar moet bedienen. Zijn er veel of weinig allochtone deelnemers, zijn er veel of weinig deelnemers met een (zeer) laag niveau. Er kan gemakkelijk een frictie ontstaan tussen toegankelijkheid en rendement. Een opleiding die zeer toegankelijk is en geen drempels kent, loopt meer risico op uitval en het niet halen van kwalificaties en dus op een negatief oordeel over rendement. Meer selectiviteit bij toelating leidt echter weer tot het oordeel dat de toegankelijkheid onvoldoende is. De inspectie zou hier wat nauwkeuriger lokale omstandigheden en kenmerken van doelgroepen moeten meewegen, volgens de panelleden.

Voor de vakscholen kan hun omvang een probleem geven: ze zijn minder groot dan de roc’s, bieden daardoor minder diversiteit en krijgen dus vaker te horen dat de toegankelijkheid en het ‘maatwerk’ onvoldoende zijn. Anderzijds hebben zij niet het probleem van onterechte generalisering (wanneer de inspectie de oordelen over een of enkele opleidingen extrapoleert naar de hele instelling).

4.2.4 Het openbaar maken van de inspectieoordelen

Dat de bevindingen van de inspectie publiek worden gemaakt vindt men in principe een goede zaak. Zoals het nu gaat geeft het inspectierapport echter een te ongenueanceerd beeld. Er is te veel aandacht voor de ‘bolletjes’ en te weinig voor de (tekstuele) uitleg. De bolletjes reduceren de werkelijkheid sterk. Het publiek maken ervan wordt dan als storend ervaren, niet alleen omdat de buitenwacht daardoor een verkeerd of te beperkt beeld kan krijgen, maar ook omdat het intern tot frustratie kan leiden. Dit kan het geval zijn wanneer docenten en andere medewerkers het oordeel van de inspectie over hun instelling als niet terecht ervaren.

Een nadeel is verder dat de inspectierapporten op internet drie jaar oud kunnen

zijn. Dat is dan geen goede representatie meer van de actuele situatie. En ook de meer recente rapporten kunnen al verouderd zijn: tussen het moment van het inspectiebezoek en de publicatie van het rapport op internet zit soms wel een jaar.

In de bve-sector heeft men de ervaring dat vooral de opdrachtgevers (zoals gemeenten) naar de openbare inspectierapporten kijken. Aankomende cursisten en hun ouders doen dat eigenlijk zelden.

De instellingen maken zelf in meer of mindere mate de bevindingen van de inspectie openbaar in jaarverslagen. Ook komt het voor dat de resultaten van de zelfevaluatie worden teruggekoppeld naar docenten en cursisten.

In de discussie over de vraag wie de resultaten publiek zou moeten maken, de inspectie of de instelling zelf, komen twee standpunten naar voren. Het ene is dat het gezien de wettelijke autonomie de taak van de instelling zelf zou moeten zijn om de resultaten publiek te maken. Het andere standpunt is dat juist de inspectie de resultaten publiek moet maken om daarmee de onafhankelijkheid van het oordeel te onderstrepen. Het is mogelijk om op de website als instelling een aanvulling (toelichting) te geven op het oordeel van de inspectie.

4.3 Samenvatting

Proportionaliteit

Het principe van proportionaliteit wordt breed onderschreven. Men is echter van mening dat het door de inspectie nog lang niet voldoende wordt toegepast: van differentiatie in het toezicht en van flexibiliteit in de werkwijze merkt men nog weinig. In de niet-bekostigde opleidingen wordt het nieuwe toezichtkader nog niet erg beleefd. In de agrarische sector hebben instellingen met twee toezichtkaders te maken: een voor het mbo en een voor het vmbo. Men vraagt zich af hoe die twee zich tot elkaar verhouden.

Over het verloop van het PKO is men in zijn algemeenheid tevreden. De voorbereiding ervan kost de instellingen wel veel tijd en energie. Ze geven te kennen meer invloed te willen hebben op de selectie van opleidingen. Bij het maken van de zelfevaluatie richten de instellingen zich sterk op het waarderingskader van de inspectie. Zowel de branche organisaties als de instellingen zelf vragen zich af of dit een wenselijke ontwikkeling is. Zelfevaluatie is namelijk bedoeld als middel om de eigen verantwoordelijkheid van instellingen uit te bouwen.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

De inspectie is geneigd om ongeacht hetgeen de instelling zelf (via zelfevaluatie) heeft opgeleverd toch het standaardprogramma af te werken. Voor de instellingen is niet duidelijk is wanneer de zelfevaluatie voldoende is en welke rol de zelfevaluatie speelt bij het bezoek en in de beoordeling. De werkwijze lijkt inspecteurgebonden te zijn. Wanneer de inspectie niet duidelijk merkbaar aansluit bij de zelfevaluatie wordt dit door de instellingen als demotiverend ervaren.

Zelfevaluatie en interne kwaliteitszorg

In zijn algemeenheid is nog niet veel te zeggen over de relatie tussen de (interne) kwaliteitszorg en de toezichthoudende rol van de inspectie. De roc's maken voor hun kwaliteitszorg een keuze uit bestaande systemen/modellen. Het INK-model wordt het meest gehanteerd. Van het 'Branche-format zelfevaluatie' wordt nog weinig gebruik gemaakt. In de niet-bekostigde instellingen heeft men met het maken van zelfevaluaties nog weinig ervaring. Men heeft een afwachthouding. In het agrarisch onderwijs is de aandacht voor kwaliteitszorg sterk toegenomen. Een belangrijke impuls is in deze sector uitgegaan van het aanstellen van een speciale functionaris voor kwaliteitszorg.

De huidige invulling van kwaliteitszorg is nog sterk gericht op het afleggen van (externe) verantwoording. De interne functie moet nog meer ontwikkeld worden.

Het waarderingskader

In de bve-sector is geen grote kritiek op de inhoud van het waarderingskader. Men accepteert het voor het moment als een gegeven. Wel is er discussie over de interpretatie van een aantal begrippen. In het domein Kwaliteitszorg is er onduidelijkheid over de begrippen 'onafhankelijke deskundige' en 'relevante belanghebbenden'. In het domein Opbrengsten is onduidelijk hoe de omschrijving 'ge-diplomeerde uitstroom die aansluit bij verwachtingen' moet worden geïnterpreteerd. Deze onduidelijkheden lokken twee reacties uit. De ene reactie is onzekerheid en behoefte aan eenduidige definities, de andere is gebruik maken van de geboden ruimte om zelf invulling te geven aan de begrippen. Daarnaast worden vraagtekens gezet bij de uniforme toepassing van het waarderingskader ongeacht het type instelling (roc, aoc of vakschool). De instellingen hebben het gevoel dat de inspectie teveel 'alles over één kam scheert'. Met name de vakscholen hebben daar moeite mee.

Normering en beslisregels

In zijn algemeenheid heeft men dus geen moeite met het waarderingskader, maar wel met de beslisregels, de normering en de beoordeling. De manier waarop de normen worden toegepast zijn niet altijd inzichtelijk. Zo is onvoldoende duidelijk waar de grenzen liggen tussen voldoende/onvoldoende en voldoende/goed. Hoe de beslissingen uitvallen lijkt ook inspecteurafhankelijk. Men mist de motivering waarom de bevinding van een inspecteur op een specifiek aspect zwaarder weegt dan de zelfevaluatie. De insteek was (in de onderhandelingen in de aanloop naar de WOT) dat instellingen zelf hun ambitieniveau en normering zouden formuleren. Die insteek dreigt nu in gevaar te komen doordat de inspectie in de beoordeling impliciet een eigen norm hanteert/verwerkt.

Een specifiek probleem voor de bve-sector is dat in de analyse en de beoordeling verschillende organisatieniveaus een rol spelen. De inspectie bezoekt op grote instellingen alleen een deel van de opleidingen. Wanneer vanuit de bezochte opleidingen wordt geëxtrapoleerd naar een oordeel over de hele instelling kan, althans op sommige onderwerpen, een vertekend beeld ontstaan. Er wordt dan ten onrechte gegeneraliseerd.

Het domein 'Opbrengsten' is een lastig punt in de beoordeling. Met name de frictie tussen de aspecten toegankelijkheid en rendement wordt genoemd. Een grote toegankelijkheid en lage drempels kunnen leiden tot uitval en het niet halen van kwalificaties en resulteren dan in een negatief oordeel over rendement. Een selectievere toelating vergroot de kans op een onvoldoende voor toegankelijkheid.

De genoemde onduidelijkheid over de interpretatie van begrippen kan het effect hebben dat onvoldoendes als onterecht worden ervaren. Dit geeft bij instellingen frustratie, omdat het inspectieoordeel van belang is voor de concurrentiepositie. Ingewikkeld wordt het ook als de oordelen van stakeholders (bijvoorbeeld afnemende bedrijven) over de instelling positief zijn en die van de inspectie negatief.

Stimulerende rol

In zijn algemeenheid geeft de dubbele taak van de inspectie - kwaliteit beoordelen en kwaliteit bevorderen - geen problemen. Tenminste wanneer het bevorderen wordt gedaan door instellingen een spiegel voor te houden en het aan de instellingen zelf wordt overgelaten om de kwaliteitsverbetering te regisseren. Het inspectierapport wordt door het management gebruikt om verbeteringen te bewerkstelligen; zowel in het domein kwaliteitszorg als in de twee andere, meer inhoudelijke,

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

domeinen. Wanneer de inspectie tot een ander oordeel komt dan de instelling zelf op basis van haar zelfevaluatie heeft men behoefte aan inzicht in en toelichting bij de weging van de bevindingen. De inspectie zou - meer dan nu het geval is - een rol kunnen krijgen waarin adviseren, aanbevelen en wijzen op 'good practices' een plaats heeft.

Ruimte voor eigen keuzes en rekening houden met de omgeving

Instellingen richten zich sterk op hetgeen de inspectie verlangt. Het was de bedoeling om instellingen te stimuleren eigen keuzes te maken met betrekking tot missie, visie en strategie en de eigen ambities daarin te formuleren. Die ontwikkeling wordt belemmerd doordat de inspectie in haar beoordeling toch vooral eigen referentiepunten lijkt te hanteren. Bovendien blijkt dat de inspectie wel kijkt naar het ambitieniveau, maar dat te weinig betreft in de beoordeling.

In de toelichtingen bij de rapporten besteden inspecteurs wel aandacht aan de specifieke situatie van de instelling/opleidingen. Bij de beoordelingen gebeurt dat echter niet. De inspectie werkt met landelijk uniforme criteria, dat doet soms geen recht aan de lokale omstandigheden. Voor de bve is vooral relevant in welk gebied je opereert en welke groep je daar moet bedienen.

Openbaar maken resultaten

Dat de bevindingen van de inspectie publiek worden gemaakt vindt men in principe een goede zaak. Zoals het nu gaat geeft het inspectierapport echter een te ongenueanceerd beeld. Er is te veel aandacht voor de 'bolletjes' en te weinig voor de (tekstuele) uitleg. De bolletjes reduceren de werkelijkheid sterk.

Voor de bve zijn vooral de opdrachtgevers (zoals gemeenten) degenen die naar de openbare inspectierapporten kijken. Aankomende cursisten en hun ouders doen dat eigenlijk zelden, is de ervaring.

De instellingen maken zelf in meer of mindere mate de bevindingen van de inspectie openbaar in jaarverslagen. Ook komt het voor dat de resultaten van de zelfevaluatie worden teruggekoppeld aan docenten en cursisten.

5 De ervaringen in het speciaal onderwijs

5.1 Inleiding

Sinds de WOT is er een apart toezichtkader voor het speciaal onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en de Expertisecentra. Dit toezichtkader gaat over de onderwijsvormen die bestemd zijn voor:

- onderwijs aan kinderen met visuele handicaps;
- onderwijs aan dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden;
- onderwijs aan kinderen met een lichamelijke en/of een verstandelijke handicap en kinderen die langdurig ziek zijn;
- onderwijs aan kinderen met ernstige gedragsmoeilijkheden of psychiatrische problematiek.

Er is voor deze schoolsoorten een apart toezichtkader, omdat ze vallen onder een eigen wet: de Wet op de Expertisecentra (WEC). De WEC beschrijft de uitgangspunten en doelen van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dat wil zeggen het onderwijs dat bestemd is voor leerlingen die overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering nodig hebben. Centraal staat dat deze scholen het onderwijs afstemmen op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen.

In essentie verschilt de WEC niet erg van de Wet op het Primair Onderwijs. Ook de WEC spreekt bijvoorbeeld over de noodzaak van een ononderbroken ontwikkeling, over een brede vorming en over het belang om leerlingen voor te bereiden op een multiculturele samenleving. Verder verplicht ook de WEC scholen om een kwaliteitszorgbeleid te voeren en bevat ze bepalingen over de besteding van de onderwijstijd, de inrichting van het onderwijsleerproces, het schoolklimaat, de zorg en begeleiding (extra belangrijk voor de leerlingen op deze groepen scholen) en de te behalen doelen. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de wijze waarop de inspectie het toezicht inricht voor het speciaal onderwijs niet essentieel verschilt met dat voor het 'gewone' onderwijs, althans niet wat betreft de domeinen die worden onderscheiden en de daarbij horende indicatoren. Er is echter wel enig verschil in de *criteria* die de inspectie toepast bij haar beoordeling. Precieze informatie hierover is niet voorhanden in de officiële toezichtkaders, maar de algemene noemer is wel zichtbaar. Conform de bedoeling van het speciaal onderwijs wordt meer rekening gehouden met verschillen in mogelijkheden en

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

beperkingen tussen leerlingen, en wordt meer gekeken of de scholen hun doelen, onderwijsinhouden, vormen van zorg en begeleiding goed afstemmen op deze mogelijkheden en beperkingen. Ook ten aanzien van de opbrengsten wordt dit principe toegepast: de inspectie beoordeelt of de prestaties van leerlingen liggen op het niveau dat *op grond van hun kenmerken* mag worden verwacht. Hiervoor gelden dus geen algemene standaarden, zoals in het regulier onderwijs.

Het toezichtkader voor het speciaal onderwijs heeft, zoals gezegd, ook betrekking op de Regionale Expertisecentra (REC's). Deze centra (waar de scholen voor speciaal onderwijs onder vallen) hebben enkele specifieke taken op het gebied van indicatiestelling (beoordelen van omvang en aard van de beperkingen van een aangemelde leerling), coördinatie van ambulante begeleiding (begeleiding vanuit het speciaal onderwijs van leerlingen met beperkingen die een school voor regulier onderwijs school bezoeken) en begeleiding van ouders (ondersteuning van ouders bij de procedure indicatiestelling en bij het zoeken van een passende school). Er zijn door de inspectie aparte kwaliteitsaspecten geformuleerd rond deze taken. In 2003 heeft de inspectie alle REC's hierop onderzocht. Vanwege het specifieke karakter is dit onderwerp echter buiten dit onderzoek gebleven.

Voor het *speciaal basisonderwijs* (sbao) bestaat geen apart toezichtkader. Het speciaal basisonderwijs valt onder de Wet op het Primair Onderwijs en wordt daarom door de inspectie op kwaliteit onderzocht met behulp van hetzelfde toezichtkader als dat voor het regulier basisonderwijs. In dit onderzoek hebben wij geen scholen voor speciaal basisonderwijs kunnen betrekken, omdat deze sector sinds de WOT nog niet door de inspectie is bezocht. Wel is met een vertegenwoordiger van de Landelijke Vereniging Speciale Onderwijszorg, een koepelorganisatie voor het sbao, een interview gehouden over de relatie tussen de kwaliteitszorg op de sbao-scholen en het inspectietoezicht. Uit dit interview is gebleken dat sbao-scholen, althans volgens de geraadpleegde vertegenwoordiger, ervaringen met het inspectietoezicht hebben die lijken op die van de scholen voor speciaal onderwijs, zoals hierna beschreven. Omdat deze ervaringen echter nog dateren van vóór de WOT, gaan wij hier in dit rapport niet verder op in.

In het speciaal onderwijs zijn sinds de invoering van de WOT wel al PKO-onderzoeken van de inspectie geweest. Echter nog niet zo veel: aan het begin van

het jaar 2004 waren het er 45. In alle gevallen ging het om een nog niet compleet afgerond onderzoek.

Dit aantal was te gering om een survey uit te voeren bij de scholen voor speciaal onderwijs. Omdat het Ministerie toch graag iets wilde weten over de ervaringen in het speciaal onderwijs, is daarom voor deze groep scholen één panelbijeenkomst georganiseerd, waar uiteindelijk van vijf scholen directieleden aanwezig konden zijn. Dit waren een school voor zeer moeilijk lerende kinderen, een school voor zeer moeilijk lerende kinderen en meervoudig gehandicapten, een school voor slechthorende leerlingen, een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en een combinatie van scholen/instellingen voor zeer moeilijk opvoedbaren in de voortgezet onderwijs leeftijd. Verder beschikken we over informatie uit een telefonisch interview met een vertegenwoordiger van de groep mytyl- en tytyl scholen. Bij elkaar betekent dat dat van de hierboven genoemde soorten onderwijs alleen het onderwijs aan kinderen met visuele handicaps niet in ons onderzoek vertegenwoordigd is.

Hoewel het panel dus voldoende spreiding naar type speciaal onderwijs kent, is het aantal scholen waarvan we ervaringen hebben kunnen peilen natuurlijk wel gering. De bevindingen die we in dit hoofdstuk rapporteren moeten daarom als voorlopig worden gekenschetst.

De rapportage volgt de indeling in thema's die ook in de vorige hoofdstukken is gehanteerd:

- 1 *de ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT*
- 2 *de stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg*
- 3 *de ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school*
- 4 *het openbaar maken van de inspectieoordelen.*

5.2 Resultaten panelgesprek speciaal onderwijs

5.2.1 De ervaringen met de nieuwe werkwijze van de inspectie sinds de invoering van de WOT

Alvorens in te gaan op afzonderlijke onderwerpen geven we eerst enkele algemene indrukken van de ervaringen met het inspectietoezicht die in het panel naar voren zijn gekomen.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Opmerkelijk was dat de ervaringen nogal verschillend waren. Er was sprake van behoorlijke tevredenheid bij sommigen, maar van duidelijke onvrede bij anderen. Naarmate het gesprek vorderde bleek dit, naar de indruk van de panelleden, steeds meer het gevolg te zijn van verschillen tussen de inspecteurs. Zo was het bij de ene inspecteur mogelijk geweest om een goed nagesprek te hebben over het inspectierapport en op basis daarvan een aantal beoordelingen in het rapport nog te wijzigen, terwijl bij een andere inspecteur daarvoor geen enkel gehoor werd gevonden. Ook was er een directeur, met meerdere scholen onder zijn hoede, die gemerkt had dat er verschillen in werkwijze en beoordeling waren geweest tussen de inspecteurs die zijn scholen hebben bezocht. Er was zelfs een voorbeeld van een school waar de inspecteur zich op de ene dag van het inspectiebezoek anders gedroeg dan op de andere dag, toen hij vergezeld werd door een collega. Verder bleken er verschillen tussen inspecteurs wat betreft de selectie van personen die bij het bezoek betrokken zouden worden (voor een lesobservatie of een gesprek). In sommige gevallen konden directeuren over die selectie meebeslissen, in andere gevallen niet. Op één school ontstond een nogal gekleurd beeld over het schoolbeleid toen de inspecteur een ‘onwillige docent’ had geselecteerd.

De panelleden waren van mening dat dergelijke verschillen in handelwijze ongewenst zijn. Men had er begrip voor dat het werk van de inspectie enige mate van subjectiviteit met zich meebrengt, maar men vond die subjectiviteit in de praktijk te groot. Het toezichtkader suggereert een eenduidige en objectieve toepassing van regels, maar dit blijkt, zo concludeerde men in het panel, bij nader inzien toch vrij sterk af te hangen van de persoon van de inspecteur.

Verder is meerdere malen opgemerkt dat men een discrepantie heeft ervaren tussen het verloop van het bezoek en de sfeer in de gesprekken met de inspecteur enerzijds en de uiteindelijke beoordeling via de ‘bolletjes’ anderzijds. Het eerste verliep dan positiever dan het tweede. Het gevoel dat daarvan overbleef is dat de inspectie te ambtelijk bezig is (te veel bezig met ‘kil afturven’) en te weinig oog heeft voor de specifieke situatie op de scholen.

In het panel bleken zowel scholen met positieve als negatieve inspectierapporten vertegenwoordigd (hierop is bij de samenstelling niet vooraf gelet). De scholen met een positief rapport waren ook iets positiever in hun oordeel over het verloop van het PKO. Er was echter zeker geen automatische relatie tussen beide: ook de directies van positief beoordeelde scholen toonden zich op een aantal punten kritisch.

Proportionaliteit: variatie in frequentie en intensiteit

Het uitgangspunt dat scholen waarvan de kwaliteit als zwak beoordeeld is vaker bezocht worden door de inspectie wordt in het panel onderschreven. Het kan een aanmoediging zijn om iets aan de zwakke punten te doen. Dat van scholen gevraagd wordt om een verbeterplan op te stellen vindt men ook goed, “zolang het maar niet is om mensen onderuit te halen en te ontmoedigen”. Een voorwaarde voor verbetering is wel dat de school zich herkent in de beoordelingen. Dat was bij de aanwezige directies niet altijd het geval. Over de frequentie van het jaarlijks onderzoek wordt verschillend gedacht. Sommige vinden een jaarlijks bezoek te veel, dat benadrukt teveel het controleaspect en geeft te weinig tijd om verbeteringen tot stand te brengen.

Proportionaliteit: aansluiten bij zelfevaluatie

In het speciaal onderwijs is de zelfevaluatie op scholen nog niet erg ontwikkeld. Voor de inspectie liggen er dus nog niet veel mogelijkheden om daarbij aan te sluiten. De scholen hebben wel ter voorbereiding op het inspectiebezoek allerlei documenten opgestuurd. In sommige gevallen heeft men gemerkt dat de inspecteur daar goed naar gekeken heeft. In andere gevallen toonde de inspecteur zich niet tevreden met wat men had opgeleverd. Eén van de panelleden had als ervaring dat zij hadden aangeleverd wat van belang was voor het eigen beleid en het schoolplan, maar dat de inspecteur alleen dingen wilde zien die voor het eigen systeem van de inspectie van belang waren. In dit verband ontstond discussie over de vraag wie de kwaliteits-toetsing eigenlijk uitvoert: de inspectie of de school zelf. Sommigen waren van mening dat de inspectie moet toetsen, volgens eigen regels, en dat niet deels bij de scholen moet neerleggen. “De school moet aan interne kwaliteitszorg doen, op zijn eigen manier, en de inspectie moet de kwaliteit beoordelen, ook op zijn eigen manier”. De respondent in het telefonisch interview benadrukt dat de scholen in het speciaal onderwijs vooral zelf de meetlat moeten leggen. De sector moet zelf geschikte instrumenten ontwikkelen voor kwaliteitszorg en daarbij kijken naar die onderwerpen die men voor het eigen beleid van belang vindt. “Kwaliteitszorg heeft alleen zin als het ook leidt tot actie, je moet er iets mee doen”. De inspectie kan zich beter richten op haar beoordelende/controlerende rol, dat voorkomt verwarring. De stimulans van de inspectie kan immers ook niet verder reiken dan aanbevelingen in het inspectierapport, daar stopt haar verantwoordelijkheid. Tegenover deze visie stond het standpunt van één van de panelleden dat de inspectie juist veel meer het eigen verhaal van de school zou moeten volgen, en niet

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

haar eigen standaarden. “Neem het schoolplan als basis voor het toezicht, en ga na of de school zich houdt aan haar eigen voornemens”.

In het panel is nog een ander mogelijk aspect van proportionaliteit aan de orde geweest. Volgens sommigen zou de inspectie veel meer rekening moeten houden met de eigen visie van de school en/of de specifieke problematiek van de doelgroep die de school in huis heeft. De inspectie zou nog te veel gefocust zijn op ‘uniform toepassen van het instrument’ en hiermee onrecht doen aan sommige scholen. Met name de vertegenwoordiger van de groep vmbo-scholen voor leerlingen in de voortgezet onderwijs leeftijd had op dit punt kritiek op de inspectie. De inspectie heeft veel negatieve oordelen uitgedeeld aan de scholen in deze groep, maar in de ervaring van de betrokkenen op de scholen heeft men veel te weinig gekeken naar wat in een specifieke situatie wenselijk en haalbaar is. Een van de scholen is bijvoorbeeld een onderwijsvoorziening in de gevangenis. Daar geeft men les aan leerlingen die zeer uiteenlopend zijn wat betreft gedrag, motivatie, beheersing van het Nederlands, voortgaand onderwijs (soms helemaal geen), e.d. Bovendien is vaak onzeker hoe lang de lessen aan de leerlingen kunnen duren, vanwege onduidelijkheid over verblijfsduur en detentieduur. Verder zijn de sociale problemen groot, en de communicatieproblemen eveneens. Onder zulke condities moet per leerling bepaald kunnen worden wat mogelijk en nodig is aan onderwijs en waar de accenten moeten liggen (bijvoorbeeld vooral cognitief of vooral pedagogisch). Als de inspectie dan komt kijken ‘of de doorgaande leerlijn wel gewaarborgd is’ en de onderwijsvoorziening vervolgens daarop negatief beoordeelt, wordt dat niet begrepen door de leerkrachten.

Inhoud van het waarderingskader en toepassing van de beslisregels

Met de inhoud van het waarderingskader heeft men weinig moeite. Men vindt dat de goede zaken om naar te kijken in het kader van kwaliteitsbewaking. Toch zijn er wel enkele punten van kritiek, met name op de wijze waarop de inspectie haar beoordeling uitvoert.

Eén van die kritiekpunten heeft betrekking op de beoordeling van de leertijd. Men vindt dat de inspectie ten onrechte alleen tijd die besteed wordt aan schoolvakken als leertijd opvat. In het speciaal onderwijs kan ook ‘zorgtijd’ als leertijd worden beschouwd (bijvoorbeeld gezamenlijk eten: op die momenten wordt ook gewerkt aan zelfredzaamheid, sociaal gedrag, e.d.). Eén van de aanwezigen constateerde sinds de invoering van de WOT een omslag bij de inspectie die hij karakteriseer-

de als ‘van zorg naar leren’. Enkele jaren geleden werd hem door de inspectie nog aangeraden vooral aandacht te geven aan interactie. Nu wordt een veel groter accent gelegd op het meten van leeropbrengsten.

Verder vindt men dat de inspectie bij de beoordeling van de leeropbrengsten ook (te) sterk de schoolvakken als uitgangspunt neemt. Vooral op de scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen wordt dit bekritiseerd. “Hoe slimmer de kinderen, cognitief gezien, hoe beter het systeem van de inspectie op de school past”, was de mening van een panellid, en die mening werd door de anderen gedeeld.

5.2.2 De stimuleringsstaak van de inspectie in relatie tot de eigen kwaliteitszorg

Dit onderwerp is voor een groot deel al aan de orde geweest bij het de bespreking van het proportionaliteitsbeginsel. Aanvullend kwam hierover in het panel nog het volgende aan de orde.

De mate waarin de inspectie een stimulerende rol kan vervullen voor de school hangt ook af van de school zelf: hoe meer men open staat men voor de oordelen en de adviezen, hoe beter de stimuleringsfunctie tot zijn recht komt. Als het inspectierapport redelijk overeenstemt met het beeld dat de directeur zelf heeft van de school, wordt het uiteraard beter ontvangen dan wanneer dit niet het geval is. Opgemerkt is dat er in dit opzicht verschil kan zijn tussen directie en team: de directie ziet bijvoorbeeld het kritische oordeel van de inspecteur wel aankomen, maar de teamleden niet. De directie staat dan voor de taak om het gevoel dat onder teamleden ontstaat (“we werken zo hard maar het wordt niet gewaardeerd”) op te vangen.

Een essentiële voorwaarde voor de stimuleringsfunctie is dat de school het inspectierapport serieus wil nemen. Daarvoor is een goede communicatie tussen directie en inspecteur nodig, en een zekere overeenstemming over de inhoud en het belang van het inspectiewerk. Eén van de panelleden vindt dat dit sinds de WOT minder is geworden. “Ik heb nu meer het gevoel met een ambtenaar aan tafel te zitten. We zijn twee mensen uit verschillende werelden die niet tot elkaar komen.” Wanneer de school het niet eens is met een negatief oordeel van de inspectie op een bepaald punt, is uiteraard de bereidheid om iets te gaan veranderen ook niet groot. Zo werd door de directie van een school voor slechthorende leerlingen als ervaring gemeld dat zij een negatieve beoordeling hadden ontvangen op ‘aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling’. Zij hadden aan de betrokken inspecteur uitgelegd dat er voor deze groep kinderen geen programma’s zijn ontwikkeld, en ook

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

wat zij, zonder programma, deden aan de bevordering van de sociaal-emotionele ontwikkeling. Maar de inspecteur had toch als criterium aangehouden dat er een programma moest zijn en de school op dit punt als onvoldoende beoordeeld.

5.2.3 De ruimte voor eigen keuzes en het rekening houden met de omgeving van de school

Door verschillende panelleden is naar voren gebracht dat men de inspectie te normatief vindt in haar werkwijze. Het waarderingskader, met maar liefst 37 indicatoren, is allesbepalend bij de beoordeling van de kwaliteit van de school. Men wijst de inhoud van het waarderingskader niet af (zie 5.2.1), maar er is wel bezwaar tegen de ‘productgerichte’ manier waarop het wordt gehanteerd. Het accent ligt op de vraag of iets er in voldoende mate is, niet op *hoe* de school daar mee bezig is. Dat komt wel aan de orde in de gesprekken, maar dat keert niet terug in de beoordeling. Er is enige zorg over de dwang die uitgaat van de ‘rode bolletjes’. De kans dat scholen zich gaan gedragen naar wat de inspectie graag wil, en niet naar wat men zelf belangrijk vindt, wordt reëel geacht. In dat geval werkt het inspectietoezicht belemmerend voor onderwijsvernieuwing.

De vraag of de inspectie voldoende rekening houdt met de omgeving van de school en met specifieke kenmerken van de school is al eerder aan de orde geweest, bij 5.2.1. In het algemeen vindt men dat dit beter kan. Twee aspecten worden met name genoemd:

- de inspectie zou meer moeten letten op de ontwikkeling van de school en niet alleen op de stand van zaken
- de inspectie zou meer rekening moeten houden met de kenmerken van de leerlingengroep die de school in huis heeft.

5.2.4 Het openbaar maken van de inspectieoordelen.

Voor deze sector zijn nog geen inspectierapporten openbaar gemaakt. Dat gaat waarschijnlijk binnenkort wel gebeuren. In het panel beziet men dat met de nodige zorg. Er is nog niet zoveel vertrouwen in het instrumentarium van de inspectie, en men vreest dat als alleen de bolletjes worden weergegeven er reacties kunnen worden opgeroepen die niet goed zijn voor de school. Men vindt ook dat scholen in ieder geval de gelegenheid moeten krijgen om een toelichting of aanvulling op het rapport te geven. Verder vindt men openbaarmaking in dit stadium nog niet erg verstandig. De inspectie zou eerst meer ervaring moeten opdoen met het be-

oordelen van de kwaliteit van scholen voor speciaal onderwijs, en de scholen moeten de gelegenheid krijgen om waar nodig eerst verbetertrajecten in te zetten.

5.3 Samenvatting

Uitvoering van het inspectieonderzoek

In het speciaal onderwijs is men overwegend niet zo tevreden met de uitvoering van het inspectietoezicht. Hoewel de ervaringen en oordelen van de schooldirecties verschillen, en er ook wel enige samenhang is tussen tevredenheid van de school en het oordeel van de inspectie (hoe negatiever het inspectieoordeel, hoe minder tevreden de school), is er toch overall veel kritiek geuit op de manier waarop de inspectie te werk is gegaan. Samengevat komt die kritiek op het volgende neer:

- De ene inspecteur blijkt de andere niet: er zijn te veel verschillen in handelwijze tussen inspecteurs.
- Er is te veel discrepantie tussen de gesprekken die de inspecteur voert en de uiteindelijke beoordeling (beoordeling negatiever dan de gesprekken doen vermoeden).
- De scholen herkennen zich vaak niet in de gegeven oordelen, en hebben het gevoel dat dit komt doordat de inspectie op de verkeerde manier kijkt, verkeerde beoordelingscriteria toepast en daarbij onvoldoende luistert naar toelichting en uitleg van de school.
- Inspecteurs tonen onvoldoende begrip voor de specifieke situatie en vooral voor de specifieke doelgroep van de school, men kijkt alleen naar het eigen beoordelingskader en niet naar de passendheid daarvan voor de school.

De uitgangspunten van de WOT

Met de uitgangspunten in de WOT hebben de scholen op zichzelf weinig moeite. Men onderschrijft het proportionaliteitsbeginsel, zowel wat betreft de variatie in bezoekfrequentie als wat betreft het aansluiten bij zelfevaluatie. Over dit laatste wordt wel verschillend gedacht; sommigen willen hierin veel verder gaan (neem het schoolplan van de school als uitgangspunt voor het toezicht) dan anderen (laat de inspectie nu maar vooral haar controletaak goed uitoefenen volgens eigen regels). Ook kan men zich vinden in de inhoud van het waarderingskader. Op enkele punten heeft men echter wel kritiek op de beoordelingscriteria die de inspectie hanteert. Dit geldt vooral voor de beoordeling van de leertijd en de beoordeling van de leer-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

opbrengsten. Voor beide vindt men dat de inspectie te veel kijkt naar schoolvakken en de cognitieve kant van het onderwijs, en te weinig naar wat nodig is voor en mogelijk is met de groep leerlingen die men heeft. Men vindt dat de inspectie te uniform en te ‘ambtelijk’ te werk gaat. Dit wordt ervaren als niet erg ‘proportioneel’. In beginsel is men ook positief over de gedachte dat de inspectie een stimulerings-taak vervult of kan vervullen. Maar op dit moment komt die taak nog niet erg uit de verf. De essentiële voorwaarde hiervoor, namelijk dat de school zich herkent in het beeld dat de inspectie van de school schetst en zich kan vinden in gegeven adviezen, lijkt nog niet voldoende vervuld. Een andere beperking is hier dat scholen voor speciaal onderwijs nog niet ver gevorderd zijn met zelfevaluatie en kwaliteitszorg.

Ruimte voor eigen keuzes en rekening houden met de omgeving

De scholen in het panel hebben de ervaring dat aan de inspecteurs wel uitgelegd kan worden welke keuzes men maakt, en dat ze daar vaak ook begrip voor hebben, maar dat dit niet (voldoende) doorklinkt in de uiteindelijke beoordelingen. Daardoor voelt men zich niet of te weinig gewaardeerd. Frustrerend vindt men ook dat er weinig wordt gekeken naar de ontwikkeling van de school.

Publiceren van inspectierapporten

In het speciaal onderwijs bestaat nog geen ervaring met het openbaar maken van inspectierapporten. Op voorhand toont men zich daarover bezorgd. Met name als men het zelf oneens is met het oordeel van de inspectie vindt men het een onprettige gedachte dat de inspectieoordelen naar buiten worden gebracht. Mogelijk is dit voor een deel koudwatervrees. In de andere sectoren van het onderwijs bestond immers enkele jaren geleden ook erg veel weerstand tegen het openbaar maken van inspectieoordelen, maar daar is men er inmiddels aan gewend geraakt.

6 Overige bevindingen

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben wij de ervaringen van de scholen en instellingen met de nieuwe werkwijze van de inspectie behandeld. In dit hoofdstuk bespreken wij de overige bevindingen uit ons onderzoek. Dit betreft in de eerste plaats de uitkomsten van de gesprekken met verschillende groepen deskundigen (paragraaf 6.2). Vervolgens zullen we de resultaten van de evaluatie die de inspectie zelf heeft uitgevoerd en ook het onderzoek dat de AVS onder haar leden heeft gehouden vergelijken met de uitkomsten van ons onderzoek (paragraaf 6.3). Tenslotte trekken we enkele conclusies.

6.2 Uitkomsten groepsgesprekken met deskundigen en schoolbesturen

Naast een gesprek met een delegatie van de inspectie hebben wij twee groepsgesprekken gevoerd. Het eerste gesprek was met enkele wetenschappers met deskundigheid op het gebied van schoolontwikkeling, kwaliteitszorg, bestuur en beleid in het onderwijs. Het tweede gesprek was met enkele vertegenwoordigers van schoolbesturen. Deze twee groepen deskundigen worden conform de wet ook geraadpleegd bij de totstandkoming van elk toezichtkader. In de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27783, nr.3, p. 14) wordt daarover opgemerkt: “Door overleg te voeren met deze betrokkenen kan de inspectie een werkwijze tot stand brengen die het best aansluit bij de desbetreffende sector en de in die sector heersende opvattingen over kwaliteit. Bij het overleg streeft de inspectie naar het bereiken van consensus. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van het toezichtkader ligt bij de inspectie; zij stelt het toezichtkader vast”. Uiteindelijk wordt het toezichtkader ter goedkeuring aan de minister voorgelegd.

In beide groepsgesprekken hebben we vier onderwerpen aan de orde gesteld:

- 1 Ruimte voor eigen keuzes van scholen en instellingen.
- 2 De stimulerende rol van de inspectie en het aansluiten bij zelfevaluatie.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

- 3 De omgeving van de school en specifieke omstandigheden.
- 4 Verantwoording tegenover de buitenwereld.

Ruimte voor eigen keuzes van scholen en instellingen

Volgens de wetenschappers is een belangrijk probleempunt dat de scholen in formele zin niet goed weten hoeveel ruimte ze hebben. Deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten worden in de toezichtkaders in elkaar geschoven. De deugdelijkheidseisen vloeien voort uit de verschillende kaderwetten. Om voor bekostiging in aanmerking te komen moeten scholen tenminste aan die deugdelijkheidseisen voldoen. De kwaliteitsaspecten zijn in de WOT uitgewerkt om uitvoering te geven aan de stimulerende rol van de inspectie. Dit zou onduidelijkheid kunnen geven naar de scholen: wat moet er nu veranderen gegeven de toezichtrol (wat moet veranderen) en wat is nodig gegeven de stimulerende rol (wat kan veranderen).

Ook al is dit onderscheid voor de scholen in de praktijk misschien geen probleem, dan is het volgens de wetenschappers toch voor de discussie over autonomie en ruimte voor scholen van belang. Wie bepaalt immers wat goed onderwijs is? Met andere woorden wie bepaalt de normen waaraan een toezichthouder moet toetsen? Daarin zijn drie verschillende posities te onderscheiden (zie ook Van Twist, 1999). De (klassieke) positie is dat alleen de wetgever de normen bepaalt, d.w.z. dat de toezichthouder slechts mag toetsen aan normen die wettelijk verankerd zijn (deugdelijkheidsnormen). Het bezwaar hiervan is dat de toezichthouder in de oordeelsvorming niet kan refereren aan normen die in de wetenschap, samenleving en in de eigen sector gangbaar zijn. De tweede positie is dat de toezichthouder de bevoegdheid krijgt om ook normen te bepalen. Dit is in feite het geval met de huidige toezichtkaders van de onderwijsinspectie. Het bezwaar hiervan is, zoals enkele wetenschappers in het groepsgesprek opmerkten, dat de toezichthouder een specifieke invulling geeft aan wat het begrip kwaliteit is, dat het scholen weinig ruimte laat voor alternatieve invullingen. Scholen kunnen nu formeel wel de ruimte nemen voor een eigen interpretatie of invulling, maar het is de vraag hoeveel durf en wil zij hebben om tegen de normstelling van de inspectie in te gaan. Een derde positie is dat de instellingen en scholen onder toezicht de normen zelf bepalen. Dit is min of meer het geval in de bve-sector en ook in andere sectoren worden de belangenorganisaties bij de bepaling betrokken (zie boven). In het laatste geval wordt de normstelling een kwestie van interactie en eigen inbreng. Dit kan, zoals een wetenschapper opmerkte, in feite nu al door de werkwijze van de

inspectie. Het gaat dan om de interactie tussen de standaard en de reactie van scholen daarop: “comply or explain.”

De vertegenwoordigers van de besturen brachten als kritiek bij dit onderwerp naar voren dat er in feite een pedagogische keuze achter de toezichtkaders zit. Met name de traditionele vernieuwingsscholen kunnen daar moeilijk mee uit de voeten. Daarom gaat het volgens sommige bestuurders niet zozeer om een definitieverschil over kwaliteit van scholen, maar veel meer over de vraag of alle indicatoren die de inspectie in het waarderingskader heeft opgenomen ook daadwerkelijk nodig zijn. In de praktijk gaan scholen zich vaak richten op de indicatoren uit het toezichtkader met ‘inspectie georiënteerd’ onderwijs als resultaat. Dit blijkt ook uit tal van instrumenten die met digitalisering van vragenlijsten de inspectie indicatoren makkelijk meetbaar maken voor scholen. Zij zijn van mening dat écht proportioneel toezicht betekent dat de indicatoren uit het toezichtkader flink beperkt moeten worden tot de essentiële onderdelen die betrekking hebben op de waarborgfunctie van de inspectie. Te denken valt aan: beperken tot opbrengsten (levert een school voldoende resultaten) en het systeem van kwaliteitszorg (heeft een school voldoende waarborgen ingebouwd om deze resultaten jaarlijks te bereiken en te verbeteren). De inspectie kan zich dan beter richten op haar waarborgfunctie. Schooleigen doelen (denominatief, pedagogisch-didactisch etc.) vallen daarmee buiten het inspectiekader en er ontstaat meer balans tussen autonomie van besturen en de waarborgtaak van de overheid.

De stimulerende rol van de inspectie en het aansluiten bij zelfevaluatie

Over de mogelijkheden van een stimulerende rol van de inspectie en de haalbaarheid van aansluiten bij zelfevaluatie bestonden bij de wetenschappers grote aarzelingen. Een belangrijke kwestie volgens hen is dat we nog geen idee hebben van wat goed toezicht is en welke interventiemogelijkheden en toezichtinstrumenten daarbij nodig zijn. Het uitgangspunt dat stimuleren de hoogste prioriteit moet hebben staat bijvoorbeeld haaks op de gedachte dat overheidsinterventie alleen goed werkt als er ook een sanctiemogelijkheid achter zit. Zo betwijfelde een wetenschapper of de controletaak en de stimuleringstaak van de inspectie wel verenigbaar zijn. Controle is gebaseerd op een zeker wantrouwen (‘zit het wel goed?’, ‘toon dat maar eens aan’ etc.), terwijl stimuleren iets anders is en meer uitgaat van een vertrouwensrelatie. De inspectie zou voor dat laatste geen goede actor zijn.

Volgens andere wetenschappers is het een illusie te denken dat we groeien naar een situatie van meta-analyse en dat we ons geheel kunnen baseren op zelfevalua-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

ties. Zeker als de inspectie naar de inhoud van het onderwijs blijft kijken, worden scholen en instellingen niet gestimuleerd tot eigen verantwoordelijkheid. Ook andere wetenschappers hadden hun twijfels bij de haalbaarheid van het instrument van zelfevaluatie. Het primair onderwijs en wellicht ook het voorgezet onderwijs is daar nog niet aan toe. Een belangrijke voorwaarde, die nog niet vervuld is, is dat schoolontwikkeling uitgekristalliseerd is. Er zouden meer prikkels in het systeem aangebracht moeten worden om de kwaliteit te verbeteren. Dit kan niet alleen aan de inspectie worden overgelaten. Bovendien zijn de toezichtkaders te statisch ('een momentopname') en doen zij geen recht aan de ontwikkeling van scholen. Voor scholen is juist die ontwikkelingskant heel belangrijk.

Ook bij de besturenorganisaties bestaan nog grote twijfels over het aansluiten bij zelfevaluatie. Volgens de deelnemers aan het groepsgesprek is de systematische kwaliteitszorg in het primair onderwijs nog onderontwikkeld. Het toezichtkader vormt, volgens sommigen, hier juist een blokkade. De inspectie evalueert de kwaliteit van de school al; dus dat hoeft je niet meer zelf te doen. Het rapport van de inspectie is een prettig en gratis advies voor kwaliteitsverbetering. Maar wordt hiermee het éigen kwaliteitsdenken en de professionalisering van scholen op gang gebracht? Krijgen leraren een stimulans bij hun professionalisering? In het voortgezet onderwijs is men naar de indruk van de meeste bestuurders wat verder, maar ook daar is men nog niet in het stadium van de systematische kwaliteitszorg. Scholen willen wel 'plusjes' van de inspectie krijgen, maar daar houdt de stimulerende rol dan ook op. Daarom kan de inspectie zich veel beter beperken tot haar beoordelings-taak en het stimuleren laten plaatsvinden door de sector zelf, zoals door collegiale visitaties. Volgens andere deelnemers aan het groepsgesprek komt de stimulerende rol nog niet uit de verf, omdat sommige inspecteurs (nog) niet in staat zijn op deze wijze te werken. Het stimuleren is er sinds de WOT in feite bij gekomen.

De omgeving van de school en specifieke omstandigheden

Volgens zowel de wetenschappers als de besturenorganisaties ligt in de principes van de WOT een belangrijk dilemma opgesloten. Vanuit de controlefunctie heeft de inspectie een uniforme meetlat nodig die geen ruimte voor discussie laat; vanuit de stimulerende en adviserende rol zou de inspectie meer oog moeten hebben voor de specifieke omstandigheden van de school. De omgevingsfactoren komen vaak in beeld bij de echt zwakke scholen, vaak scholen met veel achterstandsleerlingen. De vraag is of de inspectie daar voldoende rekening houdt met de

Overige bevindingen

omstandigheden (bijvoorbeeld de wijk waar de school staat; het type leerlingen op school). Aan de andere kant moet de inspectie juist bij zwakke scholen niet te veel coulantie betonen voor de omstandigheden.

De inspectie hanteert een onderscheid in condities waar de school iets aan kan doen en condities waar de school geen invloed op heeft (zo wordt bij de ‘opbrengsten’ rekening gehouden met de achtergrondkenmerken van leerlingen). De vraag is nu wat de inspectie moet doen met de wisselwerking tussen de inrichting van de school en de leerlingenpopulatie. Zo houdt volgens één van de besturenorganisaties de inspectie geen rekening met scholen die, gegeven een specifieke populatie, een bepaalde invulling willen geven aan hun onderwijs die niet spoort met de eisen van de inspectie. In dat geval hangt veel af van de professionaliteit van de inspecteur (wat weet die van het schoolconcept dat gehanteerd wordt) en de stevigheid van de schoolleider. Met andere woorden: is de inspectie in staat om maatwerk af te leveren of gaat dat tegen de aard van de inspectie in (controleren volgens één meetlat)?

Tenslotte werd ook opgemerkt dat het waarderingskader voor het voortgezet onderwijs te veel is afgeleid van het algemeen vormend onderwijs (vwo/havo). Daardoor houdt de inspectie te weinig rekening met ‘verantwoord afwijken’ dat aan de orde is bij scholen met veel sociale problemen, zoals in het vmbo het geval is. Vmbo scholen voelen zich te weinig gewaardeerd, als zij naar hun gevoel afgerekend worden met een kader dat te veel is toegesneden op het vwo/havo.

Verantwoording tegenover de buitenwereld

Hoewel het beginsel van openbaarmaking weinig omstreden is bij beide groepen, werden er wel de nodige kanttekeningen gemaakt bij de wijze waarop de publieke verantwoording nu geschiedt. In de eerste plaats hebben de kwaliteitskaarten naar de mening van de wetenschappers geen functie in het proces van kwaliteitszorg. Daarvoor zijn de oordelen te weinig specifiek. Zeker de verdeling in voldoende en onvoldoende is veel te globaal. Verder is naar hun indruk de gebruiksvriendelijkheid voor de ouders ook niet groot. Tenslotte werden er veel opmerkingen gemaakt over de actualiteit van de publicaties op het internet. Nog te vaak zijn die gebaseerd op inspectiebezoeken van jaren terug (sommige gegevens kunnen al gauw drie jaar oud zijn). Een groot probleem daarbij is dat de Jaarlijkse Onderzoeken (JO) niet tot herziening van de kwaliteitskaart leiden. Gegeven deze

tekortkomingen zijn de meeste deskundigen meer gecharmeerd van het idee van meervoudige publieke verantwoording, hoewel de realisering daarvan (vooral in het primair en voortgezet onderwijs) geen gemakkelijke opgave zal zijn.

6.2 Uitkomsten individuele interviews met deskundigen

Er zijn met twaalf deskundigen telefonische interviews gehouden. De specifieke onderwerpen zijn reeds besproken in de betreffende hoofdstukken (4 en 5). Hier geven we het algemene beeld. In deze interviews is gevraagd naar een oordeel over de stand van zaken met betrekking tot kwaliteitszorg in het onderwijs en de verhouding tussen inspectieoordelen en zelfbeoordeling.

Volgens de meeste deskundigen staat de kwaliteitszorg in een aantal sectoren (po en vo) nog sterk in de kinderschoenen. Het is voor scholen zeker nog niet een dagelijkse praktijk. Bij het opstellen en bijstellen van het schoolplan wordt er meer aandacht aan besteed, maar daarna zakt die weer wat weg. In feite is er op scholen wel al het nodige aanwezig, zoals gegevens uit de leerlingvolgsystemen. Maar die gegevens worden nog niet systematisch gebruikt. De stand van zaken blijkt ook uit de onderwijsverslagen van de inspectie zelf. De indruk bestaat dat de invoering van een echt kwaliteitszorgsysteem doorgaans gebeurt op initiatief van de besturen of het bovenschools management. Als die druk van bovenaf ontbreekt hangt veel af van de individuele schoolleider. Scholen gebruiken het inspectierapport wel voor hun kwaliteitszorg, maar dan is het in feite een eenmalige sterkte/zwakte analyse voor het schoolplan. Scholen hebben volgens de meeste deskundigen een andere gerichtheid dan de inspectie. Zij zijn vooral gericht op het verbeteren (proceskant) en de inspectie is vooral bezig met beoordelen (stand van zaken).

Wat er momenteel op de markt voor handen is aan instrumenten voor kwaliteitszorg is overwegend gericht op het inspectiekader. Alleen sommige bijzondere scholen hebben nog behoefte aan aanvullingen op die systemen. Deze gerichtheid op de inspectiekaders baart sommige deskundigen wel zorgen. De bedoeling van de WOT, zo stelt een van hen, kan alleen gestalte krijgen als het scholenveld emancipeert en zich autonoom (d.w.z. onafhankelijk van het waarderingskader van de inspectie) gaat opstellen. Dit vraagt om een eigen inrichting door de scholen van hun onderwijs en kwaliteitszorg. Andere deskundigen betreuren het weer

dat er geen format is voor zelfevaluatie. Zelfevaluatie wordt door scholen en ook inspectie verschillend opgevat en daarom zou het niet altijd passen. Volgens deze deskundigen zou de inspectie de zelfevaluatie een veel centralere betekenis moeten geven.

Volgens verschillende deskundigen gaan de controlerende en stimulerende rol alleen in theorie samen. Het zijn in feite twee verschillende taken die ieder een andere relatie met de school vergen. Zolang er een hiërarchische relatie wordt ervaren, zal stimulerend toezicht nooit los gezien worden van beoordelen. Volgens enkele deskundigen heeft de intensivering van het toezicht wel geleid tot kwaliteitsverbetering. De indicatoren zijn behoorlijk concreet en laten zien waar het aan schort. Het probleem is wel dat de weg waarlangs de verbetering moet plaatsvinden moeilijker is aan te geven. Niet alle scholen zijn in staat om hun verantwoordelijkheid te nemen. Daarom stelde één van de deskundigen ook voor om het idee van ‘verdiende autonomie’ verder uit te werken.

Het principe van proportionaliteit wordt ruim onderschreven, maar de meeste deskundigen zijn van mening dat het nog te vroeg is om dit principe te evalueren. De indruk is dat de inspecteurs er nog zeer verschillend mee om gaan. Er is, zeker in deze beginfase, de tendens dat ongeacht wat de school zelf heeft opgeleverd het standaardprogramma afgewerkt wordt. Omdat er momenteel nog maar één keer een PKO heeft plaatsgevonden op scholen valt er in feite weinig te zeggen over de praktijk van dit principe.

Tenslotte is er betrekkelijk weinig kritiek op de inhoud van het toezichtkader. Alleen op het domein ‘opbrengsten’ worden wat kritiekpunten genoemd. Volgens sommigen ontbreken ‘visie en leiderschap’. Dit is volgens hen een sleutelfactor voor verbetering. De school wordt weliswaar als geheel beoordeeld, maar het is onduidelijk of dat betrekking heeft op het handelen van individuele leraren of op de organisatie als zodanig. Verder ligt de nadruk van het kader op het hoe van het leren en niet op het wat. Dit is bijvoorbeeld wel gedaan bij het onderzoek van de inspectie naar de basisvorming. Daar staat de mening tegenover van sommige deskundigen dat te veel onderzocht wordt. Volgens hen zou de inspectie zich niet moeten bemoeien met toetsing, onderwijsleerproces, schoolklimaat en zorg en begeleiding. Dat is in hun ogen een zaak van de scholen. Zij stellen dan ook voor om het kader simpeler te maken en de scholen meer autonomie te geven.

6.4 Vergelijking met andere studies

Sinds de inwerkingtreding van de WOT zijn twee eerdere onderzoeken uitgevoerd naar de nieuwe werkwijze van de inspectie. Het eerste onderzoek is door de inspectie zelf uitgevoerd en gerapporteerd in 2003 (Afdeling A&M) en betrof een vragenlijstonderzoek naar de waardering van de scholen van het Jaarlijks Onderzoek (uitgevoerd in juni 2003) en de waardering van het Periodiek Kwaliteitsonderzoek (uitgevoerd in oktober en november 2003). Dit interne onderzoek is uitgevoerd onder een representatieve steekproef van scholen en instellingen in alle sectoren (waardering JO) en alle scholen in het basis en voortgezet onderwijs die een PKO hadden gehad. Aangezien de aantallen uit het voortgezet onderwijs te klein waren, is daarover niet gerapporteerd. Het tweede (vragenlijst) onderzoek is uitgevoerd door de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) in januari 2004 onder haar leden (Van der Linde, 2004) en is gebaseerd op de antwoorden van 446 schooldirecteuren en 67 bovenschoolse directeuren in het primair onderwijs (onduidelijk is of zij al een PKO hebben gehad). Over de representativiteit van het laatste onderzoek valt weinig te zeggen, aangezien de rapportage daar niets over vermeldt. Zo kan er ook geen onderscheid gemaakt worden tussen directeuren die in 2003 al een PKO hebben gehad en diegenen die dat niet hebben gehad.

Beide onderzoeken geven een positief beeld van de ervaringen van de directeuren met de inspectiebezoeken. Dit beeld komt in grote lijnen overeen met enkele aspecten van ons onderzoek. In deze paragraaf zullen we die overeenkomsten (en ook de verschillen) in het kort bespreken. Men dient te beseffen dat alle gegevens alleen betrekking hebben op het primair onderwijs.

Volgens het inspectieonderzoek zijn de meeste scholen te spreken over de manier waarop het PKO wordt uitgevoerd. De meeste scholen zijn positief over de gedragswijze, objectiviteit, deskundigheid en de constructieve opstelling van de inspectie. Slechts een zeer klein deel (1-2%) was daar niet positief over. Ook uit ons onderzoek komt naar voren dat de meeste scholen tevreden zijn over de uitvoering van het PKO. Ook bij ons krijgt de deskundigheid van de inspectie een hoog cijfer. Ook de AVS-leden (zoals gerapporteerd in het AVS-onderzoek) zijn in overgrote meerderheid positief over het inspectie onderzoek, hoewel het oordeel iets minder positief is dan bij het intern inspectieonderzoek.

Overige bevindingen

Volgens het inspectieonderzoek zijn scholen het minst positief over de administratieve lasten van het toezicht. Ook is een deel van de scholen niet tevreden over de stimulans die uitgaat van een aantal aspecten van het onderzoek. Uit ons onderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Zo vond in ons onderzoek een meerderheid van de scholen de voorbereiding belastend voor de schoolleiding. Uit ons onderzoek blijkt ook dat directeuren gemiddeld genomen niet overtuigd zijn van het nut van het inspectierapport voor kwaliteitsverbetering. Over het geheel genomen zijn de inspectierapporten nog het meest van nut voor de domeinen 'onderwijs en leren' en 'zorg voor kwaliteit'. Tenslotte blijkt uit ons onderzoek dat 'zwakke' scholen de inspectierapporten meer gebruiken dan de 'niet-zwakke' scholen (een dergelijk onderscheid maakt de inspectie in haar eigen onderzoek niet; dus de uitkomsten kunnen op dat punt dan ook niet vergeleken worden). De AVS-leden (zoals gerapporteerd in het AVS-onderzoek) zijn het in grote meerderheid eens met de uitspraak dat zij 'de inspectieoordelen kunnen benutten bij het opzetten van verbeteractiviteiten.' Iets meer dan de helft is van mening dat ze inspectie nodig heeft voor de aansturing van kwaliteitszorg op scholen.

Volgens het inspectierapport zijn relatief veel scholen (14%) kritisch over het maatwerk en ruimte die geboden wordt voor eigen keuzes. Hierover is ons onderzoek ook iets specifieker. Uit ons onderzoek blijkt dat de relatieve onvrede zich vooral concentreert bij de traditionele vernieuwingsscholen en de kleine denominaties, en dat de kritiek zich vooral richt op de keuzes op het gebied van de toetsing.

Uit het AVS-onderzoek onder haar leden komt naar voren dat een meerderheid (55%) blij is met de kwaliteitskaarten op internet, maar vooral kritiek heeft op het gebruik van een tweepuntsschaal op die kaarten, de mogelijke gedateerdheid van de kaarten en het (op dat moment) ontbreken van de mogelijkheid om een reactie te plaatsen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat de directeuren het overall gemiddeld (enigszins) eens zijn met het publiceren van inspectierapporten. Opvallend is dat zij het gemiddeld iets meer eens zijn met de stelling dat de openbaarmaking stimuleert tot kwaliteitsverbetering dan dat het nuttig is voor de ouders. Verder bleek uit ons onderzoek dat een aanzienlijk deel van de directeuren geen voorstander is van openbaar maken van sommige gegevens, met name die betreffende de aspecten 'opbrengsten', 'toetsing' en 'tijd'.

6.5 Samenvatting

Uit de groepsgesprekken met enkele wetenschappers met deskundigheid op gebied van schoolontwikkeling en kwaliteitszorg en met vertegenwoordigers van (landelijke) besturenorganisaties zijn de volgende punten naar voren gekomen.

Ruimte voor eigen keuzes van scholen

Een belangrijk probleempunt volgens de wetenschappers is dat scholen in formele zin niet goed weten hoeveel ruimte ze hebben. Deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten worden in de toetsingskaders in elkaar geschoven. Deugdelijkheidseisen zijn samen met de bekostigingsvoorwaarden wettelijke vereisten. Daarnaast zijn er in de toezichtkaders kwaliteitsaspecten door de inspectie uitgewerkt die de kwaliteitsverbetering van scholen ten goede zouden komen, maar niet wettelijk vereist zijn. Ook al is dit onderscheid voor de scholen in de praktijk geen probleem, dan is het volgens de wetenschappers toch voor de discussie over autonomie en ruimte van scholen van belang.

Een aantal van de bestuursvertegenwoordigers zijn van mening dat onder de kwaliteitsaspecten die de inspectie in haar toezichtkaders heeft uitgewerkt een duidelijke pedagogische keuze zit. Met name de traditionele vernieuwingsscholen kunnen moeilijk uit de voeten met die pedagogische keuze. Daarom is het volgens hen de vraag of alle indicatoren die de inspectie in het toezichtkader heeft opgenomen ook daadwerkelijk nodig zijn. Zij zijn bang dat de scholen zich te veel gaan richten op die indicatoren en dan een ‘inspectie georiënteerd’ onderwijs gaan geven. Daarom zou het volgens hen beter zijn als de inspectie zich meer richt op haar waarborgfunctie (wettelijke vereisten). Schooleigen doelen vallen daarmee buiten het inspectiekader en dan ontstaat er volgens hen een betere balans tussen autonomie van besturen/scholen en de waarborgtaak van de overheid.

De stimulerende rol van de inspectie en het aansluiten bij zelfevaluatie

Over de mogelijkheden van een stimulerende rol van de inspectie en de haalbaarheid van zelfevaluatie bestaan bij de wetenschappers grote twijfels. Volgens een aantal van hen hebben we nog geen idee van wat goed toezicht is en wat stimuleert. Het uitgangspunt dat stimuleren de hoogste prioriteit moet hebben staat haaks op de gedacht dat overheidsinterventie alleen goed werkt als er ook een sanctiemogelijkheid achter zit. Volgens hen is het ook een illusie te menen dat we uiteindelijk groeien naar een situatie van meta-analyse, waarin de inspectie zich later baseert op de zelfevaluatie van scholen.

Overige bevindingen

Ook bij de besturenorganisaties bestaan nog grote twijfels. Volgens sommigen van hen vormt het toezichtkader een blokkade voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg. Scholen zijn er op uit om allemaal plusjes te krijgen van de inspectie, maar daar houdt de stimulerende rol van de inspectie ook op. Het inspectierapport is een goedkoop advies, maar zet volgens sommige bestuurders niet aan tot systematische kwaliteitszorg.

Rekening houden met de omgeving van de school en specifieke omstandigheden

Hier ligt volgens zowel de wetenschappers als de besturenorganisaties een belangrijk dilemma. Vanuit de controlefunctie heeft de inspectie een uniforme meetlat nodig die geen ruimte voor discussie laat, terwijl de inspectie vanuit haar stimulerende en adviserende rol juist meer ruimte voor variatie zou moeten bieden. Nu hanteert de inspectie een onderscheid in condities waar de school iets aan kan doen en condities waar de school geen invloed op heeft (zo wordt bij opbrengsten rekening gehouden met de leerlingenpopulatie). De vraag is nu wat de inspectie moet doen met de wisselwerking tussen de inrichting van de school en de leerlingenpopulatie. In dit verband wordt ook opgemerkt dat het waarderingskader voor het voortgezet onderwijs te veel is afgeleid van het algemeen vormend onderwijs (vwo/havo). Vmbo-scholen kunnen daar slecht mee uit de voeten en ‘verantwoord afwijken’ (bijvoorbeeld vanwege de andere leerlingenpopulatie) is niet goed mogelijk.

Publiek maken van de inspectieoordelen

Hoewel het beginsel zowel door de wetenschappers als de besturenorganisaties wordt onderschreven, maakten zij wel de nodige kanttekeningen bij de huidige praktijk. In de eerste plaats vervullen de kwaliteitskaarten geen functie in het proces van kwaliteitszorg. Daarvoor zijn de oordelen te weinig specifiek. In de tweede plaats vragen de beide groepen deskundigen zich af of zij wel een functie vervullen voor de ouders. Tenslotte laat de actualiteit van de gegevens nog vaak te wensen over. Daarom zijn de meeste deskundigen meer gecharmeerd van het idee van meervoudige publieke verantwoording, hoewel de realisering daarvan geen gemakkelijke opgave zal zijn.

Uitkomsten individuele interviews met deskundigen

Er zijn met twaalf deskundigen telefonische interviews gehouden. Vijf daarvan zijn reeds besproken in de hoofdstukken over het speciaal onderwijs en de bve-

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

sector. In deze interviews is gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot kwaliteitszorg en de verhouding tussen inspectieoordelen en zelfbeoordeling. Volgens de meeste deskundigen staat de kwaliteitszorg in een aantal sectoren (po en vo) nog in de kinderschoenen. Er zijn wel de nodige gegevens bij scholen voor handen, maar er wordt nog niet op systematische wijze gebruik van gemaakt. Dit blijkt ook uit de onderwijsverslagen van de inspectie zelf. De indruk bestaat dat het initiatief voor het opzetten van kwaliteitszorg komt van de besturen en ook wel het bovenschools management. Scholen gebruiken de inspectierapporten wel, maar de rapporten zijn in feite niet meer dan een eenmalige sterkte/zwakte analyse. Wat er momenteel voor handen is aan instrumenten voor kwaliteitszorg is geheel gericht op het inspectiekader. Dit baart sommige deskundigen wel zorgen. Het zou volgens hen beter zijn als het veld zich meer emancipeert en zich autonomer tegenover de inspectie en de toezichtkaders gaat opstellen. Volgens verschillende deskundigen gaan de controlerende en stimulerende rol alleen in theorie samen. Het zijn in feite twee verschillende taken die ieder een andere rol ten opzichte van de school vragen. Zolang er een hiërarchische relatie wordt ervaren, zal het stimulerend toezicht nooit los worden gezien van beoordelen. Tenslotte is er betrekkelijk weinig kritiek op de inhoud van de toezichtkaders. Alleen ten aanzien van het domein 'opbrengsten' worden wat kritiekpunten genoemd.

Vergelijking met andere studies

Sinds de inwerkingtreding van de WOT zijn twee kleine studies uitgevoerd naar de nieuwe werkwijze van de inspectie: de ene is uitgevoerd door de inspectie zelf onder scholen die een inspectiebezoek hebben gehad en het andere onderzoek is gehouden door de AVS onder haar leden (ongeacht of zij reeds een PKO hadden gehad). Over de representativiteit van het laatste onderzoek valt alleen al om die twee redenen (alleen leden; ongeacht het feit of zij al een PKO hebben gehad) weinig te zeggen. Beide onderzoeken geven een positief beeld van de ervaringen van directeuren met de inspectiebezoeken. Dit beeld komt in grote lijnen overeen met de uitkomsten van onze survey studies in primair en voortgezet onderwijs. Het voordeel van onze surveys is dat zij wat meer specifieke resultaten laten zien en dat ook gekeken is naar verschillen tussen soorten scholen (scholen met of zonder een positieve beoordeling; traditionele vernieuwingsscholen en kleine denominaties tegenover de rest). Zie voor de uitkomsten hoofdstuk 2 en 3.

Literatuur

- Bruggen, J. van & Mertens, F. (2001). Inspecteren voor openbaarheid vanuit bredere kwaliteitsnoties. In A.B. Dijkstra, S. Karsten, R.Veenstra, & A.Visscher (Eds.). *Het oog der natie: scholen op rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties* (pp. 208-218). Assen: Van Gorcum.
- Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & Visscher, A. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum.
- Ehren, M., Leeuw, F.L. & Scheerens, J. (2001). *On the impact of the Dutch Educational Supervision Act. Analyzing assumptions concerning the inspection of primary education*. Ongepubliceerd paper. Enschede: Universiteit van Twente.
- Inspectie van het onderwijs (2002). *Onderwijsverslag 2000/2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2003). *Onderwijsverslag 2001/2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2002). *Veranderend toezicht. De inspectie van het Onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht*. Den Haag: Sdu.
- Inspectie van het Onderwijs, afdeling A & M (2003). *Waardering Jaarlijks Onderzoek en Periodiek Kwartaal Onderzoek door scholen. Beknopte voorlopige rapportage, 11 december 2003*. Ongepubliceerd paper. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G. (2002). *Procesevaluatie Project Onderwijskansen Rotterdam*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Wet op het onderwijstoezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 783, nr.3. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Toezichtkaders van het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs en expertisecentra*. Utrecht, december 2002, Inspectie van het Onderwijs.
- Twist, M.J.W. van (1999). Van sturing naar toezicht. In R.J. in 't Veld (ED.). *Sturingswaan en ontnuchtering* (pp. 38-51). Utrecht: Lemma.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Linde, van der A. (2004). *Scholenpanel Kwaliteitszorg en Inspectie (concept)*.
Ongepubliceerd paper. Utrecht: AVS.

Geraadpleegde Personen

Aarnoudse, dhr A.D., directeur reform. basisschool Rehoboth, Alphen aan den Rijn
Amstel, dhr R. van, directeur Internaatsschool Lievenshove, Oosterhout
Baggen, dhr H., directeur basisschool St. Jan, Waarland
Bakker, mw A.J.M., directeur Paepon, Bilthoven
Baumgarten, mw. K., AOC Raad, Ede
Binnenmars, dhr G.J., directeur School voor praktijkonderwijs De Maat, Ommen
Boes, dhr drs. A.W., beleidsmedewerker van de Nederlandse Jenaplanvereniging, Zutphen
Boeve, dhr J., lid centrale directie SG Pieter Zandt, Kampen
Bosch, dhr J., directeur basisschool Op Gen Hei, Landgraaf
Brandenburg, mw I., directeur R.K. Basisschool De Trekschuit, IJsselmuiden
Brouwers, dhr T., Adviesbureau Alfa Bèta Consult Alkmaar BV
Bruin, mw T.K., directeur basisschool De Ark, Espel
Bruinsma, mw E., stafmedewerker onderwijs ROC Friese Poort, Leeuwarden
Buchner, dhr N., directeur basisschool De Akker, Rijswijk
Caarls, mw J., hoofd kwaliteitszorg ROC Nova College, Haarlem
Cok, dhr F., directielid Montessori College Oost, Amsterdam
Delden, dhr B.J. van, rector R.K. Gymnasium 'Juvenaat Heilig Hart', Bergen op Zoom
Derksen, dhr R., onderwijsadviseur, Edux onderwijsadviseurs, afd. management en consultancy, Breda
Dols-Roumans, mw E.A.C., kwaliteitsmanager Leeuwenborgh Opleidingen, Maastricht
Dijkstra, dhr dr. A.B., inspecteur primair en voortgezet onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Efferink, dhr drs. F.R.T., directeur Praktijkschool de Rijn, Katwijk aan den Rijn
Ehren, mw drs. M.C.M., Universiteit Twente, Enschede
Escher, mw A., stafmedewerker onderwijs ROC Kop van Noord-Holland
Godlieb, dhr H., directeur obs De Linde, Nieuwe Pekela
Goeij, mw L. de, adviseur Bond KBO en Bond KBVO, Den Haag

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Hajer, mw M., lector Lesgeven in de Multiculturele School, Faculteit Educatieve Opleidingen, Hogeschool Utrecht
Hammink, dhr H., directeur Het Twents Carmel College, Oldenzaal
Heerikhuize, dhr drs. J.T. van, directeur PRO 'De Viersprong' Nijkerk, voorzitter Landelijk Werkverband PRO
Hendriks, dhr A.W., directeur Het Vlietland College, Leiden
Henkens, dhr dr. L.S.J.M., hoofdinspecteur Primair Onderwijs en Expertisecentra, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Hettinga, mw A., directeur sector Economie ROC Kop van Noord-Holland, Den Helder
Heus, dhr M., directeur Teylingen College, Voorhout
Homans, mw S.P., clusterdirecteur obs het Kleurenrijk, Velp en obs koningin Emma, Dieren
Hooft, dhr A. van, rector Novalis College, Eindhoven
Horsman, dhr drs. C., projectcoördinator Q5, Utrecht
Hulsebos, dhr drs. L.J.M., senior-adviseur, projectleider Kwaliteitszorg en Accountability van KPC Groep, Den Bosch
Jacobs, mw A., orthopedagoog Het Veer – School voor praktijkonderwijs, Almere
Jaegers, dhr drs. W.B.A., voorzitter Landelijke Vereniging Speciale Onderwijszorg, Lutten
Janssens, dhr prof. dr. F.J.G., coördinerend inspecteur onderzoek en ontwikkeling, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Jong, dhr L. de, directeur basisschool De Gansbeek, Meerssen
Joskin, dhr P., unitmanager MDW ROC Leeuwenborg, MDW, Maastricht
Kesler, mw Y., directeur Professor H. Burgerschool, Amsterdam
Klapwijk, mw M., divisiedirecteur educatie ROC Albada College, Rotterdam
Klopper, dhr H. directeur CBS De Hoeksteen, Leersum
Koeveringe, dhr C. van, directeur basisschool Ds G.H. Kersenschool, Borssele
Kok, dhr drs. J., projectleider Q*primair, lector Fontys Hogescholen
Kollau, mw M.J., directeur basisschool De Vlieger Jenaplanschool, Sittard
Koning, dhr R.W.H. de, hoofdbestuurder Algemene Onderwijsbond
Kootstra, dhr G., AOC De Groene Welle, Zwolle
Kuppens, dhr H., medewerker audit en control Zadkine, Rotterdam
Langedijk, mw P.M., stafmedewerker kwaliteitszorg ROC Flevoland, Almere
Laroy, dhr R.J., directeur OSB Buiten de Veste, Schiedam

Geraadpleegde Personen

Laseur, dhr P., sectordirecteur Educatie ROC Flevoland, Almere
Leijten, dhr H.A.P.Q.M., directeur basisschool de Peppel, Dussen
Leskens, dhr H.J., sectordirecteur Havo/Vwo Greijdanus College Zwolle
Loo, dhr M. van, directeur Stedelijk Lyceum, Roermond
Martens, mw A., bovenschoolse directeur, PlatOO, bestuur openbaar onderwijs, Helmond
Metz, dhr T., directeur R.K. basisschool De Noorderborch, Almelo
Moens, dhr P.W., directeur basisschool Juliana van Stolberg, Poederroijen
Nieuwstraten, dhr P., adjunct-directeur OSG De Rietlanden, Lelystad
Omvlee, dhr J., directeur Stichting Praktijk Onderwijs regio Nijmegen
Oostendorp, dhr H., sectordirecteur ZML, Scholengemeenschap Mariendael, Arnhem
Oosting, mw B., directeur R.K. Basisschool St. Franciscus Yaverius, Haarlem
Paffen, dhr T., directeur unit administratie ROC Nova College, Haarlem
Posthoorn, dhr J.J., directeur basisschool St. Willibrordus en St. Bernardusschool, Schiedam
Putters, dhr H., directeur Pannehoeve School, Tilburg
Rabelink, dhr R., directeur MBO De Eindhovense School, Eindhoven
Renesse, dhr H. van, beleidsmedewerker Vereniging van vrijescholen, Driebergen
Robben, mw A., kwaliteitsmanager De Eindhovense School, Eindhoven
Rooijen, dhr drs. A. van, onderwijskundig beleidsmedewerker Nederlandse Katholieke Vereniging van Ouders (NKO), Den Haag
Ruhl, dhr B., directeur R.K.-basisschool St. Oda, Ysselsteyn
Ruijter-Mooren, mw drs. E.G.J. de, coördinerend inspecteur BVE, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Schaaf, dhr W. van der, Van Beekveld en Terpstra, Hoorn
Scheffer, dhr H., directeur basisschool Koningin Beatrix, Berkel en Rodenrijs
Schmitz, dhr drs. F.P.M.H., voorzitter centrale directie Udens College, Uden
Silvius, dhr S., directeur Heliomare onderwijs, Wijk aan Zee
Sleegers, dhr prof. dr. P.J.C., Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, Afd. Pedagogiek en Onderwijskunde, Amsterdam
Smelt, dhr F., directeur Haemstede-Barger mavo, Heemstede
Snel, dhr drs. B., senior beleidsadviseur Inspectie van het Onderwijs, Utrecht
Stoffers, dhr J.L., directeur Chr. basisschool De Kolkribbe, Scheerwolde

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Timmermans, dhr H.J.D.M., directeur basisschool Kardinaal Alfrink School, Maassluis
Veld, dhr P. op het, plv. rector Rietveld Lyceum, Doetinchem
Veldhoven, dhr J. van, directeur R.K. basisschool St. Servatius, Valkenswaard
Venema, dhr R.P.R., algemeen directeur, PCOK, Katwijk
Verhoof, dhr W., kwaliteitsmanager ROC Albeda College, Rotterdam
Verzijden, dhr W., directeur VSO De Wegwijzer, Schiedam
Vinck, dhr J., directeur Montessori basisschool De Poort, Maastricht
Visser, dhr K., directeur Open Schoolgemeenschap Bijlmer, Amsterdam
Vlaanderen, dhr J., VOS/ABB, Woerden
Vleerbos, dhr H., bovenscholse directeur, Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs, Almere
Vlerken, mw S. van, directeur Altra College, Amsterdam
Vogels, dhr C.W., directeur R.K. Basisschool John F. Kennedy, Breda
Voor in 't Holt, mw, A.W., waarnemend directeur Professor H. Burgerschool (cluster-2, SH), Amsterdam
Vries, mw M. de, divisiedirecteur economie ROC Albeda College, Rotterdam
Vijlder, dr. F.J. de, principal consultant Capgemini, Utrecht
Walraven, dhr E., beleidsmedewerker onderwijsinnovatie kwaliteitszorg, Grafisch Lyceum Amsterdam
Wammes, dhr drs. G.J., beleidsadviseur Strategie en Onderwijs Bve Raad
Werf, dhr A. van der, voorzitter centrale directie OSG Hengelo
Witt, dhr J.C., opleidingsdirecteur vmbo Scholengroep Gelders Mozaïek, Arnhem
Zee, dhr S. van de, directeur Martin Luther Kingschool, Purmerend
Zoete, dhr A.H. de, voorzitter Centrale Directie Da Vinci College, Leiden

Bijlage 1

Het waarderingskader voor het primair en voortgezet onderwijs (tot 1 maart 2004)

Het waarderingskader dat gebruikt werd tot 1 maart 2004 bevat domeinen, aspecten en indicatoren. In de eindbeoordeling van een school spelen uiteindelijk alleen de vetgemaakte indicatoren mee.

Schema van domeinen, aspecten en indicatoren (vet = speelt mee in eindbeoordeling)

Gemeten	Aspect speelt mee in beoordeling van Domein	Welke indicatoren moeten voldoende zijn voor een 'voldoende aspect'?
Domein Zorg voor kwaliteit		
<i>Aspect Kwaliteitszorg</i> , 6 indicatoren:	x	Indicator 4 en twee andere
1 De school heeft inzicht in de eigen uitgangssituatie.		
2 De school heeft haar doelen geformuleerd.		
3 De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het onderwijs en leren.		
4 De school werkt gericht aan verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.		
5 De school legt verantwoording af aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.		
6 De zorg voor kwaliteit is systematisch.		
<i>Aspect toetsing</i> , 2 indicatoren:		Eén van de 2
1 De school waarborgt de kwaliteit van de toetsing aan het einde van het primair onderwijs.		
2 De school waarborgt de kwaliteit van de toetsing gedurende de schoolloopbaan van leerlingen.		
Domein Onderwijs en leren		
<i>Aspect Leerstofaanbod</i> , 4 indicatoren:	x	Indicatoren 1 en 4
1 Het leerstofaanbod bereidt leerlingen voor op het vervolgonderwijs.		
2 De school voorziet in een breed aanbod gericht op de verwerving van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen.		

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Gemeten	Aspect speelt mee in beoordeling van Domein	Welke indicatoren moeten voldoende zijn voor een 'voldoende aspect'?
3 Het leerstofaanbod vertoont samenhang. 4 Het leerstofaanbod is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. <i>Aspect Tijd</i>, 3 indicatoren: 1 De school programmeert voldoende onderwijstijd. 2 De leertijd is voor leerlingen voldoende om zich het leerstofaanbod eigen te maken. 3 De tijd voor onderwijs en leren is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen.		Indicatoren 1 en 2
<i>Aspect Onderwijsleerproces</i>, 7 indicatoren: 1 De school zorgt voor een functionele en uitdagende leeromgeving. 2 De onderwijsactiviteiten zijn gestructureerd en doelmatig. 3 Leraren zorgen voor voldoende ondersteuning en uitdaging van de leerlingen. 4 Leraren begeleiden op een systematische en stimulerende wijze onderwijsleerprocessen. 5 Leerlingen zijn actief gericht op leren. 6 Leraren volgen de vorderingen en ontwikkeling van hun leerlingen. 7 Leraren zorgen ervoor dat het onderwijsleerproces is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.	x	Indicatoren 2, 3 en 6 en één van de andere
<i>Aspect Schoolklimaat</i>, 6 indicatoren: 1 Personeelsleden en leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om. 2 De school zorgt voor een aangename, motiverende omgeving voor leerlingen. 3 De school zorgt voor een aangename, stimulerende werkomgeving voor personeelsleden. 4 De school stimuleert de betrokkenheid van ouders en verzorgers.		Indicatoren 1, 2 en 6 en één van de andere

Gemeten	Aspect speelt mee in beoordeling van Domein	Welke indicatoren moeten voldoende zijn voor een 'voldoende aspect'?
5 De school speelt een functionele rol binnen de lokale en regionale gemeenschap.		
6 De school zorgt voor veiligheid.		
<i>Aspect Zorg en begeleiding, 5 indicatoren:</i>	x	Indicatoren 2, 3 en 4
1 De school kent gunstige voorwaarden voor de begeleiding van leerlingen.		
2 De school begeleidt leerlingen systematisch tijdens hun schoolloopbaan.		
3 De school kent gunstige voorwaarden voor de begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.		
4 De school zorgt voor begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.		
5 De school betreft ouders/verzorgers bij de zorg en begeleiding van de leerlingen.		
Domein Opbrengsten		
<i>Aspect Opbrengsten, 4 indicatoren:</i>	x	Indicatoren 1 en 3
1 De resultaten liggen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht.		
2 De leerlingen beheersen aan het einde van de opleiding vaardigheden op een niveau dat mag worden verwacht.		
3 Leerlingen ontwikkelen zich naar verwachting.		
4 Leerlingen vervolgen met succes hun schoolloopbaan.		

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Bijlage 2

Tabellen behorende bij hoofdstuk 2

Tabel B1 Overzicht schalen, betekenis, items (vraagnummer, items en aantal), bereik (van - naar +), aantallen, alpha's, gemiddelden en standaarddeviaties

Schaal	Betekenis	Items (aantal)	Bereik	PO			
				N	α	M	SD
SCHRIFTS	schrift. vastleggen	B1d: aa	0-8	301	.71	6.6	1.7
	zelfevaluatie (somscore)	t/m ah (8)					
OORDPKO	oordeel PKO	B2a: aa	1-4	293	.80	3.0	0.5
		t/m ad (4)					
TEVREDEN	oordeel waarderingskader (indic. en normen)	B2b: b	1-4	303	.83	2.6	0.6
		t/m h (&)					
OORDRAP	alg. oordeel over rapport	B3: a t/m	1-4	305	.72	3.0	0.4
		k (11)					
OORDFAIR	subschaal: fairness	B3: a t/m	1-4	305	.73	3.2	0.5
		e, k (6)					
OORDDUID	subschaal: duidelijkheid	B3: f t/m	1-4	304	.63	2.7	0.5
	rapport	j (5)					
FOLLOWUP	nut rapport voor kwal. verbetering	B4a: a	1-4	306	.78	2.6	0.5
		t/m h (8)					
RUIMTE	mate waarin keuzes gemaakt die wringen met waard. kader	Ca: a t/m	1-4	303	.77	1.3	0.4
		h (8)					
EERLIJK	ruimte voor eigen keuzes/rekening houden met omstandigh.	Cb: a, c	1-4	304	.74	3.2	0.5
		t/m h (7)					
EERLINT	subschaal: ruimte school- intern	Cb: a t/m	1-4	304	.69	3.4	0.5
		d, f (5)					
EERLOMG	subschaal: rekening houden met omgeving	Cb: e, g,	1-4	304	.66	3.2	0.6
		h (3)					
GEBRUIK	gebruik oordelen voor schoolontw.	Dc: a t/m	1-4	305	.83	2.6	0.6
		f (6)					
PUBLIEK	oordeel openbaarmaking rapport	E: a t/m g	1-4	305	.70	2.7	0.5
		(7)					

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel B2 Verschillen tussen zwakke en niet-zwakke scholen (schalen, betekenis, bereik (van - naar +), gemiddelden, standaarddeviaties, vet=significant)

Schaal	Betekenis	Bereik	Zwakke scholen (n=68)		Niet-zwakke scholen (n=242)	
			M	SD	M	SD
SCHRIFTS	schrift. vastleggen zelfevaluatie (somscore)	0-8	6.0	2.1	6.8	1.5
OORDPKO	oordeel PKO	1-4	3.0	0.5	3.1	0.5
TEVREDEN	oordeel waarderingskader (indic. en normen)	1-4	2.5	0.6	2.7	0.5
OORDRAP	alg. oordeel over rapport	1-4	2.9	0.5	3.0	0.4
OORDFAIR	subschaal: fairness	1-4	3.0	0.6	3.3	0.5
OORDDUID	subschaal:duidelijkheidsrapport	1-4	2.7	0.5	2.7	0.5
FOLLOWUP	nut rapport voor kwal. verbetering	1-4	2.7	0.5	2.6	0.5
RUIMTE	mate waarin keuzes gemaakt die wringen met waard. kader	1-4	1.4	0.6	1.3	0.4
EERLIJK	ruimte voor eigen keuzes/rekening houden met omstandigh.	1-4	3.1	0.5	3.3	0.5
EERLINT	subschaal: ruimte school-intern	1-4	3.3	0.5	3.4	0.4
EERLOMG	subschaal: rekening houden met omgeving	1-4	3.1	0.6	3.2	0.6
GEBRUIK	gebruik oordelen voor schoolontw.	1-4	2.8	0.6	2.5	0.6
PUBLIEK	oordeel openbaarmaking rapport	1-4	2.7	0.5	2.7	0.5

Tabel B3 Verdeling scholen over verschillende concepten (aantallen en percentages)

Specifiek schoolconcept	N	%
Geen	260	84,1
Jenaplan	7	2,3
Montessori	8	2,6
Dalton	9	2,9
Freinet	1	0,3
Vrije school	4	1,3
Anders	20	6,5
Missing	1	
Totaal	310	100,0

Tabel B4 Bestuursvorm, indien openbaar onderwijs (aantallen en percentages)

Bestuursvorm indien openbaar onderwijs (n=111)	N	%
Integraal (college van B&W)	41	36,9
Bestuurscommissie	24	21,6
Openbaar lichaam op basis van WGR	0	0,0
Stichting	39	35,1
Openbare rechtspersoon	7	6,3
Totaal	111	100,0

Tabel B5 Beschikbare schriftelijke gegevens t.b.v. inspectiebezoek per aspect ten tijde van PKO en van IST (aantallen en percentages)

Aspecten vraag B1d	a: PKO (n=301)		b: IST (n=158-163)	
	N	%	N	%
Kwaliteitszorg	187	37,9	64	40,5
Toetsing	285	94,7	137	84,0
Leerstofaanbod	276	91,7	134	82,7
Tijd	254	84,4	127	78,9
Onderwijsleerproces	240	79,7	111	68,9
Schoolklimaat	214	71,1	93	58,1
Zorg en begeleiding	278	92,4	122	76,3
Opbrengsten	256	85,0	116	71,6

Tabel B6 Oordeel over waarderingskader en beslisregels (gemiddelden: 1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens en standaarddeviaties)

Uitspraken vraag B2b (n=281-304)	M	SD
Geen wezenlijk verschil met situatie vóór 2002	1,7	0,8
Beslisregels zijn duidelijk	2,8	0,6
Beslisregels leiden tot eerlijk beeld van de school	2,5	0,8
Waarderingskader is goed instrument voor afleggen verantwoording	2,6	0,7
kwaliteit school		
Waarderingskader is goed instrument voor schooldiagnose en -verbetering	2,8	0,7
Er is verschil tussen waarderingskader en wat wij vinden	2,3	0,9
Waarderingskader drukt te groot stempel op inrichting kwaliteitszorg	2,2	0,9
Waarderingskader geeft objectief beeld van kwaliteit school	2,3	0,8

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel B7 Oordeel over werkwijze inspectie in termen van 'kijken', 'meetellen in oordeel' en 'openbaar maken' per aspect (aantallen en percentages)

Aspecten	Kijken (n=304)		Meetellen in oordeel (n=304)		Openbaar maken (n=304)	
	N	%	N	%	N	%
Kwaliteitszorg	303	99,7	287	94,4	231	76,0
Toetsing	293	96,4	250	82,2	177	58,2
Leerstofaanbod	299	98,4	281	92,4	232	76,3
Tijd	285	93,8	244	80,3	197	64,8
Onderwijsleerproces	295	97,0	275	90,5	222	73,0
Schoolklimaat	297	97,7	276	90,8	225	74,0
Zorg en begeleiding	301	99,0	297	97,7	246	80,9
Opbrengsten	289	95,1	211	69,4	152	50,0

Tabel B8 Oordeel over de conclusies in het eindrapport in termen van 'fairness' en 'duidelijkheid': gemiddelden (1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens) en standaarddeviaties

Uitspraken vraag B3 (n=273-304)	M	SD
Oordelen en conclusies zijn voldoende fair	2,9	0,7
Oordelen en conclusies zijn negatiever dan wij dachten na bezoek	1,6	0,8
Conclusies voor 'onderwijs en leren' wijken af van ons kwaliteitsbeeld	1,4	0,7
Conclusies voor 'opbrengsten' wijken af van ons kwaliteitsbeeld	1,5	0,8
Conclusies voor 'zorg voor kwaliteit' wijken af van ons kwaliteitsbeeld	1,6	0,8
Werkwijze inspectie blijkt duidelijk uit rapportage	2,9	0,6
Gebruik bronnen door inspectie blijkt duidelijk uit rapportage	2,7	0,8
Deze vorm van rapporteren is duidelijk een verbetering tov vóór 2002	2,5	0,8
Rapportage is duidelijk over aard en frequentie toekomstig toezicht	2,9	0,7
Onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten is duidelijk zichtbaar	2,2	0,8
Eigen keuzes van de school worden gerespecteerd	2,5	0,8

*Tabel B9 Oordeel over nut van inspectierapport voor de kwaliteitsverbetering: gemiddelden
(1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens) en
standaarddeviaties*

Uitspraken vraag B4 (n=303-305)	M	SD
Rapport heeft school geleerd hoe kwaliteitszorg te verbeteren	2,5	0,8
Ik heb meer aan een PKO dan aan geld voor een eigen kwaliteitsonderzoek	2,0	0,9
Hoeveelheid papierwerk, spanning en tijd is de moeite van PKO niet waard	1,6	0,8
De rapportage is vooral van waarde voor bestuur en management	1,6	0,8
De rapportage bevat duidelijke aanwijzingen voor leraren	2,5	0,8
Rapport is nuttig voor domein 'onderwijs en leren'	2,8	0,6
Rapport is nuttig voor domein 'opbrengsten'	2,5	0,8
Rapport is nuttig voor domein 'zorg voor kwaliteit'	2,8	0,7

*Tabel B10 Mate waarin zwakke punten, door de inspectie geconstateerd, reeds door de school
zelf zijn geconstateerd zijn met behulp van kwaliteitszorgsysteem (aantallen en
percentages)*

(n=284)	N	%
Allemaal gesignaleerd	100	35,2
Deels gesignaleerd	161	56,7
Niet gesignaleerd	23	8,1
N.v.t.: geen zwakke punten	20	
Missing: niet ingevuld	26	
Totaal	310	100,0

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel B11 Oordelen over stellingen betreffende ruimte voor eigen keuzes en rekening houden met spec. omstandigheden door inspectie (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2=enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

Uitspraken vraag Cb (n=297-304)	M	SD
Waarderingskader remt ons af in eigen keuzes: te gedetailleerd	1,4	0,7
Waarderingskader remt ons af in eigen keuzes omdat het gemakzucht oproept	1,1	0,2
Waarderingskader remt ons af in eigen keuzes omdat het te dwingend is	1,6	0,8
Inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke missie	2,6	0,8
Inspectie houdt genoeg rekening met onze spec. Populatie leerlingen	2,6	0,8
Inspectie houdt te weinig rekening met spec. Ontwikkelingen school	1,6	0,8
Inspectie zou meer rekening moeten houden met de wijk rond school	1,6	0,9
Inspectie zou meer rekening moeten houden met de samenwerking met welzijn	1,4	0,7

Tabel B12 Oordelen over publiek maken van inspectierapporten (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2=enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

Uitspraken vraag E (n=300-305)	M	SD
Levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze	2,0	0,8
Levert nuttige info voor ouders om stem te laten horen over kwaliteit school	1,9	0,8
Prikkelt scholen tot verbeteren kwaliteit	2,5	0,8
Leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen	2,0	1,0
Leidt tot demotivatie op scholen met slecht rapport	2,0	0,9
Leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met goed rapport	1,7	0,8
Hoort er gewoon bij, maar heeft geen betekenis voor ouders of school	1,5	0,8
Is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen	1,3	0,6

Tabellen behorende bij hoofdstuk 3

Tabel B13 Overzicht schalen, betekenis, items (vraagnummer, items en aantal), bereik (van - naar +), aantallen, alpha's, gemiddelden en standaarddeviaties

Schaal	Betekenis	Items (aantal)	Bereik	PO			
				N	α	M	SD
SCHRIFTS	schrift. vastleggen	B1d: aa	0-8	53	.66	6.2	1.8
	zelfevaluatie (somscore	t/m ah (8)					
OORDPKO	oordeel PKO	B2a: aa	1-4	53	.82	3.1	0.4
		t/m ad (4)					
TEVREDEN	oordeel waarderingskader	B2b: b	1-4	52	.73	2.8	0.4
	(indic. en normen)	t/m h (4)					
OORDRAP	alg. oordeel over rapport	B3: a t/m	1-4	53	.69	3.0	0.4
		k (11)					
OORDFARV	subschaal: fairness VO	B3: a t/m	1-4	53	.70	3.2	0.5
	(verschil met PO)	c, e, k (5) ²⁷					
OORDDUID	subschaal: duidelijkheid	B3: f t/m j	1-4	53	.69	2.6	0.5
	rapport	(5)					
FOLLOWUP	nut rapport voor kwal.	B4a: a t/m	1-4	53	.77	2.8	0.5
	verbetering	h (8)					
RUIMTE	mate waarin keuzes gemaakt	Ca: a t/m	1-4	52	.71	1.3	0.4
	die wringen met waard. kader	h (8)					
EERLIJKV	ruimte voor eigen keuzes/reke-	Cb: a, c	1-4	53	.70	3.0	0.6
	ning houden met omstandigh.	t/m e (4) ²⁸					
GEBRUIK	gebruik oordelen voor	Dc: a t/m	1-4	53	.78	2.6	0.5
	schoolontw.	f (6)					
PUBLIEKV	oordeel openbaarmaking	E: a, b, d	1-4	53	.60	3.0	0.5
	rapport	t/m g (6) ²⁹					

²⁷ Item d past hier niet bij de schaal.²⁸ Items f en g passen niet bij de schaal. Geen subschalen mogelijk, zoals bij PO.²⁹ Item c past niet bij de schaal.

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel B14 Verdeling scholen over verschillende concepten (aantallen en percentages)

Specifiek schoolconcept	N	%
Geen	45	86,5
Jenaplan	0	0,0
Montessori	0	0,0
Dalton	1	1,9
Vrije school	1	1,9
Anders	5	9,6
Missing	1	
Totaal	53	100,0

Tabel B15 Soorten bestuursvorm, indien openbaar onderwijs (aantallen en percentages)

Bestuursvorm indien openbaar onderwijs (n=22)	N	%
Integraal (college van B&W)	6	27,3
Bestuurscommissie	7	31,8
Openbaar lichaam op basis van WGR	1	4,5
Stichting	7	31,8
Openbare rechtspersoon	1	4,5
Totaal	22	100,0

Tabel B16 Schooltypen op vestiging waar PKO plaatsvond (aantallen en percentages)

Schooltype	N	%
Vmbo	14	26,4
Havo	0	0,0
Atheneum	0	0,0
Gymnasium	3	5,7
Praktijkschool	5	9,4
Twee schooltypen	2	3,8
Drie of meer schooltypen	29	54,7
Totaal	53	100,0

Tabel B17 Beschikbare schriftelijke gegevens t.b.v. inspectiebezoek per aspect ten tijde van PKO en van RST (aantallen en percentages)

Aspecten vraag B1d	a: PKO (n=53)		b: RST (n=32)	
	N	%	N	%
Kwaliteitszorg	39	73,6	6	18,8
Toetsing	40	75,5	17	53,1
Leerstofaanbod	42	79,2	19	59,5
Tijd	40	75,5	22	68,8
Onderwijsleerproces	38	71,7	12	37,5
Schoolklimaat	40	75,5	17	53,1
Zorg en begeleiding	42	79,2	22	68,8
Opbrengsten	48	90,6	25	78,1

Tabel B18 Oordeel over waarderingskader en beslisregels (gemiddelden: 1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens en standaarddeviaties)

Uitspraken vraag B2b (n=51-52)	M	SD
Geen wezenlijk verschil met situatie vóór 2002	1,8	0,8
Beslisregels zijn duidelijk	2,8	0,5
Beslisregels leiden tot eerlijk beeld van de school	2,6	0,7
Waarderingskader is goed instrument voor afleggen verantwoording	2,7	0,6
kwaliiteit school		
Waarderingskader is goed instrument voor schooldiagnose en – verbetering	3,0	0,5
Er is verschil tussen waarderingskader en wat wij vinden	2,2	0,9
Waarderingskader drukt te groot stempel op inrichting kwaliteitszorg	1,9	0,9
Waarderingskader geeft objectief beeld van kwaliteit school	2,4	0,8

Tabel B19 Verschillen tussen scholen in tevredenheid over het waarderingskader en beslisregels naar beoordeling door de inspectie op twee domeinen; gemiddelden (1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens) en standaarddeviaties, vet is significant (<.05).

Score op schaal TEVREDEN: tevredenheid over waarderingskader	Onvoldoende beoordeeld (N=3)		Voldoende beoordeeld (N=40-43)	
	M	SD	M	SD
Domein 'Onderwijs en leren'	2,2	0,2	2,8	0,4
Domein 'Opbrengsten'	2,1	0,5	2,8	0,4

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel B20 Oordeel over werkwijze inspectie in termen van 'kijken', 'meetellen in oordeel' en 'openbaar maken' per aspect (aantallen en percentages)

Aspecten	Kijken (n=52)		Meetellen in oordeel (n=52)		Openbaar maken (n=52)	
	N	%	N	%	N	%
Kwaliteitszorg	51	98,1	47	90,4	42	80,8
Toetsing	50	96,2	47	90,4	39	75,0
Leerstofaanbod	51	98,1	47	90,4	40	76,9
Tijd	47	90,4	39	75,0	32	61,5
Onderwijsleerproces	49	94,2	45	86,5	36	69,2
Schoolklimaat	50	96,2	46	88,5	40	76,9
Zorg en begeleiding	51	98,1	50	96,2	44	84,6
Opbrengsten	51	98,1	48	92,3	46	88,5

Tabel B21 Oordeel over de conclusies in het eindrapport in termen van 'fairness' en 'duidelijkheid': gemiddelden (1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens) en standaarddeviaties

Uitspraken vraag B3 (n=50-53)	M	SD
Oordelen en conclusies zijn voldoende fair	3,0	0,7
Oordelen en conclusies zijn negatiever dan wij dachten na bezoek	1,4	0,8
Conclusies voor 'onderwijs en leren' wijken af van ons kwaliteitsbeeld	1,5	0,7
Conclusies voor 'opbrengsten' wijken af van ons kwaliteitsbeeld	1,6	0,9
Conclusies voor 'zorg voor kwaliteit' wijken af van ons kwaliteitsbeeld	1,5	0,8
Werkwijze inspectie blijkt duidelijk uit rapportage	2,9	0,7
Gebruik bronnen door inspectie blijkt duidelijk uit rapportage	2,7	0,8
Deze vorm van rapporteren is duidelijk een verbetering tov vóór 2002	2,7	0,8
Rapportage is duidelijk over aard en frequentie toekomstig toezicht	2,9	0,7
Onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten is duidelijk zichtbaar	1,9	0,9
Eigen keuzes van de school worden gerespecteerd	2,4	0,8

Tabel B22 Oordeel over nut van inspectierapport voor de kwaliteitsverbetering: gemiddelden (1= mee oneens, 2= enigszins mee eens, 3= mee eens, 4=zeer mee eens) en standaarddeviaties

Uitspraken vraag B4 (n=53)	M	SD
Rapport heeft school geleerd hoe kwaliteitszorg te verbeteren	2,5	0,8
Ik heb meer aan een PKO dan aan geld voor een eigen kwaliteitsonderzoek	2,0	0,9
Hoeveelheid papierwerk, spanning en tijd is de moeite van PKO niet waard	1,2	0,4
De rapportage is vooral van waarde voor bestuur en management	1,5	0,7
De rapportage bevat duidelijke aanwijzingen voor leraren	2,6	0,8
Rapport is nuttig voor domein 'onderwijs en leren'	2,9	0,6
Rapport is nuttig voor domein 'opbrengsten'	2,6	0,8
Rapport is nuttig voor domein 'zorg voor kwaliteit'	2,8	0,7

Tabel B23 Mate waarin zwakke punten, door de inspectie geconstateerd, reeds door de school zelf zijn geconstateerd zijn met behulp van kwaliteitszorgsysteem (aantallen en percentages)

(n=49)	N	%
Allemaal gesignaleerd	17	34,7
Deels gesignaleerd	30	61,2
Niet gesignaleerd	2	0,0
Nvt: geen zwakke punten	3	
Missing: niet ingevuld	1	
Totaal	53	99,9

Tabel B24 Oordelen over stellingen betreffende ruimte voor eigen keuzes en rekening houden met spec. omstandigheden door inspectie (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2=enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

Uitspraken vraag Cb (n=52-53)	M	SD
Waarderingskader remt ons af in eigen keuzes: te gedetailleerd	1,4	0,7
Waarderingskader remt ons af in eigen keuzes omdat het gemakzucht oproept	1,1	0,3
Waarderingskader remt ons af in eigen keuzes omdat het te dwingend is	1,5	0,7
Inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke missie	2,6	0,8
Inspectie houdt genoeg rekening met onze spec. populatie leerlingen	2,5	0,8
Inspectie houdt te weinig rekening met spec. ontwikkelingen school	1,5	0,8
Inspectie zou meer rekening moeten houden met de wijk rond school	1,3	0,7
Inspectie zou meer rekening moeten houden met de samenwerking met welzijn	1,6	0,8

Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht

Tabel B25 Oordelen over publiek maken van inspectierapporten (gemiddelden op vierpuntsschaal: 1=mee oneens, 2=enigszins mee eens, 3=mee eens, 4=zeer mee eens; standaarddeviaties)

Uitspraken vraag E (n=52-53)	M	SD
Levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze	2,2	0,8
Levert nuttige info voor ouders om stem te laten horen over kwaliteit school	1,9	0,8
Prikkelt scholen tot verbeteren kwaliteit	2,9	0,8
Leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen	1,6	0,9
Leidt tot demotivatie op scholen met slecht rapport	1,6	0,9
Leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met goed rapport	1,7	0,8
Hoort er gewoon bij, maar heeft geen betekenis voor ouders of school	1,3	0,5
Is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen	1,2	0,4

Tabel B26 Specifieke keuzes die op gespannen voet staan met waarderingskader van inspectie: gemiddelden (1=niet het geval, 2=enigszins het geval, 3=dat is het geval, 4=sterk het geval) en standaarddeviaties

Aspecten vraag Ca (n=301-302)	M	SD
a. Kwaliteitszorg	1,4	0,7
b. Toetsing	1,3	0,7
c. Leerstofaanbod	1,3	0,6
d. Tijd	1,2	0,6
e. Onderwijsleerproces	1,3	0,6
f. Schoolklimaat	1,1	0,4
g. Zorg en begeleiding	1,3	0,7
h. Opbrengsten	1,4	0,8