



EIM
onderdeel van Panteia

I00
onderdeel van Panteia

Research voor Beleid
onderdeel van Panteia

Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht

Deel 2
De WOT in de onderwijssectoren
Bijlagen bij de rapportage

Jos de Jonge, Anton Nijssen
Rob Hoffius, Kees van Uitert, Zosja Berdowski, Koos van Dijken

Zoetermeer, 28 juni 2007

Dit onderzoek is gefinancierd door Ministerie van OCW.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM bv. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM bv. EIM bv aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM bv. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM bv. EIM bv does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

6	De WOT in het primair onderwijs	5
6.1	Kenmerken van de sector PO	5
6.2	Toezicht in het po; het wettelijk kader	6
6.3	De praktijk van de Inspectie	11
6.4	(On)wenselijke ontwikkelingen in het toezicht in het primair onderwijs	24
7	De WOT in het voortgezet onderwijs	29
7.1	Kenmerken van de sector	29
7.2	Toezicht in het voortgezet onderwijs; wettelijk kader.	31
7.3	De praktijk van het toezicht in het voortgezet onderwijs	36
7.4	(On)wenselijke ontwikkelingen in het toezicht van het voortgezet onderwijs	49
8	De WOT in het BVE-veld	53
8.1	Inleiding	53
8.2	Kenmerken van de sector	53
8.3	Toezicht in het BVE-veld; wettelijk kader	56
8.4	Taken Inspectie van het Onderwijs	58
8.5	De praktijk van het toezicht in het BVE-veld	62
8.6	Ervaringen met het toezicht	72
8.7	Analyse en bevindingen	74
8.8	(wenselijke) Ontwikkelingen in het stelsel van toezicht	79
9	De WOT in het hoger onderwijs	83
9.1	Kenmerken van de sector	83
9.2	Toezicht op het hoger onderwijs: het wettelijk kader	84
9.3	De praktijk van het toezicht in het hoger onderwijs	86
9.4	(Wenselijke) ontwikkelingen in het stelsel van toezicht	94
BIJLAGEN		
1	Gesprekspartners	97
2	Deelnemers Ronde tafel gesprekken	99
3	Frequenties enquête primair onderwijs	101
4	Frequenties enquête voortgezet onderwijs	123
5	Frequenties enquête expertisecentra	141
6	Documenten deskresearch	163

6 De WOT in het primair onderwijs

6.1 Kenmerken van de sector PO

6.1.1 Aantal toezichteenheden

In deze paragraaf komt een aantal achtergrondkenmerken van het primair onderwijs aan bod. Deze achtergrondkenmerken zijn cijfermatig samengevat in tabel 6.1, waarna een toelichting volgt.

Tabel 6.1 Instellingen in het primair onderwijs

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>PO-vestigingen</i> (scholen + nevenvestigingen)	7.942	7.944	7.975	7.959	7.955
<i>PO-scholen</i>	7.710	7.703	7.666	7.625	7.603
waarvan:					
- basisonderwijs	7.020	7.030	6.994	6.973	6.954
- sbao-scholen	359	654	348	328	326
- (v)so-scholen	331	329	324	324	323

Bron: Kerncijfers OCW 2001-2005.

Onderwijsinstellingen

In 2005 telt het primair onderwijs 7.603 scholen, verspreid over 7.955 vestigingen. Binnen de sector primair onderwijs worden drie typen onderwijsinstellingen onderscheiden:

- basisonderwijs (91,5% van de scholen),
- speciaal basisonderwijs (4,3% van de scholen)
- en (voortgezet) speciaal onderwijs (4,2% van de scholen).

Voor de Inspectie van het Onderwijs vormen de pedagogische entiteiten de toezichteenheden. In 2006 telt de Inspectie 7599 toezichteenheden po en 417 toezichteenheden (v)so¹.

Behalve op het bekostigde onderwijs houdt de inspectie ook toezicht op het niet-bekostigde primaire onderwijs. In 2006 is de kwaliteit van het niet-bekostigde primaire onderwijs in kaart gebracht aan de hand van een Proeve van een toezichtkader. Deze benaming is gekozen omdat er in 2006 nog geen wettelijke basis was voor een strenger toezicht op het niet-bekostigde onderwijs. Met het in werking treden van de nieuwe leerplichtwet is deze wettelijke verankering inmiddels wel geregeld.

Voorts is het bekostigde Nederlandse onderwijs in het buitenland onderwerp van toezicht. De Inspectie streeft ernaar om alle buitenlandse onderwijs in 2009 in beeld te hebben. In 2003 is de Inspectie gestart met het bezoeken van de buitenlandse locaties.

Ten slotte heeft de minister de Tweede Kamer ook voorgesteld om de Inspectie toezicht te laten houden op het thuisonderwijs. De inspectie verwacht in het jaar 2007 een geschikt toezichtkader te gaan ontwikkelen voor dit type onderwijs.

¹ Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006), Activiteiten 2007, Jaarwerkplan Inspectie van het onderwijs, pag. 18

Schoolbesturen

De 7.603 scholen voor primair onderwijs worden bestuurd door 1.497 schoolbesturen. Binnen de sector primair onderwijs komen nog steeds veel kleine schoolbesturen voor. In 2005 heeft 45% van de schoolbesturen slechts één school in beheer. In 2001 was dit percentage zogenaamde éénpitters nog 51%. De gemiddelde schaalgrootte van de schoolbesturen is dus iets aan het toenemen. Er is een bescheiden aandeel schoolbesturen dat 10 of meer scholen onder zijn beheer heeft. In 2005 was dat 16% van het aantal schoolbesturen en in 2001 lag dat percentage op 10%.

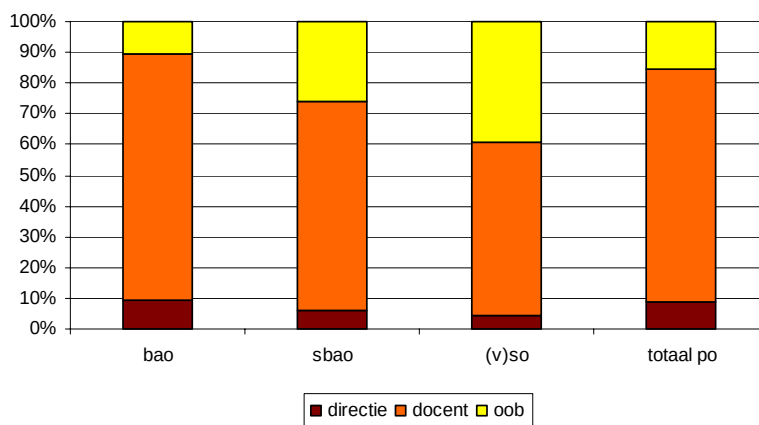
Schaalgrootte

De gemiddelde omvang van een school voor primair onderwijs is niet zo groot. In 2005 telt de gemiddelde basisschool 223 leerlingen, een gemiddelde school voor speciaal basisonderwijs telt 148 leerlingen en een gemiddelde school voor (voortgezet) speciaal onderwijs telt 186 leerlingen. De gemiddelde schaalgrootte van de scholen is de afgelopen vijf jaar nauwelijks gewijzigd wat betreft basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs. De gemiddelde omvang van scholen voor (v)so nam toe van 146 leerlingen in 2000 naar 186 leerlingen in 2005.

Personeel

In 2005 werken er 173.800 personen in het primair onderwijs. Zij vervullen samen 130.700 fulltime arbeidsplaatsen. Ongeveer 10% van de functies betreft een functie op directieniveau, 75% van de functies betreft een docentfunctie en 15% van de functies is ondersteunend of beheersmatig van aard.

Tabel 6.2 Samenstelling van het personeel primair onderwijs



6.2 Toezicht in het po; het wettelijk kader

6.2.1 Inleiding

Het toezicht op het primair onderwijs is verankerd in vier wetten:

- de Grondwet, waarin naast de vrijheid van onderwijs ook de verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs aan de SG is geregeld,
- de wet op het primair onderwijs, waarin de inrichting van en verantwoording over het primair onderwijs zijn geregeld,

- de Wet op de Expertisecentra, waarin de inrichting van en verantwoording over het (voortgezet) speciaal onderwijs is geregeld, en
- de Wet Onderwijs Toezicht, waarin de inrichting van het toezicht op het onderwijs is geregeld.

De totstandkoming van de WOT vindt plaats in een tijdsbestek waarin regulering vanuit de overheid als 'slecht en verstikkend' werd bestempeld. Deregulering en decentralisatie van uitvoerende onderwijstaken naar de scholen was 'hot' in de laatste twee decennia van de vorige eeuw. Decentralisatie zou er vanzelf toe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs zou verbeteren. Dit basale vertrouwen dat alles goed gaat komen wanneer de onderwijstaken gedecentraliseerd worden naar de scholen, ligt ten grondslag aan de manier waarop het onderwijstoezicht in de WOT is vormgegeven. Scholen krijgen meer vrijheid, dus toezicht op kwaliteit is nodig. De toegenomen eigen verantwoordelijkheid van de scholen maakt dat een meer stimulerend toezicht nodig is. Scholen krijgen meer vrijheid, maar moeten leren om met die vrijheid om te gaan. Het gegeven dat de scholen zich in een situatie bevinden waarin toename van de eigen verantwoordelijkheid nog moet groeien, maakt een proportioneel toezicht gewenst. Wanneer scholen maximaal van hun vrijheid gebruik gaan maken, zal de diversiteit van het onderwijsaanbod groter worden. Om ouders in staat te stellen een keuze te maken in dat diverse aanbod is meer transparantie nodig. Het openbaar maken van de inspectiegegevens speelt daarop in¹.

Ehren (2006) heeft een analyse gemaakt van de theoretische uitgangspunten achter de WOT². Het theoretische kader veronderstelt dat er een samenhang is tussen het toezicht en de kwaliteit van het onderwijs. Deze samenhang is zowel direct als indirect van aard. Er zijn drie elementen die een rechtstreeks verband veronderstellen tussen toezicht en kwaliteit van het onderwijs, namelijk het toezicht op de deugdelijkheidseisen, het gebruik van een waarderingskader en het proportionaliteitsbeginsel. Deze drie elementen leiden alle tot verbetertrajecten op scholen, en daarmee tot kwaliteitsverbetering en een stijging in toegevoegde waarde. Via de openbaarheid van het inspectieoordeel is een indirect effect op de verbetering van de kwaliteit te verwachten. De openbaarheid bevordert dat scholen zich gaan verantwoorden, dat ouders beter geïnformeerd zijn en zwakke scholen gaan aanspreken op hun zwakke punten.

6.2.2 *Het toezichtkader in het po en ec*

Grondslag van het toezicht is het waarderingskader³, dat de Inspectie voor het Onderwijs heeft vastgelegd in zogeheten toezichtkaders. Het toezichtkader geeft uitwerking aan de toetsingscriteria die in de WOT voor het primair onderwijs en voor de expertisecentra zijn genoemd. Volgens de WOT dient de Inspectie de kwaliteit van het primair onderwijs en de expertisecentra te beoordelen aan de hand van:

¹ Frans J.G. Janssens (2006), *De onderwijsinspectie komt op bezoek*, Praktijkserie Basisschool Management, 40, Kluwer Business, Alphen aan den Rijn

² Ehren, Melanie.C.M (2006), *Toezicht en schoolverbetering*, Proefschrift, Eburon, Delft

³ Toezichtkader Primair onderwijs 2005, en Toezichtkader Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs 2005.

Kwaliteitsaspecten van de opbrengsten:

- 1) de leerresultaten en
- 2) de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen

Kwaliteitsaspecten voor de inrichting van het onderwijsleerproces:

- 3) leerstofaanbod
- 4) leertijd
- 5) pedagogisch klimaat
- 6) schoolklimaat
- 7) didactisch handelen van de leraren
- 8) leerlingenzorg
- 9) inhoud, niveau en uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.

In het toezichtkader 2005 heeft de Inspectie van het Onderwijs bovengenoemde eisen uitgewerkt in een set van 25 indicatoren per sector (po, vo en ec). Het toezichtkader dat daaraan voorafging telde een uitgebreidere set van indicatoren. Doelmatigheidsoverwegingen en overwegingen betreffende de proportionaliteit van het toezicht hebben ertoe geleid om de uitgebreide set te vervangen door de beperkte set van 25 indicatoren¹.

6.2.3 De ingezette instrumenten

De Toezichtsystematiek omvat vier onderzoeksvormen:

- het Jaarlijks Onderzoek (JO),
- het Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO),
- het Nader Onderzoek (NO),
- het onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV), en
- het Incidenteel Onderzoek (IO).

Deze onderzoeken zet de Inspectie in afhankelijk van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen.

Het JO

Jaarlijks worden de scholen voor primair onderwijs onderworpen aan een JO. De informatie voor het JO wordt digitaal aangeleverd. Het gaat bij het JO-bureau alleen om de opbrengsten van de school. Het JO, dat voorafgaat aan een PKO, gaat gepaard met een bezoek van de Inspectie. De Inspectie vraagt dan behalve naar de informatie over de opbrengsten ook naar informatie over de kwaliteitszorg en de voorbereidingen van het PKO. In het jaar dat de school wordt onderworpen aan een PKO, vindt er geen JO plaats.

De belangrijkste basis voor het JO zijn de resultaten van de school op de Eindtoets Basisonderwijs, in de volksmond Citotoets geheten. In de loop van 2006 maakt de Inspectie zich zorgen omdat er een signaal is dat de basisscholen steeds meer leerlingen buiten de Citotoets houden om zodoende hun gemiddelde schoolresultaten op te kunnen krikken. Een thema-onderzoek naar dit verschijnsel brengt aan het licht dat steeds meer scholen hun zwakkere leerlingen niet laten deelnemen aan de Eindtoets en dat bij het openbaar maken van de schoolscores de scores van zwakke leerlingen buiten beschouwing worden gelaten. Het percentage scholen dat zijn schoolscores zuivert voor de resultaten van zwakke

¹ Janssens, Frans J.G. (2006), De onderwijsinspectie komt op bezoek, Praktijkserie Basisschoolmanagement-40, Kluwer

leerlingen neemt toe van 30,7 in het schooljaar 2003/2004 tot 39,1 in 2005/2006. In de vier grote steden gaat het om 63,0 procent van de basisscholen. De Inspectie vindt het ongewenst dat scholen in toenemende mate de scores van groepen leerlingen op de Eindtoets buiten de berekening van de schoolscore houden. De kwaliteitszorg krijgt daarmee niet de juiste impuls. Bovendien ontstaat een onjuist beeld van het onderwijsniveau van de school, aldus de Inspectie¹.

Het PKO

Alle onderwijsinstellingen worden in beginsel eens in de vier jaar onderworpen aan een PKO. In het PKO wordt op basis van een risicoanalyse van de school een toezichtarrangement opgesteld. In dat arrangement wordt bepaald welk deel van het toezichtkader geen risico vormt voor de school en welk deel aan een nieuw onderzoek wordt onderworpen. Het deel dat geen risico vormt wordt niet onderzocht. Van het overige deel wordt bepaald welk deel van de kernindicatoren opnieuw beoordeeld gaat worden. Bij het PKO gebruikt de inspectie zo veel mogelijk informatie die de school zelf beschikbaar stelt, onder meer de zelfevaluatie. De Inspectie informeert de school vooraf wanneer het PKO plaatsvindt.

Het NO

Aleen onderwijsinstellingen waarbij de Inspectie de kwaliteit zorgelijk vindt worden onderworpen aan een NO. De Inspectie stelt dan een meer diepgravend onderzoek in. De Inspectie probeert met dat onderzoek te achterhalen hoe het komt dat de kwaliteit zo sterk achterblijft bij de verwachtingen. Als de Inspectie na een NO nogmaals vaststelt dat de kwaliteit tekortschiet, vraagt zij aan het bevoegd gezag om een bestuurlijke reactie. De inrichting van het vervolgonderzoek van de Inspectie sluit aan bij de verbeteractiviteiten die het bestuur in deze reactie heeft beloofd.

Het OKV

Nadat de Inspectie heeft vastgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs op een school onder de maat is, en het bestuur naar aanleiding daarvan een verbeterplan heeft opgesteld, controleert de Inspectie na twee jaar of het verbeterplan daadwerkelijk is ingezet en de beoogde kwaliteitsverbetering optreedt.

Scholen die te maken krijgen met een NO en OKV komen terecht op de lijst met zeer zwakke scholen. Deze lijst heeft de functie van 'naming and shaming'. In 2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs een vergelijkende studie gemaakt naar twee contingenten 'zwakke scholen' uit twee cycli van vier jaren PKO. Uit de studie blijkt dat er een aantal procesfactoren is dat al enige jaren voordat de school onder de kwaliteitsnorm terechtkomt verwijst naar een neergaande ontwikkeling bij de school².

¹ Inspectie van het Onderwijs (2006), Eindtoets in het basisonderwijs, Een onderzoek naar leerlingen die niet meedoen en/of niet meetellen

² Inspectie van het Onderwijs (2006), Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs, Inspectierapport 2006-10

Reactie van ouders op lijst met zwakke scholen

...."wat mij opvalt is dat er dus ook een aantal vrije scholen tussen zit.., ook die waar mijn dochter op zat zie ik.., ik weet niet goed wat ik daar van denken moet.. Zij hebben zo'n andere manier van lesgeven en bieden ook andere dingen aan..dus ik weet eigenlijk niet of je dat wel mag vergelijken met "gewone" scholen...Ik weet ook dat daar vaak kinderen juist ook naar toe worden gestuurd die op de gewone scholen problemen gaven..."

....." Wat ik ervan begrepen heb is dat de inspectie bij de beoordeling van een school objectief is. Men houdt dus geen rekening met sociaal milieu of opvoeding door de ouders. Dit zijn natuurlijk wel factoren die de kansen van kinderen kunnen beïnvloeden....."

....." Mijn kinderen zitten ook op een vrije school. Ik vind het fijn dat er goed naar de individuele behoeftes en mogelijkheden van het kind wordt gekeken. Ook van de vrije school verwacht ik dat de kinderen aan het eind van het traject goed kunnen lezen en schrijven. Als dat niet zo is, dan klopt er gewoonweg iets niet....

Bron: <http://ikhelpje.punt.nl/>

Het IO

Een IO vindt plaats naar aanleiding van een ernstig incident of klachten van ouders over ernstige situaties. Het IO kan ook plaatsvinden op initiatief van de minister van OCW.

6.2.4 De validiteit van de ingezette instrumenten

Uit het onderzoek van Ehren (2006) blijkt dat de interne consistentie van het toepassen van het toetsingskader en de indicatoren tussen inspecteurs behoorlijk groot is. Inspecteurs komen in gelijke gevallen tot een gelijk oordeel¹. Inspecteurs verschillen onderling wel in de manier waarop zij hun oordeel toelichten aan de school en communiceren met de directie en het personeel tijdens hun bezoek. Scholen geven volgens Ehren de voorkeur aan inspecteurs die zich tijdens hun bezoek wat informeel opstellen.

6.2.5 Producten van de Onderwijsinspectie

Onderwijsverslag en themarapportages

Met behulp van de in paragraaf 2.2 en 2.3 genoemde instrumenten formuleert de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van individuele onderwijsinstellingen. Met behulp van het onderwijsverslag en de themarapportages doet de inspectie uitspraak over de sector in zijn geheel. Dit vindt zijn grondslag in artikel 23 van de Grondwet, waarin staat dat de regering jaarlijks verslag doet aan de SG over de staat van het onderwijs. Volgens de WOT moet dat verslag uiterlijk in de eerste week van mei zijn vastgesteld. Het verslag wordt, voorzien van een bestuurlijke reactie, aan de TK voorgelegd.

Het beleid van de ministers van OCW en LNV en de Inspectie is bepalend voor de inhoudelijke accenten in het verslag. De thematische accenten zijn meestal sectoroverstijgend. Zo stonden voor het onderwijsverslag van 2006 de thema's technisch lezen, zorg en begeleiding, veiligheid, voortijdig schoolverlaten en spijbelen, sociale cohesie, Beta en techniek in het onderwijs, onderwijspersoneel, nieuwe vormen van leren en doorlopende leerlijnen op de rol. Voor 2007 komen diverse thema's op het terrein van de kwaliteit van het onderwijs aan bod (ba-

¹ Ehren, Melanie C.M (2006), Toezicht en schoolverbetering, Proefschrift, Eburon, Delft

sisvaardigheden rekenen, wiskunde en taal, innovatie, VVE, cultuureducatie), zorg en begeleiding (leerlingenzorg), personeelsbeleid en de Wet BIO, en maatschappelijke vraagstukken (sociale cohesie, segregatie en veiligheid).

Openbaar maken van schoolonderzoeken

Via de website www.owinsp.nl stelt de Inspectie alle schoolonderzoeken, kwaliteitskaarten, rapporten en onderzoeken openbaar beschikbaar. Recent is daar de lijst met zwak presterende scholen aan toegevoegd.

6.3 De praktijk van de Inspectie

6.3.1 *Werkwijze*

Het inzicht in de praktijk van de inspectie baseren wij op drie bronnen:

- een enquête onder scholen voor po en (v)so
- een tiental interviews met deskundigen
- een rondetafelgesprek
- indien beschikbaar: literatuur met eerder onderzoek.

6.3.2 *Verantwoording over de staat van het onderwijs*

Hoe het is gesteld met de kwaliteit van het onderwijs in Nederland verantwoordt de Inspectie jaarlijks aan de Tweede Kamer via het Onderwijsverslag¹. Het meest recente Onderwijsverslag (april 2006) doet verslag over het schooljaar 2004-2005.² In dit verslag staat dat de kwaliteit van het basisonderwijs heel behoorlijk is. Ouders kunnen erop vertrouwen dat hun kinderen op bijna alle scholen onderwijs krijgen dat ten minste voldoet aan de basisnormen voor kwaliteit. Voor een klein aantal scholen geldt dit echter niet. Ongeveer 2 procent van de Nederlandse basisscholen is zeer zwak. Deze scholen staan onder het geïntensiveerde toezicht van de Inspectie. Op ruim duizend basisscholen loopt de kwaliteit van het onderwijs risico's. Omdat de risicoscholen een gerede kans hebben om zwak te worden intensificeert de inspectie ook op deze scholen het toezicht.

Scholen die meer dan gemiddeld zwak scoren zijn de scholen voor speciaal basisonderwijs. Twee op de drie scholen voor sbo werken te weinig opbrengstgericht met hun leerlingen. Ook de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs beoordeelt de Inspectie nog steeds als zorgelijk.

Het Onderwijsverslag meldt dat de kwaliteit van het primair onderwijs constant is gebleven. Ook de gemiddelde scores op de Cito-eindtoets zijn redelijk constant. Volgens de Inspectie is dit opvallend, omdat de scholen steeds meer leerlingen niet mee laten doen met de toets. Een stijging zou dan voor de hand liggen. Inclusief de leerlingen die al na groep 7 de basisschool verlaten, telt zo'n 11 procent van de leerlingen bij de berekening van de schoolscore niet mee.

6.3.3 *Ervaringen met vernieuwd toezicht en de actuele toezichtkaders*

In 2004 heeft het SCO-Kohnstamm Instituut een survey gehouden over de ervaringen van de scholen voor basisonderwijs met de nieuwe werkwijze van de In-

¹ Deze taak is geregeld in artikel 8 van de WOT

² Inspectie van het Onderwijs (2006), De staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2004-2005

spectie onder de WOT¹. Ten behoeve van dit evaluatieonderzoek is dezelfde vragenlijst nog een keer uitgezet. Daardoor wordt het mogelijk om te zien of er sinds 2004 veranderingen zijn opgetreden. Aan het onderzoek van het SCO werkten 310 basisscholen mee; aan dit onderzoek hebben 510 basisscholen en 49 scholen voor (v)so meegewerkt. De ervaringen van de basisscholen kunnen in de tijd worden vergeleken, maar die van de scholen voor (v)so niet.

De voorbereidingen op het inspectiebezoek

Scholen zijn geruime tijd van tevoren op de hoogte van het tijdstip waarop de inspectie op bezoek gaat komen. Van de scholen voor primair onderwijs maakt 13% van deze ruime tijdsspanne gebruik om de schoolinhoudelijke zaken goed op orde te krijgen om het oordeel van de Inspectie vooraf positief te kunnen beïnvloeden. De overige 87% van de scholen doet dat niet. De Inspectie heeft onlangs een proef gehouden met onaangekondigde bezoeken. Intern onderzoek wees uit dat er geen significante kwaliteitsverschillen waren tussen scholen die aangekondigd en onaangekondigd bezoek kregen van de Inspectie.

Ter voorbereiding op het inspectiebezoek legt de school alle stukken klaar die betrekking hebben op eigen kwaliteitsmetingen. Scholen zijn doorgaans 2,2 dagen kwijt aan de voorbereidingen voor het inspectiebezoek (tabel 6.3). Zij ervaren dat als enigszins belastend. Zij krijgen vrijwel geen externe ondersteuning bij de voorbereidingen. SO-scholen zijn iets meer tijd kwijt met voorbereiding en ontvangen iets meer externe ondersteuning. De ervaren belasting is in PO en SO gelijk. Scholen voor sbao zijn minder tijd kwijt aan het inspectiebezoek en ervaren dat bezoek ook als minder belastend.

Tabel 6.3 Gemiddelde voorbereidingstijd en ervaren belasting, 2006

	po	so
<i>Belasting voor de school</i>		
aantal dagen voorbereiding	2,2	2,3
ervaren belasting team en schoolleiding	belastend	belastend (vrijwel)
externe ondersteuning bij voorbereiding	geen	geen

Bron: Internetenquête 2007

Tijdens de voorbereiding verzamelen de scholen allerlei bronnen die betrekking hebben op de zelfevaluatie. In de vragenlijst is gevraagd naar 8 bronnen: kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, tijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, en opbrengsten. Deze 8 bronnen zijn op scholen voor po in 77% van de gevallen schriftelijk beschikbaar. Op scholen voor so zijn schriftelijke bronnen minder voorhanden (62%).

¹ Emmelot, Yolande, Sjoerd Karsten, Guuske Ledoux, en Ard Vermeulen (2004), Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht, SCO-Kohnstamm Instituut, UvA, Amsterdam

Sinds 2004 is het totale aantal beschikbare schriftelijke bronnen op scholen voor primair onderwijs ongewijzigd. De aard van de beschikbare bronnen is wel veranderd. In vergelijking met 2004 zijn er in 2007:

- meer schriftelijke bronnen over kwaliteitszorg en opbrengsten en
- minder schriftelijke bronnen over leerstofaanbod, onderwijstijd en onderwijsleerproces

Het oordeel over het waarderingskader

Aan de scholen zijn zeven uitspraken voorgelegd, met behulp waarvan hun mening over het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs is gemeten (tabel 6.4). Het algemene oordeel over het waarderingskader van de inspectie is redelijk positief. De gemiddelde score op een vierpuntsschaal die varieert van ontevreden tot zeer tevreden is 2,5. Er zijn in 2007 geen verschillen tussen scholen voor primair en speciaal onderwijs. Er zijn ook geen verschillen tussen het oordeel van de scholen voor primair onderwijs in 2004 en 2007. Dat laatste is opmerkelijk, omdat er per augustus 2005 een nieuw waarderingskader in werking is getreden.

Tabel 6.4 Oordeel over het waarderingskader van de Inspectie (gemiddelden: 1 = mee oneens, 2 = enigszins mee eens, 3 = mee eens, 4 = zeer mee eens)

	2007	2004	2007
	po	po	so
Beslisregels zijn duidelijk	2,7	2,8	2,8
Beslisregels leiden tot eerlijk beeld van de school	2,4	2,5	2,4
Kader is goed instrument voor afleggen verantwoording kwaliteit school	2,5	2,6	2,6
Kader is goed instrument voor schooldiagnose en verbetering	2,7	2,8	2,8
Er is verschil tussen waarderingskader en wat wij vinden	2,4	2,3	2,3
Kader drukt te groot stempel op inrichting kwaliteitszorg	2,3	2,2	2,3
Kader geeft objectief beeld van kwaliteit school	2,3	2,3	2,1
Algemeen oordeel	2,5	2,5	2,5

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

Scholen beoordelen het waarderingskader iets positiever dan gemiddeld voor de elementen:

- duidelijkheid van beslisregels en
- gebruikswaarde voor schooldiagnose en verbetering.

Een iets negatiever oordeel hebben de scholen over de objectiviteit van het beeld van de kwaliteit van de school dat het waarderingskader oplevert.

Oordeel van de scholen over de taak van de inspectie

Aan de scholen zijn 8 onderwerpen uit het waarderingskader voorgelegd: kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, leertijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, en opbrengsten. Gevraagd is of de scholen het de taak van de inspectie vinden om deze onderwerpen te bekijken, mee te tellen in het oordeel en/of openbaar te maken (tabel 6.5).

Tabel 6.5 Oordeel over taken van de inspectie

	2007	2004	2007
	po	po	so
gemiddelde van 8 taken: kijken	0,87	0,97	0,89
gemiddelde van 8 taken: meetellen in oordeel	0,92	0,87	0,92
gemiddelde van 8 taken: openbaar maken	0,76	0,69	0,83
totaal 24 taken	0,85	0,85	0,88

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

Het oordeel over de taken van de inspectie is sinds 2004 sterk veranderd. In 2004 vonden de scholen dat de Inspectie veel moet zien, minder moet meetellen in haar oordeel en nog minder openbaar moet maken. In 2007 vinden de scholen dat de Inspectie minder moet komen kijken, meer moet meetellen in het oordeel en meer openbaar moet maken.

In vergelijking met 2004 vinden de scholen:

- dat het minder de taak is van de Inspectie om te komen kijken: dit geldt voor alle 8 genoemde elementen;
- dat de Inspectie meer taken heeft op het terrein van toetsen en beoordelen: de toename geldt het sterkst voor het beoordelen van de opbrengsten en de leertijd;
- dat de Inspectie meer taken heeft op het terrein van openbaarmaking; dit geldt voor alle 8 genoemde elementen.

De mening van de scholen voor speciaal onderwijs over de taken van de Inspectie lijkt sterk op die van het primair onderwijs op de terreinen van kijken en meetellen in het oordeel. Het speciaal onderwijs vindt dat de Inspectie meer taken heeft op het terrein van openbaar maken dan het po.

Het oordeel van de scholen over het inspectierapport

Zowel in 2004 als in 2007 is de scholen gevraagd een oordeel te geven over het inspectierapport, waarin de resultaten van het PKO zijn vervat. Aan de scholen zijn 8 uitspraken voorgelegd over de conclusies in het eindrapport. Vier van deze uitspraken gaan over de duidelijkheid van het oordeel van de Inspectie en vier uitspraken gaan over de 'eerlijkheid' van het inspectieoordeel.

De oordelen over de duidelijkheid van het inspectierapport zijn sinds 2004 niet veranderd. Op een schaal van 1 (negatief) tot 4 (zeer positief) is het oordeel over de duidelijkheid van het rapport in beide jaren 2,7. Het oordeel over de eerlijkheid van het inspectierapport is sinds 2004 achteruitgegaan. In 2004 was het oordeel 3,2 en in 2007 is dat 3,0. Door het mindere oordeel over de eerlijkheid is het algemene oordeel over de conclusies van het inspectierapport sinds 2004 iets minder positief geworden.

Tabel 6.6 Gemiddelde oordelen over het eindrapport; schalen variëren van 1 (= negatief) tot 4 (= zeer positief).

	2007	2004
	po	po
Oordeel over conclusies eindrapport (8 items)	2,8	2,9
- conclusies zijn eerlijk, fair	3,0	3,2
- conclusies zijn duidelijk	2,7	2,7
Oordeel nut eindrapport (8 items)	2,6	2,7
Ruimte voor eigen keuzes (3 items)	2,5	2,6
Rekening houden specifieke omstandigheden (5 items)	2,3	2,5
<i>Subtotaal</i>	<i>2,4</i>	<i>2,5</i>
Inspraak van de school (3 items)	2,3	-
Inspectiebezoeken stimuleren kwaliteitszorg (3 items)	2,7	-

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

In 2004 oordeelden zwakke scholen significant negatiever over de eerlijkheid van het oordeel in het inspectierapport dan de overige scholen. Eenzelfde verschil in oordeel over de eerlijkheid was op deelaspecten te zien bij traditionele vernieuwingsscholen. In 2007 is dit verschil er ook. Scholen met een negatief inspectieoordeel, traditionele vernieuwingsscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs hebben een negatiever oordeel over de eerlijkheid van het inspectierapport. Reguliere basisscholen scoren 2,5 op onderdeel 'eerlijkheid', scholen voor speciaal basisonderwijs hebben een score van 2,3 op dit onderdeel en de (traditionele) vernieuwingsscholen beoordelen de eerlijkheid met 2,2. Traditionele vernieuwingsscholen en scholen voor sbo zijn vooral slecht te spreken over het oordeel van de inspectie over de opbrengsten van de school.

Naast het minder positieve oordeel over de conclusies van het inspectierapport zijn sinds 2004 ook de oordelen over het nut van het eindrapport minder positief. Eveneens minder positieve oordelen hebben de scholen over de ruimte die het waarderingskader biedt voor eigen keuzes. Op dit element scoren traditionele vernieuwingsscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs in 2007 significant negatiever dan de overige basisscholen. Ten slotte zijn de scholen sinds 2004 negatiever gaan oordelen over de mate waarin de inspectie rekening houdt met specifieke omstandigheden. Op dit terrein zijn er geen verschillen tussen vernieuwingsscholen, scholen voor sbao en overige basisscholen. Al met al is de herkenbaarheid van het stimulerende¹ en proportionele² karakter van het inspectietoezicht sinds 2004 dus afgenomen.

Gebruik van het inspectierapport voor schoolverbeteringen

Zowel in 2004 als in 2007 is gevraagd of de scholen gebruik hebben gemaakt van het inspectierapport om schoolverbeteringen aan te brengen. Het gemiddelde gebruik van de inspectierapporten ligt beide jaren tussen de scores 'gering' en 'redelijk' in. Ook de elementen uit het inspectierapport die het meest gebruikt zijn als inspiratiebron voor het aanbrengen van schoolverbeteringen zijn beide jaren gelijk. De drie meest gebruikte reflexieve elementen zijn achtereenvol-

¹ Minder positief oordeel over conclusies en nut

² Minder positief oordeel over 'ruimte voor eigen keuzes' en 'rekening houden met specifieke omstandigheden'

gens: de eigen kwaliteitszorg, het schoolplan en de evaluatieactiviteiten (tabel 6.7).

Tabel 6.7 Gebruik van elementen uit het inspectierapport voor schoolverbeteringen (vierpuntsschaal; 1= niet; 2 = gering; 3 = redelijk; 4 = in sterke mate)

	2007	2004	2007
	po	po	so
(bijstelling) schoolplan	2,9	2,9	2,9
teamontwikkeling	2,6	2,5	2,7
supervisieactiviteiten	2,1	2,0	2,1
professionaliseringsactiviteiten	2,5	2,4	2,5
evaluatieactiviteiten	2,8	2,7	2,8
reflectie op onze eigen kwaliteitszorg	3,0	3,0	3,2
om individuele leraren aan te spreken	2,0	2,0	2,0
totaal gemiddeld gebruik	2,4	2,5	2,6
gemiddeld gebruik bij:			
- scholen met een slecht oordeel	2,6	2,8	

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

In 2004 is gebleken dat vooral scholen met een zwak oordeel van de Inspectie de neiging hebben om naar aanleiding van het rapport schoolverbeteringen aan te brengen. Deze samenhang is er in 2007 ook. Scholen die naar aanleiding van het laatste inspectiebezoek in aanmerking komen voor een Nader Onderzoek hebben een score van 2,6 op de schaal gebruik van inspectierapport; bij de overige scholen is de gemiddelde gebruiksscore 2,4.

Openbaar maken van het inspectierapport

In tabel 6.8 is de mening van de scholen over het openbaar maken van het inspectierapport weergegeven met behulp van dezelfde stellingen als in 2004. Alle stellingen samen leveren een totaal oordeel op over de openbaarheid van de inspectierapporten. Dat totale oordeel varieert op een vierpuntsschaal van negatief (score 1) tot zeer positief (score 4). De scholen voor primair onderwijs hebben in 2007 eenzelfde oordeel over het openbaar maken van de inspectierapporten als 2004. Beide jaren is het eindoordeel 2,7 ofwel neutraal/positief. De belangrijkste positieve functie van het publiek maken van de inspectierapporten is dat het de scholen prikkelt tot het verbeteren van de kwaliteit. Dat vonden de directeuren primair onderwijs in 2004; in 2007 persisteren zij in deze mening.

Tabel 6.8 Mening van scholen over publiek maken van inspectierapporten (gemiddelde scores op de vierpuntsschaal 1 = oneens; 2 = enigszins mee eens; 3 = mee eens en 4 = zeer mee eens)

	2007 po	2007 so	2004 po
Leverd nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze	1,9	1,9	2,0
Nuttig voor ouders om stem te laten horen over kwaliteit school	1,9	2,2	1,9
Prikkelt scholen tot verbeteren kwaliteit	2,6	2,7	2,5
Leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen	2,0	1,6	2,0
Leidt tot demotivatie op scholen met slecht rapport	2,0	1,7	2,0
Leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met goed rapport	1,8	1,5	1,7
Hoort erbij, maar heeft geen betekenis voor ouders of school	1,5	1,3	1,5
Is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen	1,4	1,2	1,3
Totaal oordeel over openbaarheid, waarvan:	2,7	3,0	2,7
- neutraal/positief oordeel; geen Nader Onderzoek	2,8		
- slecht oordeel; wel Nader Onderzoek	2,4		

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

Basisscholen met een slecht oordeel van de Inspectie beoordelen het openbaar maken van de inspectierapporten minder positief dan scholen met een (voldoende) positief oordeel. Dit verschil van mening ligt ook voor de hand.

6.3.4 Invloed Inspectie op kwaliteit onderwijs

Kwaliteitsverbetering op zwakke scholen

Het toetsen van de effectiviteit van de interventies van de Inspectie vindt plaats met behulp van een aselechte steekproef onder basisscholen. Op elk van deze scholen vindt een standaard inspectieonderzoek plaats. Op basis van deze random variatie wordt, in samenwerking met het CPB en de UvA, onderzocht of een (zwakke) school waar toevallig in een eerder jaar een inspectieonderzoek heeft plaatsgehad zich eerder verbeterd dan een (zwakke) school die in een later jaar in de steekproef zat. Deze steekproefonderzoeken tonen aan dat inspectietoezicht op zwakke basisscholen inderdaad leidt tot verbetering van de leerresultaten op deze scholen. Op andere scholen treedt de verbetering niet op. Daar is soms zelfs sprake van kleine negatieve effecten (CPB, 2005).¹

Kwaliteitverbetering en stimulerend toezicht

Bij zwakke scholen is duidelijk sprake van actieve interventies van de Inspectie. Bij het reguliere stimulerende toezicht zijn deze interventies er minder, nauwelijks of in het geheel niet. Dan is ook nauwelijks meer vast te stellen of er een verband is tussen het gedrag van de inspectie en de veranderde kwaliteit op de scholen.

De deskundige gesprekspartners uit de interviews hebben geen eenduidig antwoord gegeven op de vraag of de kwaliteit verbeterd is. Sommigen hebben gezien dat de afgelopen 20 jaar veel veranderd is in het primair onderwijs. Of al die veranderingen nou ook verbeteringen zijn is niet te zeggen. De laatste tijd is competentiegericht onderwijs weer 'hot'. Maar is dat nou goed? De Inspectie be-

¹ Lubinguhl, R., Webbink, H.D. & Wolf, I.F. de (2005) Measuring the impact of school inspections on elementary school performance; a study based on cito test scores. CPB discussion paper No. 11, Den Haag

oordeelt dat heden ten dage als 'goed'. De school die het belangrijk vindt dat de leerlingen sociale vaardigheden aanleren komt dan niet goed uit de verf. Vroeger was de school voor speciaal onderwijs een welzijnsinstelling met luie banken waar de kinderen kwamen om te relaxen en ontspannen. Nu worden er eisen gesteld aan de leerlingen. Wat is daar precies goed aan? De meeste SO-leerlingen zullen nooit een plekje vinden op de arbeidsmarkt.

Voorts zijn er respondenten die erop wijzen dat het door het strategische gedrag steeds moeilijker zal zijn om eenduidig vast te stellen hoe het nou zit met de kwaliteit van de scholen. Hoe meer de onderwijsinspectie zich terugtrekt uit haar toetsende taak, hoe meer scholen zich zullen gaan onttrekken aan formele kwaliteitseisen. Verticaal toezicht blijft volgens deze respondenten nodig.

Stimulerend toezicht volgens interviews

Sommige gesprekspartners merken op dat er een discrepantie bestaat tussen de manier waarop de inspecteur communiceert tijdens de schoolbezoeken en de kengetallen uit het formele beoordelingssysteem. Een prettig communicerende inspecteur kan het team motiveren tot veranderen en verbeteren. De formele beoordeling in het rapport kan deze motivatie weer geheel tenietdoen. De reacties van dergelijke respondenten laten zien dat er kennelijk schoolteams zijn die de externe motivatie van de inspecteur nodig hebben om tot actie over te (kunnen) gaan. Sommige schooldirecties gebruiken de komst van de inspecteur om eindelijk eens knopen door te kunnen hakken over zaken die niet goed lopen. Schoolleiders die het nodig hebben om de inspecteur te gebruiken als 'boeman' hebben naar onze inzichten zwakke managementkwaliteiten.

Een aantal gesprekspartners merkt op dat de stimulerende werking van het toezicht afhankelijk is van persoonskenmerken van de inspecteur van het type school. Sommige inspecteurs zijn beter dan anderen in staat om specifieke kenmerken en omstandigheden van de school een plek te geven. Traditionele vernieuwingsscholen en scholen voor speciaal onderwijs zijn volgens geïnterviewde deskundigen minder goed te spreken over het stimulerende karakter van het toezicht. Dat komt door de combinatie van stimuleren en controleren. Sommige scholen voor speciaal onderwijs werken hard aan hun verbeterplannen voor de toekomst, terwijl zij beoordeeld worden op het verleden. Vernieuwend gedrag lijkt daardoor afgestraft te worden, aldus onze gesprekspartners.

Volgens de Inspectie is het niet de inspecteur, maar het rapport dat moet stimuleren tot verbeteren. Vroeger was het wel de inspecteur maar nu niet meer.¹ Sommige medewerkers van onderwijsinstellingen zijn nog steeds niet gewend aan de veranderde werkwijze van de Inspectie. Zij verwachten nog steeds dat de inspecteur iemand is (of hoort te zijn) die de school komt helpen om verbeteringen aan te brengen. Vroeger deed de Inspectie dat ook, maar tegenwoordig weten de inspecteurs niks meer. Nu steken de scholen het meest op van de bezoeken van hun collega-scholen, aldus een respondent.

¹ Frans J.G. Janssens (2006), De inspectie komt op bezoek, Kluwer, Alphen aan den Rijn, pag. 9-14

Volgens sommige respondenten is er een wankel evenwicht tussen de controlerende en de stimulerende taak van de Inspectie. Hoe zwaarder de inspectietaak wordt aangekleed en ingericht, hoe minder het mogelijk is om horizontaal toezicht adequaat van de grond te krijgen

Eigen verantwoordelijkheid van de school

Er bestaat verschil van inzicht in de ruimte die tot de eigen verantwoordelijkheid van de school gerekend behoort te worden. Zo zijn sommige SO-scholen van mening dat de eis van de inspectie om individuele plannen van aanpak voor alle zorgleerlingen te hebben voorbijgaat aan de praktijk van alledag. Op een SO-school is het niet zo dat de hele dag door er voor elke individuele leerling iets anders op het programma staat. Er zijn onderdelen die door een groep tegelijkertijd worden doorlopen en er zijn delen die gericht zijn op het individu. Sommige scholen vinden het tot de verantwoordelijkheid van de school behoren om een keuze te maken uit de in te zetten hulpmiddelen. Volgens sommige gesprekspartners accepteert de Inspectie het bestaan van een groepsaanbod niet en wil zij alleen individuele plannen zien.

Zelfevaluaties en de eigen verantwoordelijkheid van scholen

Vanuit OCW is het beleid gericht op nieuwe bestuurlijke verhoudingen, waarbij de onderwijsinstellingen en schoolbesturen zelf meer eigen verantwoordelijkheden dragen en nemen. Wanneer de Inspectie constateert dat de opbrengsten (Cito-toets en uitkomsten leerlingvolgsysteem) en de kwaliteitszorg op orde zijn, hoeft zij eigenlijk niet meer langs te komen. Als het horizontale toezicht eenmaal op orde is, kan het verticale toezicht minder intensief zijn. Lastig is dan wel de vraag wanneer de invulling van de eigen verantwoordelijkheid op orde is. Er zijn nog geen eenduidige afspraken over de vraag aan wie de school eigenlijk horizontale verantwoording af zou moeten leggen, in welke vorm, hoe frequent, en wat te doen als er problemen zijn.

Volgens respondenten is er bij de invoering van de WOT van uitgegaan dat de zelfevaluaties van de scholen de vorm zouden hebben van het afleggen van verantwoording. Dat is niet zo. Scholen maken bij hun zelfevaluaties geen gebruik van een hard normenkader. De zelfevaluaties zijn meer gericht op ontwikkeling dan op verantwoording. De Inspectie kan daarom de zelfevaluaties van de scholen niet zonder meer inruilen tegen het toetsingskader. De Inspectie blijft daarom aanvullend op de schoolevaluaties ook de invulling van het eigen normenkader verzamelen op de scholen. Voor onderwijsinstellingen kan dat een teleurstellende ervaring zijn, zeker wanneer men veel tijd heeft gestoken in het opstellen van de evaluaties en teambesprekingen daarover.

Proportionaliteit

De lading van het begrip 'proportionaliteit' is niet eenduidig in het veld. Zo menen sommige respondenten dat het recht van de scholen om af te wijken van het gemiddelde is vastgelegd in de Grondwet (vrijheid van onderwijs)¹. Anderen treden in onderhandeling met de Inspectie om te bepalen welke uitzonderingen acceptabel zijn. Weer anderen menen dat het voor een school belangrijk is om zich te voegen naar het vigerende beleid van de OI. Onder de geïnterviewde respondenten bestaat er verschil van inzicht over de vraag of en in hoeverre de IO voldoende rekening houdt met verschillende keuzes van scholen of verschillende omgevingskenmerken van scholen.

Bezien vanuit de taakvervulling van de Inspectie krijgt het begrip 'proportionaliteit' steeds meer de betekenis van: zo min mogelijk scholen bezoeken, zo veel mogelijk informatie verzamelen op afstand. Welke set van indicatoren het absolute minimum is om toch een beeld te kunnen krijgen over de kwaliteit van het onderwijs is nog de vraag. Volgens sommigen volstaat informatie over behaalde eindresultaten. Anderen menen dat er daarnaast ook procesindicatoren nodig zijn. De procesindicatoren hebben namelijk een voorspellende waarde voor de eindscores.

Sinds de invoering van de WOT is ook het onderwijsveld veranderd. Vijftien jaar geleden moest een inspecteur een schoolplan en schoolgids kunnen beoordelen. Nu moet de inspecteur het door de school gevoerde kwaliteitsbeleid kunnen beoordelen.

Toezichtkader

Sommige respondenten beoordelen het vernieuwde toezichtkader in combinatie met de risicoprofielen waarmee de Inspectie is gaan werken positief. Men oordeelt dat deze werkwijze meer recht doet aan het beginsel van proportionaliteit. Uit het oogpunt van transparantie is het werken met profielen minder positief.

¹ In Artikel 23 van de Grondwet is naast de vrijheid van het onderwijs ook de beperking van die vrijheid geregeld. Uit de leden 2, 5, 7 en 8 is af te leiden waar de wetgever de grenzen van de vrijheid heeft bepaald.

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

Het is voor de scholen niet duidelijk welke condities precies bijdragen tot welk profiel.

Anderen vinden juist dat het toezichtkader te weinig ruimte laat voor onderlinge verschillen tussen scholen en schooltypes. Vernieuwingsscholen, scholen voor bso en traditionele vernieuwingsscholen herkennen in het toetsingskader te sterk het traditionele reguliere basisonderwijs en te weinig de school die daarvan afwijkt.

Transparantie en eenduidigheid

Sommige respondenten nemen waar dat er bij de OI een proces van professionalisering, standaardisering en verwetenschappelijking heeft plaatsgehad. Door het waarderingskader zijn de vergelijkbaarheid en de transparantie toegenomen. Tegelijkertijd vindt er een proces van deprofessionalisering plaats. Vroeger was een inspectiefunctie een laatste fase in een carrière in het onderwijs. Nu hanteren mensen zonder onderwijservaring afvinklijstjes. De inspecteur hoort een pluis/niet-pluis gevoel te hebben. Dit is verloren gegaan. De standaardisering en de verwetenschappelijking is goed. Nu moet men inhoud gaan geven aan maatwerk. De uitdaging voor de toekomst is om te leren gaan met variëteit. Zo zijn er scholen die het belangrijk vinden dat er naast een eindtoets ook een begintoets is om beter te kunnen vaststellen wat de school heeft bijgedragen aan de voortgang van de leerlingen. Ook zijn er scholen die er moeite mee hebben dat de school aangesproken wordt op voornamelijk extern bepaalde belemmerende factoren.

Sancties

De Inspectie beschikt over beperkte sanctiemogelijkheden. Naast het NO bij zwakke scholen is er de openbaarmaking. Recent is voor het eerst de lijst met zwakke scholen openbaar gemaakt.

Volgens de Onderwijsraad (2006)¹ is het palet van sanctiemogelijkheden te beperkt om de scholen actief tot veranderingen te kunnen brengen. De Onderwijsraad bepleit dan ook een meer uitgebreid sanctiekader. De Regering en de Tweede Kamer waren het met de analyse van de Onderwijsraad eens en gaan het sanctierepertoire verbreden.

Horizontale verantwoording en de rol van de ouders

De positie van de ouders als stimulerende factor bij het toezicht op de kwaliteit van de scholen is verwaarloosbaar klein. Verschillende factoren dragen hieraan bij. In de eerste plaats is er voor ouders geen onafhankelijke klachtenregeling of klachtenorgaan waartoe zij zich kunnen wenden wanneer het naar hun mening erg slecht gesteld is met het onderwijs op hun school². Ten tweede is de informatievoorziening van de Inspectie niet echt duidelijk en begrijpelijk voor een groot deel van de ouders. Ouders kunnen bij de Inspectie geen klachten deponeren. De Inspectie stuurt de ouders weer terug naar hun school en hun schoolbestuur. Veel ouders durven de strijd met hun school niet aan te gaan omdat ze bang zijn

¹ Onderwijsraad (2006), Doortastend onderwijstoezicht, Advies, Den Haag

² Het is in de wet verankerd dat elke school voor de ouders een klachtencommissie dient te hebben. De klachtencommissie en hun procedure alsmede eventuele vertrouwenspersonen zijn opgenomen in de schoolgids. Klachten die rechtstreeks naar de Inspectie worden gestuurd worden doorgegeven aan die commissie per school. Een uitzondering hierop vormen klachten aangaande seksuele intimidatie en geweld, die de inspectie zelf opneemt met de school.

dat hun kind daarvan de dupe zal zijn. Dat heeft men er niet voor over. Juist door hun kinderen hebben ouders geen enkele machtspositie op de scholen.

Veranderingen sinds 2003

Tijdens de interviewronde hebben wij aan de deskundigen gevraagd wat er sinds 2003 is veranderd bij de Inspectie. Sommige respondenten merken op dat de Inspectie steeds meer is gaan letten op de 'harde' resultaten. Het werken met risicoanalyses wordt in het onderwijsveld herkend.

Volgens sommige respondenten verandert de Inspectie wel, maar is de WOT niet robuust genoeg om het veranderde tijdsbestek van de scholen aan te kunnen. De vormgeving van de WOT dateert uit eind jaren negentig. Toen waren de scholen voor bao nog niet zelfstandig. Inmiddels is er met de decentralisatie en de invoering van de lumpsum veel veranderd in het veld. Eind jaren negentig waren de scholen nog sterk naar binnen gekeerde organisaties. Nu zijn het organisaties die meer naar buiten zijn gericht: naar stakeholders zoals de jeugdzorg, het gezin, de straat, justitie, de maatschappij. Scholen verhouden zich op andere manier met hun omgeving. Er ontstaan ook steeds meer dagarrangementen in samenwerking met bijvoorbeeld welzijnsinstellingen, sportinstellingen, etc. De WOT is volgens respondent nog niet afgestemd op deze nieuwe situatie.

6.3.5 Neveneffecten Inspectie

Neveneffecten

Volgens sommige respondenten leidt het toetsingskader van de Inspectie tot calculerend gedrag van de scholen. Hoe langer dit kader blijft bestaan, hoe minder de gegevens iets over de werkelijkheid gaan zeggen. Scholen richten zich volledig naar het toetsingskader, aldus een respondent.

Een voorbeeld van strategisch gedrag dat daadwerkelijk is opgetreden, is het manipuleren van de scholen van hun Cito-resultaten. De Inspectie van het Onderwijs heeft dit zelf gesignaleerd en nader onderzocht. Zwakke leerlingen worden steeds meer buiten de Eindtoets Basisonderwijs gehouden.

Sommige respondenten merken op dat de werking van de het toezichtkader en de werkwijze van de Inspectie belemmeringen zijn bij het starten van innovatieve trajecten op de scholen. De scholen zijn bang dat tijdens de invoering van de onderwijsvernieuwing de inspecteur weinig begrip zal hebben voor de verandering, waardoor de school zwak gaat scoren op de eindresultaten. De angst om zwak te gaan scoren is een blokkade voor innovaties.

Sommige scholen maken bewust gebruik van de Inspectie en onttrekken zich daarmee aan de eigen verantwoordelijkheid. Zo zijn er scholen die geen eigen systeem voor kwaliteitszorg invoeren omdat het efficiënter is om de inspecteur een uitspraak over de kwaliteit te laten doen. Deze handelwijze is niet in de geest van de bedoelingen van de WOT.

6.3.6 Doelmatigheid Inspectie

De doelmatigheid waarmee de IO invulling geeft aan haar taken ten aanzien van het primaire onderwijs is niet na te gaan, omdat de Inspectie nauwelijks verantwoording aflegt over de wijze waarop zij de haar toegekende middelen besteedt of besteed heeft. Op basis van de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschap en de jaarwerkplannen van de Inspectie van het Onderwijs is wel na

te gaan hoeveel middelen er in de periode 2002-2007 zijn begroot. In tabel 6.9 zijn de uitgaven voor de IO afgebeeld op het prijspeil 2006. Te zien is dat de uitgaven sinds 2005 verminderen met 5% ten opzichte van 2002; in 2007, wanneer het geïntegreerde toezicht in werking treedt, is een verdere afname van de uitgaven te verwachten. De Inspectie voert in de periode 2002-2007 dezelfde taken uit. Door te gaan werken met een andere manier van informatie verzamelen (JO meer schriftelijk), de introductie van een verkorte versie van het toetsingskader (sinds 2005) en een integratie van back- en frontoffice-functies met de IB groep en de CFI, is de doelmatigheid van de OI verbeterd.

Tabel 6.9 Uitgaven en personeelsinzet Inspectie van het Onderwijs, (bedragen x 1000 euro; prijspeil 2006)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
uitgaven IO	48.754	48.810	49.456	46.280	46.145	44.076
w.v. regulier toezicht				37.350	35.809	
index =2002	100	100	101	95	95	90
fte inspectie	529	529	535	500	500	
wv: sector PO		214				

Bron: Begrotingen OCW 2003-2006; Jaarwerkplannen Inspectie 2005-2007

6.3.7 Doeltreffendheid Inspectie

De staat van het primair onderwijs

Op basis van de jaarlijkse verantwoording over de staat van het Nederlandse primaire onderwijs aan de Tweede Kamer is niet na te gaan hoe de scholen voor primair onderwijs zich in de periode 2002-2006 hebben ontwikkeld. Dat komt doordat met de komst van het nieuwe toezichtkader de operationalisering van het begrip 'kwaliteit' tussentijds is gewijzigd. De invoering van de WOT veronderstelt een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Zowel de ontwikkelingen van de kwaliteit van het onderwijs als de bijdrage die de WOT en de Inspectie in deze ontwikkeling hebben geleverd zijn niet af te leiden uit de jaarlijkse onderwijsverslagen van de Inspectie. Doordat het niet mogelijk is om in meerjarig perspectief een beeld van de kwaliteit van het primaire onderwijs te reconstrueren, is ook de doeltreffendheid van de Inspectie lastig te benaderen.

Tabel 6.10 Percentage scholen dat voldoende scoort op door de IO beoordeelde kwaliteitskenmerken

	2000-01	2003-04	2004-05
leerstofaanbod	?	80	80
leertijd	93	93	94
schoolklimaat	?	97	97
zorg en begeleiding	?	76	71
opbrengsten	71	91	87
kwaliteitszorg	?	61	57

Bron: Inspectie van het onderwijs; Onderwijsverslag 2001 en Onderwijsverslag 2005

De Wolf en Janssens (2005) hebben een overzicht gemaakt van een aantal studies naar de effecten van onderwijsinspectie. Zij concluderen dat er in geen van de studies positieve causale effecten zijn aangetoond. De effecten van openbare prestatie-indicatoren lijken positief te zijn, maar hebben geen invloed op het

schoolkeuzegedrag. Prestatie-indicatoren, en in iets mindere mate inspectiebezoeken, blijken wel tot strategisch gedrag van scholen te leiden. Voorbeelden van dit strategische gedrag zijn indicatorfixatie, 'window-dressing', misrepresentatie, en andere vormen van 'gaming'¹.

Ehren en Visscher (2006)² hebben op basis van diverse studies naar de werking van onderwijsinspecties getracht een theoretisch model te construeren. In dat model komen de samenhang tussen de gehanteerde inspectiemethode, de reacties van scholen, en de (on)gewenste effecten van het toezicht tot uiting. Zij concluderen dat er twee soorten scholen zijn, die elk een eigenstandige inspectiemethodiek behoeven. Bij scholen die weinig innovatief zijn en sterk intern gericht zijn past een directief inspectieregime het best. Deze scholen hebben een inspecteur nodig die duidelijk de sterke en zwakke punten van de school aanwijst. En die tegen de school zegt waarom de school op het gemeten functieniveau zit en wat de school kan doen om zijn functioneren te verbeteren. Een innovatieve school met een sterk open karakter is juist beter af met een meer gereserveerd toezichtregime. Dergelijke scholen hebben genoeg aan een inspecteur die de school inzicht biedt in hun sterke en zwakke punten.

Horizontale verantwoording: zelfevaluaties van scholen

Er is een discrepantie tussen het beeld dat de scholen van hun eigen kwaliteit hebben en het beeld dat de Inspectie daarvan heeft. Zo blijkt uit het jaarverslag van Q*primair dat 70% van de bijna duizend aangesloten scholen streefdoelen heeft geformuleerd; de Inspectie constateert dit bij 43% van de scholen. Van de scholen zegt 84% op basis van kwaliteitsplannen verbetertrajecten in te zetten; de Inspectie constateert dit bij 65% van de scholen. Op basis van deze discrepanties vraagt de Onderwijsraad zich af of het wel verstandig is om het proportionele toezicht af te laten hangen van zelfevaluaties van scholen.³

6.4 (On)wenselijke ontwikkelingen in het toezicht in het primair onderwijs

Wat in de toekomst betrekken bij het oordeel?

In de vragenlijst onder onderwijsinstellingen is aan de scholen gevraagd naar hun wensen over het onderwijstoezicht in de toekomst. Wij hebben de instellingen een lijst met zes onderwerpen voorgelegd met de vraag of de Inspectie hieraan in de toekomst aandacht moet schenken. In tabel 6.11 is de mening van de scholen afgebeeld in volgorde van belangrijkheid. Het betrekken van het onderwijsproces op de school vonden de meeste respondenten (90% van de respondenten) het belangrijkste onderwerp waar de Inspectie in de toekomst rekening mee moet gaan houden. Aandacht voor de leerprestaties van de leerlingen in groep 8 vinden de scholen het minst belangrijk (40% vindt dat belangrijk).

¹ I. de Wolf en G. Janssens, Effecten en neveneffecten van inspecties en prestatie-indicatoren in het onderwijs, uit: *Pedagogische Studiën*, Vol 82, No 6 (2005), p. 421-436.

² M.C.M. Ehren, A.J. Visscher (2006), Towards a theory on the impact of school inspections, *British Journal of Educational Studies* 54 (1), 51-72

³ Onderwijsraad (2006), *Doortastend toezicht*, Advies, Den Haag

Tabel 6.11 Onderwerpen die de Inspectie in de toekomst moet betrekken bij haar oordeel over de scholen; %

onderwerp	(heel) onbelangrijk	neutraal	(heel) belangrijk
het onderwijsproces op de school	1,9	7,8	90,3
de deskundigheid van de schoolleider	3,1	10,0	86,9
de sfeer op school	3,6	12,9	83,5
de tevredenheid van de ouders	3,6	15,6	80,8
de deskundigheid van de leraren	4,6	12,9	82,5
de leerprestaties van de leerlingen in groep 8	13,6	46,3	40,1

Bron: Internetenquête 2007

De mening van de deskundigen die wij hebben gesproken staat lijnrecht tegenover de mening van de onderwijsinstellingen zelf. De onderwijsinstellingen melden volgens de enquête dat de Inspectie in de toekomst vooral moet gaan letten op het proces, maar dat leerprestaties niet zo belangrijk zijn. Deskundigen vinden juist dat de Inspectie zich in de toekomst moet terugtrekken op het beoordelen van de leerprestaties op vier kerngebieden: rekenen, taal, informatica en wiskunde. Het vaststellen van minimale eindtermen op deze vier kernvakken is belangrijk. Ook het sbo meenemen bij minimale eindtermen. Nu kunnen te veel scholen zich (via weigering mee te doen aan de Cito-toets) onttrekken aan transparantie over behaalde eindresultaten. Van het proces zou de Inspectie alleen nog moeten beoordelen of de school voldoende transparant is met het openbaar maken van procesinformatie, aldus een gesprekspartner.

Meer aandacht voor de leerkracht en de ouders

Sommige respondenten houden een pleidooi om de inspectie in de toekomst meer aandacht te laten schenken aan de (te zwakke) positie van ouders. Voorts zou er meer aandacht moeten zijn voor leerkrachten. De leerkracht PO die het nu goed doet krijgt alle probleemleerlingen van zijn buurman er bij. De Inspectie zou meer oog moeten hebben voor het functioneren van dergelijke topdocenten

Het meten van de opbrengsten van de school

Voorts is aan de instellingen gevraagd welke elementen betrokken zouden moeten worden bij het toekomstige oordeel van de Inspectie over de opbrengsten van de school. De opbrengsten m.b.t. Nederlandse taal en rekenen of wiskunde vinden de onderwijsinstellingen ook voor de toekomst belangrijke elementen die de Inspectie zou moeten betrekken in haar oordeel over de opbrengsten van de school. Burgerschap en wereldoriëntatie vinden de onderwijsinstellingen het minst belangrijk voor het inspectieoordeel.

Tabel 6.12 Mening van onderwijsinstellingen over aard van de opbrengsten die de Inspectie in de toekomst moet betrekken bij haar oordeel; %

Opbrengsten	onbelangrijk	neutraal	belangrijk
Nederlandse taal	2,9	12,6	84,5
Rekenen/wiskunde	2,9	13,1	84,0
Sociaal-emotionele ontwikkeling	3,1	14,1	82,8
Samenwerken	4,4	18,7	76,8
Zelfstandig kunnen werken	5,1	18,7	76,1
Wereldoriëntatie	7,3	34,1	58,6
Burgerschap	19,9	48,7	31,3

Bron: Internetenquête 2007

Vervolgens zijn aan de scholen zes stellingen voorgelegd met betrekking tot de wijze waarop de Inspectie in de toekomst haar oordeel over de leerprestaties vorm zou moeten geven. De meeste onderwijsinstellingen vinden het interne leerlingvolgsysteem een uiterst betrouwbare bron op basis waarvan de Inspectie in de toekomst de leerprestaties kan beoordelen. Een verplichte externe toets vinden de scholen het minst te prefereren. Ook het introduceren van een begin-toets naast een eindtoets kan niet op veel draagvlak rekenen onder de scholen.

Tabel 6.13 Mening van onderwijsinstellingen over stellingen ten aanzien van het toekomstige oordeel van de Inspectie, %

	oneens	neutraal	eens
Interne leerlingvolgsysteem is betrouwbare bron voor leerprestaties	1,2	2,9	95,9
Nadruk op sociaal-emotionele ontwikkeling bij oordeel over opbrengsten	17,4	25,9	56,6
Nadruk op leervakken bij oordeel over opbrengsten	28,4	22,7	48,9
Minimale normen voor taal en rekenen	34,8	20,9	44,3
Begintoets naast eindtoets	50,9	14,6	34,4
Verplichte eindtoets voor taal en rekenen	60,4	18,1	21,5

Bron: Internetenquête 2007

Rol van ouders behoeft versterking

Ouders kunnen nergens naar toe wanneer zij er met hun school niet uitkomen. De Inspectie moet verouderde kwaliteitskaders eerder verwijderen. Nu is soms de enige informatie die je van een school kunt vinden een schoolrapport uit 2000. Dat zegt toch niks meer over de situatie 2007?

Meer aandacht voor toezicht op schoolbesturen

Er is nu geen wettelijke basis voor de Inspectie om in te grijpen in het geval van een slecht functionerend schoolbestuur. In het verleden is gebleken dat een slecht functionerend schoolbestuur behoorlijk negatieve gevolgen voor het functioneren van de onder hem ressorterende scholen kan hebben. Zo heeft de Inspectie een proefcase gedaan in Opsterland, waar 1/3 deel van de scholen slecht scoorde, 1/3 deel niet meedeelde aan de Cito-toets en 1/3 matig scoorde. De Inspectie heeft toen een rapport gemaakt over het functioneren van het schoolbestuur. Er is in dergelijke gevallen geen titel om in te grijpen. Het beoordelen van schoolbesturen zou ook onderdeel van de WOT moeten zijn.

Samenhang tussen stelseltaak OCW en Inspectie

Via het vaststellen van de toetsingskaders bepaalt de Inspectie de manier waarop cruciale begrippen als 'onderwijskwaliteit' worden geoperationaliseerd. Het ministerie van OCW en de minister zijn niet betrokken bij het ontwerpen en/of de besluitvorming over deze operationalisering. Het toetsingskader wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister nadat er al besluiten genomen zijn over de operationalisering van het begrip 'kwaliteit'. Het is de vraag of de minister niet eerder betrokken moet worden bij de definitie en invulling van het centrale begrippenkader. Het is immers de taak van de minister om de Raad van State te informeren over de staat van het onderwijs.

7 De WOT in het voortgezet onderwijs

7.1 Kenmerken van de sector

7.1.1 Aantal toezichteenheden

In het VO is er voor de Inspectie in 2007 sprake van 1.205 toezichtsobjecten; dit zijn de vestigingen van de ruim 600 scholen.

In 2007 zullen van de 1.205 objecten van toezicht er 362 te maken krijgen met een Periodiek Kwaliteitsonderzoek en/of een Onderzoek naar Kwaliteitsverbetering; bij de overige 843 wordt het toezicht uitgeoefend via een Jaarlijks Onderzoek. Deze termen worden verderop in de tekst toegelicht.

7.1.2 Actuele ontwikkelingen

De actuele ontwikkelingen (tot en met 2006, de periode waar de evaluatie zich op richtte) die in het VO een belangrijk kader vormen voor de wijze waarop geïnspecteerd wordt en voor de reacties op de wijze van inspecteren:

1. Governance
2. Proportioneel toezicht
3. Kwaliteitszorg
4. Innovaties en 'het nieuwe leren'
5. Onderwijstijd

Ad 1. Governance

Het begrip governance zoemt al enige tijd rond. Op deze plaats kan volstaan worden met de toelichting dat in de relatie tussen het voortgezet onderwijs en het ministerie van OCW steeds meer verantwoordelijkheid naar de scholen aan het verschuiven is. Enerzijds eisen (een deel van) de scholen hun eigen verantwoordelijkheid op, anderzijds is men ook op het ministerie van mening dat het niet meer van deze tijd is om de scholen alles letterlijk voor te schrijven. Het principe van governance houdt in deze context in dat scholen die zorgen dat zij hun eigen zaken bestuurlijk goed geregeld hebben, met daarbij een goede verantwoording naar de betrokken partijen, ook een grotere vrijheid moeten krijgen.

Ad 2. Proportioneel toezicht

Daarmee komt het proportioneel toezicht om de hoek kijken: scholen hoeven niet jaarlijks volledig door de Inspectie binnenstebuiten te worden gekeerd om na te gaan of zij naar behoren presteren. De Inspectie kan bij de meeste scholen volstaan met een vierjaarlijks regime, waarbij tussentijds op afstand toezicht wordt gehouden op basis van door de school verstrekte gegevens. Hoe streng het toezichtregime is, wordt bepaald op grond van oordelen in het verleden en een risico-inschatting van de inspectie op basis van door de school beschikbaar gestelde gegevens.

Ad 3. Kwaliteitszorg

Om dit toezicht op afstand mogelijk te maken dienen scholen zelf een systeem voor kwaliteitszorg te hebben. Hierin moet de verantwoording aan de directe omgeving zijn opgenomen. Op basis van de uitkomsten van deze kwaliteitszorg,

en de onderwijsprestaties van de leerlingen (examenresultaten) moet de Inspectie op afstand een oordeel kunnen vellen.

Onderwijsverslag 2005: "Een logische consequentie van het vergroten van de beleidsruimte voor scholen is de verantwoordingsplicht. De praktijk schiet in dit opzicht nog tekort. *Ongeveer de helft van de scholen legt geen verantwoording af aan belanghebbenden over de kwaliteit van haar onderwijs.* Binnen de groep die dat wel doet, vormt het waarborgen en verantwoorden van de kwaliteit van het primaire proces (het lesgeven, de toetsing, de zorg en begeleiding) vaak nog een zwak onderdeel." (cursivering RH)

Ad 4. Innovaties en het nieuwe leren

Het nieuwe leren is een veelomvattende term die op het moment aan stevige discussies onderhevig is. In ieder geval past bij het nieuwe leren dat leerlingen zelfstandiger met de lesstof omgaan en er minder sprake is van de klassieke situatie waarin één leraar een vastomlijnd traditioneel vak geeft en louter via vaste contacturen de leerlingen de stof bijbrengt door deze voor de klas staand toe te lichten. De algemene gedachte in het onderwijs en bij onderwijsdeskundigen is dat men mee moet gaan met deze trend. Ook vanuit de politiek en het ministerie heeft het nieuwe leren de afgelopen jaren ondersteuning gekregen. Dientengevolge gaat de Inspectie hier ook in mee. Scholen die (uitsluitend) op een traditionele manier lesgeven kunnen kritiek verwachten. Maar omdat het nieuwe leren op vele manieren vorm wordt gegeven kunnen ook scholen die daar een wat eigen, vrije opvatting over hebben kritiek van de Inspectie verwachten.

Onderwijsverslag 2005 p. 347: "Voor het VMBO is druk bezig met innovaties. Sturende criteria hierbij zijn de gerichtheid op de (beroeps)praktijk en de afstemming van onderwijs en begeleiding op de capaciteiten van zorgleerlingen. Nieuwe vormen van didactiek en nieuwe leeromgevingen ontstaan hier als het ware vanzelfsprekend als gevolg van de sterkere oriëntatie op de praktische toepassing van de kennis en vaardigheden uit de opleidingsprogramma's. (...) Veel minder duidelijkheid is er over de zinvolheid van fundamenteel andere didactische concepten (het 'nieuwe leren') voor de algemene vakken, met name in het havo/vwo. De Inspectie constateert vaak spanningen als gevolg van verschillende interpretaties en appreciaties van dergelijke concepten door leraren."

Ad 5. Onderwijstijd

Het was bij zowel Inspectie, scholen als het ministerie al jaren bekend dat verreweg de meeste scholen het voorgeschreven aantal uren voor hun leerlingen niet haalden. In feite werd deze situatie gedoogd. Nadat hier politiek rumoer over was ontstaan zijn de teugels aangehaald. Het ministerie heeft de Inspectie opdracht gegeven hier met ingang van 1 januari 2006 gericht toezicht op te gaan houden. Aan het einde van het schooljaar 2005/2006 zijn hiervoor onaangekondigde schoolbezoeken door de Inspectie uitgevoerd bij 75 scholen. Na een rapportage aan het ministerie zijn vervolgens eind 2006 nog eens 25 onaangekondigde schoolbezoeken over dit thema uitgevoerd¹. Deze 100 bezoeken zijn de enige onaangekondigde bezoeken die de Inspectie in 2006 aflegde. Vanuit de scholen is er veel bezwaar tegen deze ontwikkeling. De inhoudelijke discussie over hoeveel uren volstaan is voor dit evaluatierapport niet relevant. Echter, de Inspectie is in opdracht nadrukkelijk aandacht aan dit thema gaan besteden. De scholen worden nu gedwongen zich aan bestaande regels te

¹ Jaarverslag 2006, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, mei 2007.

houden, die men voorheen zonder gevolgen overtrad. In een dergelijke situatie wordt dit de Inspectie, als de spreekwoordelijke brenger van het slechte, soms door scholen kwalijk genomen.

7.2 Toezicht in het voortgezet onderwijs; wettelijk kader.

De wijze waarop het voortgezet en het primair onderwijs door de Onderwijsinspectie binnen het kader van de WOT benaderd worden vertoont veel overeenkomsten. Navolgende tekst over de theorie van de Inspectie is dan ook grotendeels gelijk aan de tekst bij het hoofdstuk over het primair onderwijs. Deze dublering vindt mede plaats om het hoofdstuk over het voortgezet onderwijs ook geschikt te houden als een zelfstandig leesbaar hoofdstuk.

7.2.1 Inleiding

Het toezicht op het voortgezet onderwijs is verankerd in drie wetten:

- de Grondwet, waarin naast de vrijheid van onderwijs ook de verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs aan de SG is geregeld,
- de wet op het voortgezet onderwijs, waarin de inrichting van en verantwoording over het primair onderwijs zijn geregeld en
- de Wet Onderwijs Toezicht, waarin de inrichting van het toezicht op het onderwijs is geregeld.

De totstandkoming van de WOT vond plaats in een periode waarin regulering vanuit de overheid als 'slecht en verstikkend' werd bestempeld. Deregulering en decentralisatie waren politiek 'hot' in de laatste twee decennia van de vorige eeuw, en daarmee ook decentralisatie van uitvoerende onderwijstaken naar de scholen. Decentralisatie zou er vanzelf toe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs zou verbeteren. Het basale vertrouwen, dat alles beter gaat wanneer de onderwijstaken gedecentraliseerd worden naar de scholen en de scholen daarbij zelf kwaliteitszorg ontwikkelen, ligt ten grondslag aan de manier waarop het onderwijstoezicht in de WOT is vormgegeven. Scholen krijgen meer vrijheid, dus toezicht op kwaliteit is nodig. De toegenomen eigen verantwoordelijkheid van de scholen maakt dat een meer stimulerend toezicht nodig is. Scholen krijgen meer vrijheid, maar moeten leren om met die vrijheid om te gaan. Het gegeven dat de scholen zich in een situatie bevinden waarin toename van de eigen verantwoordelijkheid nog moet groeien, maakt een proportioneel toezicht gewenst, waarbij aangesloten kan worden op de kwaliteitszorg die de scholen zelf ontwikkelen. Wanneer scholen maximaal van hun vrijheid gebruik gaan maken, zal de diversiteit van het onderwijsaanbod groter worden. Om ouders in staat te stellen een keuze te maken in dat diverse aanbod is meer transparantie nodig. Het openbaar maken van de inspectiegegevens speelt daarop in¹.

Ehren (2006) heeft een analyse gemaakt van de theoretische uitgangspunten achter de WOT². Het theoretische kader veronderstelt dat er een samenhang is tussen het toezicht en de kwaliteit van het onderwijs. Deze samenhang is zowel direct als indirect van aard. Er zijn drie elementen die een rechtstreeks verband veronderstellen tussen toezicht en kwaliteit van het onderwijs, namelijk het toe-

¹ Frans J.G. Janssens (2006), De onderwijsinspectie komt op bezoek, Praktijkserie Basisschool Management, 40, Kluwer Business, Alphen aan den Rijn

² Ehren, Melanie.C.M (2006), Toezicht en schoolverbetering, Proefschrift, Eburon, Delft

zicht op de deugdelijkheidseisen, het gebruik van een waarderingskader en het proportionaliteitsbeginsel. Deze drie elementen leiden alle tot verbetertrajecten op scholen, en daarmee tot kwaliteitsverbetering en een stijging in toegevoegde waarde. Via de openbaarheid van het inspectieoordeel is een indirect effect op de verbetering van de kwaliteit te verwachten. De openbaarheid bevordert dat scholen zich gaan verantwoorden, dat ouders beter geïnformeerd zijn en zwakke scholen gaan aanspreken op hun zwakke punten.

7.2.2 Het toezichtkader in het voortgezet onderwijs

Grondslag van het toezicht is het waarderingskader, dat de Inspectie voor het Onderwijs heeft vastgelegd in zogeheten toezichtkaders. Het waarderingskader geeft uitwerking aan de toetsingscriteria die in de WOT voor het voortgezet onderwijs zijn genoemd.

Met ingang van 1 januari 2006 is de Inspectie in het VO met een nieuw waarderingskader gaan werken, en is de werkwijze in het toezicht aangepast. De aanpassingen zijn door de Inspectie niet alleen aangebracht op basis van een evaluatie van de werkwijze 2003-2005, maar zijn ook gebaseerd op de ideeën rond governance en de invulling van geïntegreerd toezicht.

De belangrijkste uitgangspunten bij het toezicht in het VO zijn dat de school verantwoordelijk is voor de kwaliteit, dat de Inspectie proportioneel werkt met gebruikmaking van de verantwoordingsgegevens van de school en dat het toezicht ruimte biedt aan variëteit. De Inspectie geeft dit vorm door het toezicht in het VO meer risicogestuurd en meer maatwerk te laten worden.

Het nieuwe kader is door de Inspectie besproken met vertegenwoordigers van het onderwijsveld VO via het overleg met de belangenorganisaties en het is in pilots uitgeprobeerd.

De belangrijkste aanpassingen zijn: alleen kwaliteitsaspecten en indicatoren (geen overkoepelende domeinbeoordelingen of gedetailleerde aandachtspunten meer) en binnen de volledige lijst met indicatoren zijn kernindicatoren aangewezen.

Onderstaand een verkorte versie van het gehanteerde waarderingskader. De volledige versie is in de bijlagen te vinden.

1. Kwaliteitszorg

De school zorgt systematisch voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.

2. Voorwaarden voor kwaliteitszorg

De voorwaarden voor zorg voor kwaliteit zijn aanwezig.

3 Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod is gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen en de voorbereiding op vervolgonderwijs of arbeidsmarkt.

4. Tijd

De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.

5. Pedagogisch handelen

Het pedagogisch handelen van de leraren leidt tot een veilige en ondersteunende leeromgeving.

6. Didactisch handelen

Het didactisch handelen van de leraren ondersteunt het leren van de leerlingen.

7. Actieve en zelfstandige rol leerlingen

De leerlingen spelen een actieve en zelfstandige rol binnen de onderwijsactiviteiten.

8. Schoolklimaat

De school biedt leerlingen, ouders en personeelsleden een respectvolle en veilige omgeving.

9. Begeleiding

De begeleiding is erop gericht de leerlingen zich naar hun mogelijkheden te laten ontwikkelen.

10. Passende zorg

De leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen passende zorg.

11. Opbrengsten

De leerlingen behalen resultaten naar hun mogelijkheden.

7.2.3 De ingezette instrumenten

Het toezicht krijgt vanaf 2006 meer variatie in de vormen van Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO) en Jaarlijks Onderzoek (JO). De risicogestuurde aanpak van het inspectietoezicht blijkt vooral uit het feit dat de Inspectie de invulling van het toezicht in toenemende mate baseert op risicoprofielen en risicoanalyses. In deze risicoanalyses staan de gegevens over de opbrengsten van de school, de kwaliteit van de kwaliteitszorg en een aantal contextfactoren centraal. Op grond van de gegevens over de beide aspecten 'opbrengsten' en 'kwaliteitszorg', en aan de hand van de verdere risicoanalyse, wordt de precieze invulling van het toezicht bepaald.

De Toezichtsystematiek omvat vijf onderzoeksvormen:

- het Jaarlijks Onderzoek (JO),
- het Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO),
- het Nader Onderzoek (NO),
- het onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) en
- het Incidenteel Onderzoek (IO).

Deze onderzoeken zet de Inspectie in afhankelijk van de kwaliteit van de onderwijsinstellingen.

Het JO

Jaarlijks worden de scholen voor voortgezet onderwijs onderworpen aan een JO. De informatie voor het JO wordt digitaal aangeleverd. Het gaat bij het JO alleen om de opbrengsten van de school. Het JO, dat voorafgaat aan een PKO, gaat gepaard aan een bezoek van de Inspectie. In het jaar dat de school wordt onderworpen aan een PKO, vindt er geen JO plaats.

Bij een JO beoordeelt de Inspectie altijd de opbrengsten; bij een JO met een bezoek aan de school beoordeelt de Inspectie daarnaast ook de stand van zaken rond kwaliteitszorg.

Het PKO

Alle onderwijsinstellingen worden eens in de vier jaar onderworpen aan een PKO. In het PKO wordt op basis van een risicoanalyse van de school een toezichtarrangement opgesteld. In dat arrangement wordt bepaald welk deel van het toezichtkader geen risico vormt voor de school en welk deel aan een nieuw onderzoek wordt onderworpen. Het deel dat geen risico vormt wordt niet onderzocht.

Van het overige deel wordt bepaald welk deel van de kernindicatoren opnieuw beoordeeld gaat worden. Daarnaast kunnen afhankelijk van het oordeel van de Inspectie of de wensen van de school andere elementen dan de kernindicatoren worden meegenomen. Bij het PKO gebruikt de Inspectie zo veel mogelijk informatie die de school zelf beschikbaar stelt, onder meer de zelfevaluatie. De Inspectie informeert de school vooraf wanneer het PKO plaatsvindt.

Toen de WOT werd ingevoerd zijn bij alle VO-scholen PKO's verricht, als een soort nulmetingen. De uitkomst hiervan bepaalt of een school onder een 2-jarig of een 4-jarig PKO-regime valt.

Bij volgende bezoeken aan de school dient de inspecteur alleen te letten op elementen uit het waarderingskader die in het oorspronkelijke PKO niet goed scoorden. Bij een PKO beoordeelt de Inspectie wel altijd de kwaliteitsaspecten 'opbrengsten' en 'kwaliteitszorg', met de daarbij behorende indicatoren. De verdere invulling van het PKO wordt per school bepaald, aan de hand van het resultaat van de risicoanalyse. Op scholen waar de risicoanalyse geen bijzondere risico's laat zien, beperkt het onderzoek zich tot een beoordeling van de opbrengsten en de kwaliteitszorg.

Van andere elementen wordt verondersteld dat deze nog steeds in orde zijn. Als de Inspectie signalen heeft dat hier iets niet goed mee is, wordt er wel op gecontroleerd. Deze signalen kunnen klachten van ouders of leraren zijn, of signalen uit door de school zelf aangeleverde gegevens. Verder wordt het oordeel op deze kwaliteitsaspecten herbevestigd c.q. gevalideerd op basis van een 'lichte toets', in een zeer beperkt onderzoek op de school, meestal door middel van een gesprek met de directie en een delegatie van de leraren.

Het NO

Wanneer de Inspectie na een PKO meent dat de kwaliteit van de school tekortschiet, dan volgt een nader onderzoek (NO) naar mogelijke oorzaken en achtergronden van het tekortschieten. Hierbij kijkt de Inspectie vooral naar de kwaliteitsaspecten Zorg voor kwaliteit, Onderwijs en leren en Opbrengsten. De Inspectie probeert daarmee te achterhalen hoe het komt dat de kwaliteit zo sterk achterblijft bij de verwachtingen.

Bij het NO kunnen veel oorzaken en achtergronden worden meegenomen: management, organisatie, bestuur en beleid van de school, zoals de professionalisering van het personeel, de interne communicatie, de externe contacten en de inzet van middelen.

De Inspectie voert dit onderzoek aansluitend aan het PKO uit en rondt het af binnen een termijn van zes maanden. Hierbij kunnen ook externe deskundigen worden betrokken.

Na het NO kan alsnog geconstateerd worden dat de kwaliteit afdoende is. Als dat niet zo is krijgt de school een OKV (zie hieronder) of geeft de Inspectie de school een waarschuwing. Een waarschuwing wordt gegeven als het oordeel van de Inspectie luidt dat de school niet zeer zwak is maar wel voor de tweede keer het oordeel 'zwak' krijgt. Een waarschuwing is "een dringende oproep verbeteractiviteiten te ondernemen. De Inspectie geeft een waarschuwing alleen als de school en/of haar bevoegd gezag naar haar oordeel zonder zo'n waarschuwing de noodzakelijk geachte kwaliteitsverbeteringen niet ter hand neemt. Dit kan het geval zijn als de school onvoldoende feedback krijgt via de eigen kwaliteitszorg of vanuit haar omgeving."

Het OKV

Als een school het oordeel 'zeer zwak' krijgt wordt een termijn van maximaal twee jaar afgesproken waarbinnen de Inspectie onderzoek zal doen naar de mate waarin de school de kwaliteit verbetert op de aangewezen aspecten. Dit betekent dat de school wordt onderworpen aan onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV). Tijdens de periode van kwaliteitsverbetering volgt de Inspectie via monitor-bezoeken de school en legt zij tussentijds haar bevindingen vast. Kernvraag bij het OKV is of de kwaliteit van het onderwijs op de school inmiddels van een aanvaardbaar niveau is. Als dit niet het geval is, maar als er wel voldoende voorwaarden zijn die het vertrouwen rechtvaardigen dat dit niveau binnen een jaar wordt bereikt, kan de periode van kwaliteitsverbetering met een jaar verlengd worden.

Als de periode van kwaliteitsverbetering niet heeft geleid tot een aanvaardbaar kwaliteitsniveau, informeert de Inspectie de minister hierover. Het kan in uitzonderingsgevallen voorkomen dat de situatie op de school zo ernstig is dat de Inspectie het nodig vindt de minister eerder te informeren, zodat snel bestuurlijke actie kan worden ondernomen.

Conform artikel 14 van de WOT laat de Inspectie de informatie aan de minister vergezeld gaan van voorstellen over te treffen maatregelen. De wet noemt in dit verband de mogelijkheid het bestuur van de school te laten bijstaan door een extern deskundige en de mogelijkheid onder voorwaarden extra financiële middelen aan de school ter beschikking te stellen¹.

Scholen die te maken krijgen met een OKV komen op de lijst met zeer zwakke scholen. Deze lijst heeft de functie van 'naming and shaming', en wordt ook op internet gepubliceerd.

Het IO

Een IO vindt plaats naar aanleiding van een ernstig incident of klachten van ouders over ernstige situaties. Het IO kan ook plaatsvinden op initiatief van de minister van OCW.

7.2.4 Onderwijsverslag en themarapportages

Met behulp van de hiervoor genoemde instrumenten formuleert de Inspectie een oordeel over de kwaliteit van individuele onderwijsinstellingen. Met behulp van het onderwijsverslag en de themarapportages doet de Inspectie uitspraak over de sector in zijn geheel. Dit vindt zijn grondslag in artikel 23 van de Grondwet, waarin staat dat de regering jaarlijks verslag doet aan de SG over de staat van het onderwijs. Volgens de WOT moet dat verslag uiterlijk in de eerste week van mei zijn vastgesteld. Het verslag wordt voorzien van een bestuurlijke reactie aan de TK voorgelegd.

Het beleid van de ministers van OCW, LNV en de Inspectie is bepalend voor de inhoudelijke accenten in het verslag. De thematische accenten zijn meestal sectoroverstijgend. Zo stonden voor het onderwijsverslag van 2006 de thema's technisch lezen, zorg en begeleiding, veiligheid, voortijdig schoolverlaten en spijbelen, sociale cohesie, Beta en techniek in het onderwijs, onderwijspersoneel, nieuwe vormen van leren en doorlopende leerlijnen op de rol. Voor 2007 komen

¹ art. 104a WVO; art. 28 WOT.

diverse thema's op het terrein van de kwaliteit van het onderwijs aan bod (basisvaardigheden rekenen, wiskunde en taal, innovatie, VVE, cultuureducatie), zorg en begeleiding (leerlingenzorg), personeelsbeleid en de Wet BIO, en maatschappelijke vraagstukken (sociale cohesie, segregatie en veiligheid).

7.2.5 De validiteit van de ingezette instrumenten

Uit het onderzoek van Ehren (2006) blijkt dat de interne consistentie van het toepassen van het toetsingskader en de indicatoren tussen inspecteurs behoorlijk groot is. Inspecteurs komen in gelijke gevallen tot een gelijk oordeel¹. Inspecteurs verschillen onderling wel in de manier waarop zij hun oordeel toelichten aan de school en communiceren met de directie en het personeel tijdens hun bezoek. Scholen geven volgens Ehren de voorkeur aan inspecteurs die zich tijdens hun bezoek wat informeel opstellen.

7.3 De praktijk van het toezicht in het voortgezet onderwijs

7.3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van een internetenquête onder VO-scholen die in 2005 of 2006 een PKO hebben gehad, ingegaan op hun ervaringen daarmee en hun mening daarover. De gegevens uit de enquête worden merendeels weergegeven met gecomprimeerde indicatoren. Voor de volledige uitkomsten van de enquête wordt verwezen naar tabellen in de bijlagen.

Daarnaast worden ervaringen en meningen toegevoegd uit de diepte-interviews en het groepsgesprek met respondenten uit het voortgezet onderwijs en zijn omgeving (voor een lijst met respondenten zie bijlagen).

Alvorens op deze zaken in te gaan wordt hierna eerst de kwaliteit van het voortgezet onderwijs volgens de onderwijsinspectie behandeld.

7.3.2 Verantwoording over de staat van het onderwijs

Hoe het is gesteld met de kwaliteit van het onderwijs in Nederland verantwoordt de Inspectie jaarlijks aan de Tweede Kamer via het Onderwijsverslag. Het meest recente Onderwijsverslag (april 2006) doet verslag over het schooljaar 2004-2005.²

In de samenvatting van dit verslag staat over het voortgezet onderwijs:

“De kwaliteit van de scholen in het voortgezet onderwijs is in de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 ongeveer op hetzelfde niveau gebleven.

Over alle onderzoeken heen bezien, is bij 83 procent van de scholen het oordeel ‘voldoende’ uitgesproken over de opbrengsten van de school (rendement en examenresultaten). De aspecten zorg en begeleiding, onderwijsleerproces en leerstofaanbod zijn nog vaker als voldoende beoordeeld.

De kwaliteitszorg wordt evenals vorig jaar op tweederde van de scholen voldoende beoordeeld. De kwaliteit van het leerstofaanbod voldoet bij 95 procent van de scholen.”

¹ Ehren, Melanie C.M. (2006), Toezicht en schoolverbetering, Proefschrift, Eburon, Delft

² Inspectie van het Onderwijs, (2006) De staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2004-2005

Ouders kunnen erop vertrouwen dat hun kinderen op bijna alle scholen onderwijs krijgen dat ten minste voldoet aan de basisnormen voor kwaliteit. Voor een klein aantal scholen geldt dit echter niet. Ongeveer 17% van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft een onvoldoende oordeel op het onderdeel opbrengsten, en wordt op grond daarvan door de Inspectie als 'zwak' beoordeeld. Daarbinnen bevindt zich nog een groep die ook onvoldoende scoort op twee of meer van de kwaliteitsonderdelen 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'leerlingenzorg'. Eind 2005 waren dit 7 scholen. Deze scholen worden betiteld als 'zeer zwak', en staan onder een intensief vervolgtoezicht.

7.3.3 Ervaringen met vernieuwd toezicht en de actuele toezichtkaders

In 2004 heeft het SCO-Kohnstamm Instituut een survey gehouden over de ervaringen van de scholen voor voortgezet onderwijs met de nieuwe werkwijze van de Inspectie onder de WOT¹. Ten behoeve van dit evaluatieonderzoek is dezelfde vragenlijst nog een keer uitgezet. Daardoor wordt het mogelijk om te zien of er sinds 2004 veranderingen zijn opgetreden. Aan het onderzoek van het SCO werkten 53 scholen voor voortgezet onderwijs mee; aan dit onderzoek 165 scholen.

De vragenlijsten zijn afgenomen onder scholen in het VO die in 2005 of 2006 een PKO hebben gehad.

De voorbereidingen op het inspectiebezoek

Voor de VO-scholen is de praktijk van de Inspectie dat men eens in de vier jaar bezocht wordt voor een PKO (in geval van zwakkere scholen eens per twee jaar). Het PKO wordt maanden van tevoren aangekondigd, zodat een school zich er goed op kan voorbereiden. Als scholen zelf documenten hebben waarin een kwaliteitsoordeel over de school wordt gegeven verstrekken ze deze tevoren aan de Inspectie. Hierbij kan gedacht worden aan uitkomsten van een eigen systeem van kwaliteitszorg, maar ook aan intercollegiale beoordelingen door andere scholen.

Het PKO bestaat uit een meerdaags bezoek van de Inspectie. Het bezoek begint en eindigt met een gesprek met de directeur. Tijdens het bezoek worden gegevens verzameld via lesbezoeken en gesprekken met enkele leraren, ouders en leerlingen. Tevens wordt een gesprek met het bestuur gehouden. De gesprekspartners voor de Inspectie worden door de school gekozen. De Inspectie heeft het recht daar van af te wijken, maar doorgaans gebeurt dat niet.

Over het tijdstip van het PKO zou twee derde van de scholen wel wat meer inspraak willen hebben. Wat betreft de vraag welke docenten bij het PKO worden betrokken heeft een derde deze klacht.

Ter voorbereiding op het inspectiebezoek legt de school alle stukken klaar die betrekking hebben op eigen kwaliteitsmetingen. Scholen zijn doorgaans 2,6 dagen kwijt aan de voorbereidingen voor het inspectiebezoek (tabel 7.1). Zij ervaren dat als enigszins belastend. Zij krijgen vrijwel geen externe ondersteuning bij de voorbereidingen.

¹ Emmelot, Yolande, Sjoerd Karsten, Guuske Ledoux, en Ard Vermeulen (2004), Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht, SCO-Kohnstamm Instituut, UvA, Amsterdam

Tabel 7.1 Gemiddelde voorbereidingstijd en ervaren belasting, 2006

<i>Belasting voor de school</i>	
aantal dagen voorbereiding	2,6
ervaren belasting team en schoolleiding	belastend
externe ondersteuning bij voorbereiding	(vrijwel) geen

Bron: Internetenquête 2007

De schoolleiders verzorgen de voorbereiding van het inspectiebezoek voor het leeuwendeel zonder ondersteuning van anderen. Ruim een kwart wordt daarbij enigszins tot veel ondersteund door het bestuur. Een op de negen krijgt ondersteuning van een begeleidingsdienst, en een op de zeven van een adviseur.

Tabel 7.2 Voor welke van de onderstaande aspecten beschikte u over eigen schriftelijke gegevens die u ter beschikking kon stellen aan de Inspectie (uit zelfevaluatie)?

	aantal	%
Kwaliteitszorg	87	79
Toetsing	62	56
Leerstofaanbod	79	72
Leertijd	71	65
Onderwijsleerproces	68	62
Schoolklimaat	68	62
Zorg en begeleiding	98	89
Opbrengsten	87	79
Geen van bovenstaande	2	2
Totaal	110	100

Bron: Internetenquête 2007

Van alle in de bovenstaande tabel genoemde onderwerpen stelt een meerderheid van de schoolleiders dat men hierover eigen gegevens aan de Inspectie ter beschikking kon stellen.

Het functioneren van de inspecteur

De schoolleiders zijn zeer te spreken over de uitvoering van de PKO's door de inspecteurs:

- acht op de negen kennen de inspecteurs veel tot zeer veel deskundigheid toe;
- vijf op de zes kennen de inspecteurs veel tot zeer veel objectiviteit toe;
- zeven op de acht hebben veel tot zeer veel wederzijds vertrouwen ervaren;
- de door de school geleverde input wordt volgens twee derde ook in voldoende mate gebruikt;
- vijf op de zes ervaren het PKO veel tot zeer veel als een stimulans tot verbetering.

Het oordeel over het waarderingskader

Aan de scholen zijn zeven uitspraken voorgelegd, met behulp waarvan hun mening over het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs is gemeten (tabel 7.3). Het algemene oordeel over het waarderingskader van de Inspectie is redelijk positief. De gemiddelde score op een vierpuntsschaal die varieert van ontevreden tot zeer tevreden is 2,6 (hiervoor zijn de antwoorden op de negatief geformuleerde stellingen 'omgepoold'). De waardering voor het waarderingskader is in 2007 wat lager dan in 2004. Het grootste verschil is te constateren bij

het antwoord op de stelling of het kader een te groot stempel drukt op de inrichting van de kwaliteitszorg.

Tabel 7.3 Oordeel over het waarderingskader van de Inspectie (gemiddelden: 1 = mee oneens, 2 = enigszins mee eens, 3 = mee eens, 4 = zeer mee eens)

	2007	2004
Beslisregels zijn duidelijk	2,7	2,8
Beslisregels leiden tot eerlijk beeld van de school	2,5	2,6
Kader is goed instrument voor afleggen verantwoording kwaliteit school	2,7	2,7
Kader is goed instrument voor schooldiagnose en verbetering	2,8	3,0
Er is verschil tussen waarderingskader en wat wij vinden	2,4	2,2
Kader drukt te groot stempel op inrichting kwaliteitszorg	2,2	1,9
Kader geeft objectief beeld van kwaliteit school	2,2	2,4
Algemeen oordeel	2,6	2,8

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

Volgens twee derde van de schoolleiders heeft het waarderingskader voor de school zijn nut als een goed instrument om verantwoording af te leggen over haar kwaliteit. Een vergelijkbare meerderheid ziet het waarderingskader ook als een goed instrument om een diagnose van de school te maken die aanleiding kan zijn voor een verbetering van de school. Of de normen uit het kader tot een eerlijk beeld van de situatie op school leiden ligt wat controversiëler. De helft is het hier slechts mee eens.

Het waarderingskader is echter zeker niet onomstreden. Iets minder dan de helft van de schoolleiders geeft aan dat er een verschil is tussen wat de inspecteurs op basis van het waarderingskader een goede school vinden en wat men op de eigen school vindt. Ook is ruim een derde van mening dat de Inspectie met het waarderingskader een te groot stempel op de inrichting van de kwaliteitszorg van de school drukt.

Minder dan de helft van de schoolleiders is van mening dat door het waarderingskader de school en haar omgeving een objectief beeld van de kwaliteit van de school krijgen.

Oordeel van de scholen over de taak van de Inspectie

Aan de scholen zijn 8 onderwerpen uit het waarderingskader voorgelegd: kwaliteitszorg, toetsing, leerstofaanbod, leertijd, onderwijsleerproces, schoolklimaat, zorg en begeleiding, en opbrengsten. Gevraagd is of de scholen het de taak van de Inspectie vinden om deze onderwerpen te bekijken, mee te tellen in het oordeel en/of openbaar te maken (tabel 7.4).

Tabel 7.4 Oordeel over taken van de Inspectie

	2007	2004
gemiddelde van 8 taken: kijken	83%	96%
gemiddelde van 8 taken: meetellen in oordeel	75%	89%
gemiddelde van 8 taken: openbaar maken	69%	77%
totaal 24 taken	76%	87%

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

Het oordeel over de taken van de Inspectie is sinds 2004 sterk veranderd. In 2004 vonden de scholen dat de Inspectie veel moet zien, wat minder moet meetellen in haar oordeel en nog minder openbaar moet maken. In vergelijking met

2004 zien we in 2007: de scholen vinden dat de Inspectie wat minder moet komen kijken, minder moet meetellen in het oordeel en nog minder openbaar moet maken.

Uitgesplitst naar de verschillende oordelen ontstaat over de gegevens van 2007 een diverser beeld. Van al deze aspecten vindt een meerderheid van de schoolleiders dat hier zowel naar gekeken moet worden als dat deze aspecten mee moeten tellen in het eindoordeel. Onderstaand achter alle aspecten het percentage dat dit vindt.

- Kwaliteitszorg (naar kijken 96%, waarvan meetellen 93%)
- Opbrengsten (naar kijken 96%, waarvan meetellen 93%)
- Zorg en begeleiding (naar kijken 87%, waarvan meetellen 97%)
- Leertijd (naar kijken 83%, waarvan meetellen 79%)
- Toetsing (naar kijken 79%, waarvan meetellen 83%)
- Onderwijsleerproces (naar kijken 78%, waarvan meetellen 90%)
- Schoolklimaat (naar kijken 77%, waarvan meetellen 95%)
- Leerstofaanbod (naar kijken 75%, waarvan meetellen 88%)

Over kwaliteitszorg en opbrengsten is nauwelijks discussie: vrijwel iedereen vindt dat de Inspectie hier naar moet kijken en dit ook in haar eindoordeel over de kwaliteit van de school moet betrekken.

Van de onderwerpen die wat meer met de vormgeving van het onderwijs te maken hebben vindt een achtste tot een kwart dat de Inspectie hier niet naar hoeft te kijken.

Het oordeel van de scholen over het inspectierapport

Zowel in 2004 als in 2007 is de scholen gevraagd een oordeel te geven over het inspectierapport, waarin de resultaten van het PKO zijn vervat. Aan de scholen zijn 8 uitspraken voorgelegd over de conclusies in het eindrapport. Vier van deze uitspraken gaan over de duidelijkheid van het oordeel van de Inspectie en vier uitspraken gaan over de 'eerlijkheid' van het inspectieoordeel.

De oordelen over de duidelijkheid van het inspectierapport zijn sinds 2004 niet veranderd. Op een schaal van 1 (negatief) tot 4 (zeer positief) is het oordeel over de duidelijkheid van het rapport beide jaren 2,6. Het oordeel over de eerlijkheid van het inspectierapport is sinds 2004 nogal achteruitgegaan. In 2004 was het oordeel 3,2 en in 2007 is dat 2,8. Hierdoor is ook het totale oordeel over de conclusies in het eindrapport flink achteruitgegaan, van 3,0 naar 2,7.

Het gemiddelde oordeel over de conclusies van het inspectierapport is sinds 2004 iets minder positief geworden.

Tabel 7.5 Gemiddelde oordelen over het eindrapport; schalen variëren van 1 (= negatief) tot 4 (= zeer positief).

	2007	2004
Oordeel over conclusies eindrapport (8 items)	2,7	3,0
- waarvan: conclusies zijn eerlijk, fair	2,8	3,2
- waarvan: conclusies zijn duidelijk	2,6	2,6
Oordeel nut eindrapport (8 items)	2,6	2,8
Ruimte voor eigen keuzes (3 items)	1,4	1,3
Rekening houden specifieke omstandigheden (5 items)	3,0	3,0
<i>Gemiddeld oordeel</i>	<i>2,6</i>	<i>2,7</i>
Inspraak van de school (3 items)	2,4	-
Inspectiebezoeken stimuleren kwaliteitszorg (3 items)	3,5	-

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

Als we de scores over 2007 wat meer in detail bekijken zijn er nog enkele aandachtspunten. Zo vindt een ruime meerderheid de conclusies van de Inspectie in haar eindrapport voldoende fair, toch is een op de vijf het hier niet (helemaal) mee eens.

Eveneens een op de vijf schaart zich (gedeeltelijk) achter de stelling dat de conclusies voor het domein 'onderwijs en leren' afwijken van de conclusies uit het eigen beleid.

Al is de meerderheid in beide gevallen het hier niet mee eens, het feit blijft dat een substantiële minderheid op deze punten een negatieve mening is toegedaan. Voor het domein opbrengst geldt dezelfde conclusie, waarbij een nog groter deel 'zeer mee eens' antwoordt.

Een bij bijna de helft van de scholen voorkomende klacht is dat in de rapportage de eigen keuzes van de school niet goed genoeg gerespecteerd worden.

Als we kijken op welke gebieden de scholen keuzes hebben gemaakt die (enigszins tot sterk) op gespannen voet staan met het waarderingskader van de Inspectie, ontstaat het volgende rijtje:

- Leertijd (40%)
- Opbrengsten (39%)
- Kwaliteitszorg (30%)
- Onderwijsleerproces (24%)
- Toetsing (22%)
- Leerstofaanbod (17%)
- Zorg en begeleiding (11%)
- Schoolklimaat (9%)

Gebruik van het inspectierapport voor schoolverbeteringen

Zowel in 2004 als in 2007 is gevraagd of de scholen gebruik hebben gemaakt van het inspectierapport om schoolverbeteringen aan te brengen. Het gemiddelde gebruik van de inspectierapporten ligt beide jaren tussen de score 'gering' en 'redelijk' in, waarbij de gemiddelde score in 2007 iets lager ligt dan in 2004. De grootste daling doet zich voor bij het gebruik van het rapport om individuele leraren aan te spreken (tabel 7.6).

Tabel 7.6 Gebruik van elementen uit het inspectierapport voor schoolverbeteringen (vierpuntsschaal; 1 = niet; 2 = gering; 3 = redelijk; 4 = in sterke mate)

	2007	2004
(bijstelling) Schoolplan	2,7	2,7
Supervisieactiviteiten	1,8	2,0
Professionaliseringsactiviteiten	2,4	2,7
Evaluatieactiviteiten	2,7	3,0
Reflectie op onze eigen kwaliteitszorg	3,1	3,3
Om individuele leraren aan te spreken	1,9	2,3
totaal gemiddeld gebruik	2,4	2,6

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

De elementen uit het inspectierapport die het meest gebruikt zijn als inspiratiebron voor het aanbrengen van schoolverbeteringen zijn in beide jaren gelijk. De drie meest gebruikte reflexieve elementen zijn achtereenvolgens: de eigen kwaliteitszorg, het schoolplan en de evaluatieactiviteiten.

Openbaar maken van het inspectierapport

In tabel 7.7 is de mening van de scholen over het openbaar maken van het inspectierapport weergegeven met behulp van dezelfde stellingen als in 2004. Alle stellingen samen leveren een totaal oordeel op over de openbaarheid van de inspectierapporten. Dat totale oordeel varieert op een vierpuntsschaal van negatief (score 1) tot zeer positief (score 4). De scholen voor voortgezet onderwijs hebben in 2007 vrijwel hetzelfde oordeel over het openbaar maken van de inspectierapporten als in 2004. Beide jaren is het eindoordeel positief. De belangrijkste positieve functie van het publiek maken van de inspectierapporten is dat het de scholen prikkelt tot het verbeteren van de kwaliteit. Dat vonden de directeuren voortgezet onderwijs in 2004; in 2007 persisteren zij in deze mening.

Tabel 7.7 Mening van scholen over publiek maken van inspectierapporten (gemiddelde scores op de vierpuntsschaal 1 = oneens; 2 = enigszins mee eens; 3 = mee eens en 4 = zeer mee eens)

	2007	2004
Levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze	2,1	2,2
Nuttig voor ouders om stem te laten horen over kwaliteit school	2,0	1,9
Prikkelt scholen tot verbeteren kwaliteit	2,8	2,9
Leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen	1,7	1,6
Leidt tot demotivatie op scholen met slecht rapport	1,6	1,6
Leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met goed rapport	1,6	1,7
Hoort erbij, maar heeft geen betekenis voor ouders of school	1,5	1,3
Is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen	1,3	1,2
Totaal oordeel over openbaarheid, van 1 (= negatief) tot 4 (= zeer positief).	2,9	3,0

Bron: Internetenquête 2007 en SCO-Kohnstamm 2004

De schoolleiders zijn doorgaans niet van mening dat het waarderingskader hen in hun eigen keuze afremt omdat het of te gedetailleerd of te dwingend is dan wel gemakzucht oproept.

De Inspectie houdt volgens een krappe meerderheid rekening met de specifieke missie van de school, minder dan de helft vindt dit ook voor de specifieke popu-

latie leerlingen. Op beide punten hebben de scholen derhalve vaak kritiek op de Inspectie.

Beduidend minder kritiek is er op de mate waarin de Inspectie rekening houdt met specifieke ontwikkelingen, de wijk waarin de school staat en de samenwerking met welzijnsinstellingen.

Vrijwel alle scholen zijn met een vorm van een kwaliteitssysteem bezig. Echter, bij slechts een op de acht is het een integraal onderdeel van het denken en handelen binnen de school. Nog eens een derde heeft wel een centraal georganiseerd systeem.

Verder heeft ruim een derde een projectmatig systeem en een zesde verricht incidentele acties.

Volgens ruim een derde van de schoolleiders waren alle zwakke punten uit het inspectierapport reeds zelf door de school geconstateerd, volgens ruim de helft was dat deels reeds het geval. In de onderstaande tabellen wordt nagegaan hoe het rapport de scholen verder van nut is geweest.

Een kwart van de scholen ziet meer brood in een PKO dan in geld voor een eigen kwaliteitsonderzoek. Slechts een op de acht vindt het PKO verspilde moeite. Uit bovenstaande gegevens blijkt dat het inspectierapport door scholen pertinent niet als vervanger van de kwaliteitszorg wordt gebruikt, maar de scholen juist stimuleert om de eigen kwaliteitszorg aan te pakken.

Iets meer dan een op de vijf vindt dat het rapport vooral van waarde is voor bestuur en management.

Twee vijfde haalt uit het rapport aanwijzingen die de leraren op het goede spoor kunnen zetten

Het is dan ook niet verwonderlijk dat het rapport met verschillende geleidingen door een ruime meerderheid van de schoolleiders besproken is:

Tabel 7.8 Met wie heeft u de inhoud van het inspectierapport besproken?

	aantal	%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met het bestuur	85	77
De inhoud van het rapport doorgesproken met het hele team	89	81
De inhoud van het rapport is doorgesproken met de MR	90	82
De ouders zijn ingelicht over de inhoud van het rapport	70	64
Totaal	110	100

Slechts een derde van de scholen denkt dat de publicatie van de rapporten de ouders nuttige informatie voor schoolkeuze op kan leveren. Eveneens een derde denkt dat de ouders op grond van de rapporten hun stem kunnen laten horen over de kwaliteit van de school.

Driekwart van de schoolleiders meent dat scholen door het publiceren van de rapporten geprikkeld worden om hun kwaliteit te verbeteren.

Een aantal voorgelegde mogelijke negatieve gevolgen van de publicatie van inspectierapporten worden niet door de schoolleiders onderschreven. Slechts een kleine minderheid van ongeveer een zesde is bang dat ongewenste concurrentie tussen scholen ontstaat, dat scholen met een slecht rapport gedemotiveerd raken of dat scholen met een goed rapport zelfgenoegzaam raken.

De schoolleiders halen zeker hun schouders niet op voor de publicatie, slechts een op de tien zegt dat het er bij hoort zonder enige betekenis te hebben. Toch

denkt slechts een op de twintig dat de gevolgen duidelijk merkbaar zijn bij de aanmelding van nieuwe leerlingen.

7.3.4 Verdieping

Proportionaliteit

Toen de WOT werd ingevoerd zijn bij alle VO-scholen PKO's verricht, als een soort nulmetingen. De uitkomst hiervan bepaalt of een school onder een 2-jarig of een 4-jarig PKO-regime valt.

Bij volgende bezoeken aan de school let de inspecteur alleen op elementen uit het waarderingskader die in het oorspronkelijke PKO niet goed scoorden, met uitzondering van de kernelementen opbrengst en kwaliteitszorg. Van andere elementen wordt verondersteld dat deze nog steeds in orde zijn. Als de Inspectie signalen heeft dat hier iets niet goed mee is, wordt er wel op gecontroleerd. Deze signalen kunnen klachten van ouders of leraren zijn, en in het geval van schoolresultaten zijn dit cijfers die de Inspectie heeft.

Dit systeem heeft volgens zowel de Inspectie als de scholen als nadeel dat de inspecteur nog maar een deel van de school ziet en geen goed totaaloverzicht meer heeft. En hoe verder weg de nulmeting is, hoe meer verouderd de gegevens zullen zijn, iets dat met de jaren een groter probleem zal worden. Voor de scholen is het een nadeel dat er alleen naar de negatieve elementen gekeken wordt. Ze willen zelf graag ook de positieve punten in het rapport vermeld zien.

Volgens sommige respondenten is de waarde van een inspectierapport daardoor tegenwoordig minder dan vroeger. De Inspectie heeft door de bovenstaande procedure geen goed beeld meer van de totale kwaliteit van het onderwijs. Het geheel is nu eenmaal meer dan de scores op verschillende onderdelen. Alleen van scholen die als slecht te boek staan/stonden weet de Inspectie nu voldoende. Deze systematiek is volgens sommige respondenten mede ingegeven door bezuinigingen. Er is momenteel gewoon te weinig tijd om met de beschikbare menskracht alle scholen volledig door te lichten.

Wat betreft het Jaarlijks Onderzoek en de jaarlijkse digitale vragenlijst (scholen maken hier zelf nauwelijks onderscheid tussen) hebben veel respondenten kritiek: er worden veel te veel zaken gevraagd die vaak hetzelfde zijn (geen verschillen tussen jaren of tussen de scholen van een bestuur) of die bij andere instanties al bekend zijn. Het totale pakket kost veel tijd, de meldingen die we van scholen te horen kregen varieerden van 2 dagen tot een week. Een school meldt ook dat enkele collega's uit een soort burgerlijke ongehoorzaamheid zomaar wat invullen, als zij bepaalde percentages niet kunnen schatten of als het opzoeken daarvan te veel tijd kost.

Echter, een respondent merkte ook op dat men zich ook kan afvragen of de moeite die het een school kost om de vragenlijst en het JO in te vullen niet sterk samenhangt met de mate waarin de school zelf relevante informatie bijhoudt.

Over de hoeveelheid werk die het JO kost kan overigens volgens de Inspectie ook een misverstand bij de scholen bestaan. De Inspectie stuurt tevens vragenlijsten naar de scholen van onderzoeken die men onder andere in opdracht van het ministerie verricht. Deze (eveneens verplichte) werkzaamheden worden door de scholen ook meegeteld, terwijl zij niet voor het JO zelf zijn.

De gegevens die in een JO worden verzameld, zijn puur cijfermatig en zeggen volgens een schooldirecteur weinig over de kwaliteit van de school en het gegeven onderwijs. In een gesprek met een inspecteur doet hij zelf inzichten op, waardoor de school zich kan verbeteren, terwijl dat bij het opgeven van cijfers volgens hem niet het geval is. Al met al kost een JO de school veel meer tijd dan een PKO. Hij ziet daarom veel liever een inspecteur langskomen, dan dat hij de ellenlange vragenlijsten van het JO moet invullen.

Volgens meer respondenten zou de Inspectie jaarlijks langs moeten komen voor een informeel gesprek. Wat betreft de oude situatie, waarin de Inspectie vaker langskwam, menen veel scholen dat dit systeem zo gek nog niet was. Al vindt ook een respondent dat de scholen zelf zullen moeten toegeven dat dit een “*tikkeltje onvolwassen*” is.

Nogmaals het waarderingskader

Door verschillende respondenten wordt gesteld dat de Inspectie over de manier van lesgeven niet zou moeten oordelen. Op welke manier er wordt lesgegeven zou niet van bovenaf opgelegd moeten worden. Dit past niet bij de vrijheid die we de scholen tegenwoordig willen geven. Wel moet de school kunnen toelichten waarom men ervoor kiest op een bepaalde manier les te geven. Het kan dus wel onderwerp zijn van een gesprek tussen de inspecteur en de rector, maar moet niet (losstaand) worden beoordeeld.

Zoals het door een vertegenwoordiger van een vakbond wordt geformuleerd: de Inspectie spijkert de vrijheid, die aan de voordeur wordt gegeven, aan de achterdeur dicht. De WOT mag niet gebruikt worden om pedagogisch-didactisch te sturen op de scholen. In de praktijk gebeurt dat dus wel.

Zoals een schooldirecteur zegt: Er is een bondgenoot nodig en geen verkeerd geïnstrueerde politieman.

Vanuit een school in de G4 wordt opgemerkt dat het waarderingskader de lading goed dekt, maar het maakt onvoldoende onderscheid tussen grote steden en de rest. Deze respondent zou graag zien dat de Inspectie op het gebied van rendement vergelijkingen maakt met andere grote steden, in plaats van met het landelijke gemiddelde. De grote steden scoren hier namelijk altijd slechter vanwege hun leerlingpopulatie.

Een schooldirecteur merkt op dat hij meer vrijheid voor de school wil om eigen keuzes te maken. De Inspectie zou hem wat meer op afstand moeten controleren, bijvoorbeeld door de tevredenheid van het personeel en de leerlingen, en het rendement van de school te meten. Eigenlijk zou het rendement volgens hem leidend moeten zijn bij het totaaloordeel. Hoe de school tot dat rendement komt, is de zaak van de school zelf. Dat de school dan gaat sturen op dat rendement (zwakke leerlingen niet aannemen), ziet hij als een noodzakelijke ontwikkeling. Hij is bereid hierover dan harde afspraken te maken, waarop de school en hijzelf ook mogen worden afgerekend.

In het waarderingskader mag in de visie van verschillende respondenten meer aandacht zijn voor het handelen van het bestuur. Bijvoorbeeld door te kijken of er een goed systeem is van Governance: of er voldoende controle is door een onafhankelijke Raad van Toezicht, en of er een bestuursreglement is. Het verleggen van autonomie naar de scholen kan perverse gevolgen hebben als de output gekoppeld wordt aan de inkomsten: het oppotten van middelen om (onrealisti-

sche) tegenslagen op te kunnen vangen en zelfs zelfverrijking van bestuurders zoals in andere sectoren zichtbaar is. Kijken naar de directie en het bestuur is momenteel geen taak van de Inspectie, aangezien de organisatie van het onderwijs valt onder de vrijheid van bestuur. Het bestuur van de school maakt geregeld wel deel uit van informele gesprekken tussen inspecteur en schoolleider, maar hiervan worden geen verslagen gemaakt.

De inspecteur als adviseur

Veel scholen beschouwen het inspectierapport dat een PKO oplevert als een gratis doorlichting van de eigen organisatie, waar men zijn voordeel mee kan doen. Dit beeld wordt van verschillende kanten bevestigd. Een schooldirecteur voegt hieraan toe: "De inspectierapporten bevestigen het beeld dat ik over mijn school heb en ondersteunen mij om bepaalde zaken aan te pakken. Met een inspectierapport in de hand is het makkelijker om impopulaire zaken aan de rest van de school te 'verkopen'."

Het is echter de vraag of dit ook een doel van het inspectiebezoek mag zijn. Enerzijds wordt weliswaar gesproken van professionele organisaties die hier gewoon gebruik van maken, anderzijds wordt de vraag opgeworpen of het niet zo moet zijn dat een school de zaken al op orde heeft voor de inspecteur de school doorlicht.

Volgens de Inspectie zelf en het ministerie moet de Inspectie meer de rol kiezen van accountant: meer controleren en minder adviseren; de Inspectie moet zeker aangeven waar het fout zit (en eventueel waardoor dit wordt veroorzaakt), maar moet niet zelf proberen het probleem op te lossen. Wat dat betreft zit de Inspectie soms nog te veel op twee stoelen. Scholen gebruiken de Inspectie in zekere zin nu nog te veel als (gratis) organisatieadviseurs. De Inspectie mag scholen wel wijzen op "good practices" bij andere scholen.

Wat betreft de adviesfunctie van de Inspectie stellen beiden dat andere organisaties dat zouden kunnen verzorgen. Dat de Inspectie dat doet, c.q. hiervoor door scholen gebruikt wordt, is zelfs te beschouwen als een vorm van oneigenlijke concurrentie. Voor advies zijn de scholen niet afhankelijk van de Inspectie. Scholen kunnen zich bijvoorbeeld laten visiteren door andere scholen, wat tot nieuwe inzichten kan leiden. Bij de onderwijsondersteuningsstructuur: de LPC's, Cito, SLO en schooladviesdiensten, gaat er veel meer geld om dan bij de Inspectie. Voor de scholen is voor dergelijke diensten geld overgeheveld in de lumpsum.

Wijze van toezicht houden

Verschillende partijen stellen dat de Inspectie (meer dan nu het geval is) onverwachte schoolbezoeken moet uitvoeren. Scholen voeren nu te veel een toneelstukje op, en verfraaien de school voor het bezoek.

Het LAKS voelt hier bijvoorbeeld wel voor, maar de meeste scholen zelf zijn er wat huiverig voor: "Laten we geen dopingcontrole-sfeer scheppen." "Als critical friend – kom eens kijken en informeer je – is het prima."

Een leraar geeft toe dat een inspectiebezoek wordt gevreesd en men bereidt zich inderdaad voor. "Veel collega's willen niet de discussie met de Inspectie aan en passen zich aan. Je moet zeggen dat de waarnemingen wel kloppen; maar de conclusies niet."

Een schoolbestuur heeft hiervoor een eigen oplossing. Het meldt het (reeds lang bekende) bezoek van de Inspectie wel aan het personeel, maar op de dag ervoor. Hierdoor wordt het personeel niet overvallen, maar kan men zich ook niet voorbereiden op ander gedrag dan normaal.

Nogmaals transparantie

De WOT heeft per definitie geleid tot meer transparantie. Voor de WOT waren er geen voor iedereen toegankelijke beoordelingen van, en rapporten over individuele scholen. Als scholen het volgens de Inspectie niet goed deden, kregen ze dat wel te horen, maar er werd geen rapport hierover openbaar gemaakt.

De algemene opinie is dat het goed is dat de Inspectie gegevens publiceert. Voorheen waren er alleen de door Trouw en Elsevier gepubliceerde lijsten, en zo iets kan je beter in eigen hand houden.

Echter: vrijwel iedereen meldt dat ouders de kwaliteitsrapporten niet snappen en ze niet gebruiken bij de schoolkeuze. Scholen profileren zich er ook niet mee, kwaliteitskaarten staan bijvoorbeeld zelden op de site van de school.

Uit onderzoek van OCW blijkt ook dat de rapporten geen factor zijn die ouders bij de schoolkeuze betrekken. Overigens maken kinderen die schoolkeuze steeds vaker zelf (bijvoorbeeld omdat ze naar dezelfde school als hun vriendjes willen gaan).

Ook is het twijfelachtig wat de invloed van de rapportages zou zijn als de ouders ze wel zouden lezen. Zelfs de publicaties van de 'Trouw-cijfers' blijken volgens OCW-onderzoek slechts een beperkt effect te hebben op de schoolkeuze. Een effect op de toe- en afname van leerlingen was in een onderzoek alleen licht merkbaar voor de drie beste scholen, en de drie slechtste. Voor de andere scholen was er geen verband tussen de beoordeling van de school en het aantal leerlingen dat zich voor de school inschrijft.

Zowel scholen als de Inspectie zelf melden dat het nadeel van de kwaliteitskaart is dat deze per definitie achterhaald is, want gebaseerd op oordelen uit een min of meer recent verleden. Een slecht (maar ook een goed) rapport van de school blijft enige tijd staan. In het meest extreme geval zijn gegevens 4 jaar oud.

Sancties

In de meeste gesprekken met deskundigen kwam ook aan de orde dat men van mening is dat het huidige 'sanctieregime' niet voldoet.

Als een school slecht presteert kan men dat jaren volhouden zonder dat er harde maatregelen genomen worden. Scholen die als zwak worden aangewezen kunnen daar jarenlang mee weggelaten worden zonder dat ze een waarschuwing krijgen om de kwaliteit te verbeteren. Als ze als zeer zwak worden aangewezen hebben ze maximaal nog twee jaar de tijd om dit te doen (OKV), waarbij ze eens in het half jaar een monitor-bezoek krijgen. Hierbij wordt er echter alleen op gelet of men zijn best doet op de aangewezen onderdelen, en niet op de totale kwaliteit. Na afloop van het OKV wordt wel een volledig PKO verricht.

De Inspectie kan een school nu alleen 'aan de schandpaal nagelen' of vaker langskomen (wat volgens de meeste respondenten op zich al als straf wordt ervaren). De Inspectie moet extreme gevallen aan de minister voorleggen, die dan de mogelijkheid heeft (een deel van) de bekostiging in te trekken, wat in de praktijk sluiting van de school zou betekenen. Verschillende partijen maken zich zorgen dat het langdurige proces van nu ervoor kan zorgen dat een hele genera-

tie scholieren met slecht onderwijs te maken heeft voordat er een oplossing wordt gevonden. Het zou volgens de meeste respondenten goed zijn als er meer mogelijkheden waren om sneller in te grijpen.

Zoals een respondent het uitdrukt: "Als er problemen zijn moet snel een inschatting gemaakt worden of de situatie überhaupt te verbeteren is. Als die inschatting negatief is, moet de minister de school snel sluiten. Het feit dat zoiets nooit gebeurd is, geeft de scholen nu ook het gevoel dat de Inspectie toch niets kan doen. Als een school erg slecht functioneert kan het ministerie ook redeneren dat er toch voldoende andere scholen in de buurt zijn, en dat de school gesloten kan worden."

Over wat er dan moet gebeuren is echter niet iedereen het eens. Sommigen neigen naar financiële sancties (bestuurlijke boetes) die door de Inspectie uitgedeeld kunnen worden. Deze sancties moeten kort kunnen volgen op de constatering van zaken die mis gaan. Velen hebben daar weer als bezwaar tegen dat dit alleen maar ten koste van de kwaliteit van het onderwijs gaat, aangezien het geld toch ergens vandaan moet komen.

Een mogelijke andere sanctie is het onder curatele stellen van een school, hoewel dit dan volgens sommigen geen 'staatsschool' moet worden. Toch worden zaken als een interim-bestuur, 'artikel 12 status' of een taskforce die de problemen aanpakt c.q. helpt aanpakken vaak genoemd als de enige alternatieven die sneller kunnen werken dan de huidige methode.

Onderwijstijd

De huidige nadruk op de onderwijstijd zit de scholen hoog. Zoals een directeur het formuleert: "Ik heb sterk de indruk dat de Inspectie door een gril van de Tweede Kamer de stopwatch moet hanteren."

Men vindt nu dat Inspectie haar goede naam verspeelt door streng te controleren op lestijd. "De Inspectie moet zich richten op kwaliteit, niet op kwantiteit." Momenteel halen scholen rare capriolen uit om de norm te halen; bijvoorbeeld door een grote groep leerlingen in de gymzaal onder begeleiding van één docent huiswerk te laten maken en te proberen dat als onderwijstijd te rekenen. Een dag voor een werkweek in het buitenland wordt bijvoorbeeld opgegeven als 24 uur lestijd.

Volgens de meeste respondenten is het goed dat de Inspectie controleert op handhaving van de norm, maar zoals gezegd kan er wel een discussie plaatsvinden over de hoogte van de norm. Zo kunnen veel gymnasiumleerlingen wellicht toe met minder lestijd (en meer zelfstudie). De discussie over lestijd is volgens een directeur dan ook "een discussie over *opvang* van leerlingen (ouders schrikken als ze veel vrij zijn) en niet over *onderwijs*." De Inspectie had zich in de ogen van de scholen wellicht kunnen verzetten toen haar, na jaren van gedogen, opgedragen werd alle scholen op dit gebied streng te gaan beoordelen.

Aandacht voor de mening van leerlingen

Met betrekking tot de Inspectie van scholen gaat er volgens het LAKS veel buiten de leerlingen om. Bij Inspectiebezoeken worden door de Inspectie wel leerlingen gevraagd om hun mening, maar deze leerlingen zijn vooraf geselecteerd door de school. Het gaat om 'de leuke leerlingen', die een positief verhaal hebben over de school. Volgens het LAKS zou een inspecteur eerst een tijd op het schoolplein

moeten rondlopen en moeten praten met 'normale' leerlingen om zo een beter beeld te krijgen van de mening van leerlingen.

Het LAKS zou graag zien dat scholen standaard een jaarlijks leerlingtevredenheidsonderzoek zouden houden onder alle leerlingen. Nu gebeurt dat incidenteel, en op sommige scholen. Volgens het LAKS is dit een voorwaarde voor een goed kwaliteitssysteem.

Opvallend is inderdaad dat wij (de onderzoekers) bij tevredenheidsonderzoeken vaak horen dat deze naar de ouders uitgaan; over tevredenheidsonderzoeken onder de leerlingen wordt minder gesproken.

Een nieuwe WOT

Volgens de Inspectie zijn scholen op dit moment "*absoluut niet rijp voor het ontbreken van toezicht*" en moet de Inspectie aanvullend toezicht verzorgen. De scholen geven dit zelf ook aan. De nieuwe WOT moet echter toekomstgericht zijn en dus al van dat verantwoordelijkheidsgevoel uitgaan. In de tussentijd moet er toch nog een strakker toezicht zijn dan de nieuwe wet uiteindelijk zou voorschrijven.

Volgens een schooldirecteur zou de Inspectie meer moeten kijken naar zaken die de scholen vanuit de maatschappij opgedragen krijgen. Denk hierbij aan de manier waarop de school uiting geeft aan haar zorgplicht en de samenwerking met andere instanties. Hierbij gaat het niet alleen om de onderwijsinstanties (samenwerking PO en VO), maar ook om jeugdzorg, gemeente, GGD, politie enzovoorts (bijvoorbeeld in regionale arrangementen).

Verder oppert een directeur dat het goed zou zijn als de Inspectie in een gesprek in zou gaan op de manier waarop de school haar middelen inzet. 'Geld' en de 'kwaliteit van onderwijs' worden nu veelal los beoordeeld. Wat hem betreft zou dit best kunnen worden geïntegreerd. Waaraan je het geld besteedt kan veel zeggen over waar de accenten gelegd worden.

7.4 (On)wenselijke ontwikkelingen in het toezicht van het voortgezet onderwijs

7.4.1 *Proportioneel toezicht*

Het belangrijkste thema is het proportionele toezicht. Hierbij zijn de volgende kanttekeningen te maken.

Governance hangt samen met minder toezicht?

De aanname is dat het proportionele toezicht past bij de governance-gedachte, waarbij de scholen steeds meer zelfstandigheid krijgen als ze hun zaakjes bestuurlijk en in dit geval ook op het gebied van de kwaliteitszorg goed geregeld hebben. Deze zelfstandigheid wordt ook toegepast bij het toezicht: minder, meer op gegevens afgaan die door de school verstrekt worden en meer op afstand. Maar klopt deze aanname wel? Sommige respondenten stellen dat een grotere mate van zelfstandigheid juist gepaard zou moeten gaan met meer toezicht, meer verantwoording afleggen. Als je de scholen niet meer voorschrijft hoe ze alles moeten doen, maar ze daar juist steeds meer vrijheid in geeft, kun je ook stellen dat je scherper in de gaten moet houden wat dit allemaal oplevert. Het is weliswaar een goede ontwikkeling dat scholen steeds meer bestuurlijke vrijheid krijgen, maar het is niet goed dat dit samengaat met het feit dat ze steeds min-

der verantwoording af hoeven te leggen. Weliswaar is een voorwaarde voor governance dat de scholen meer verantwoordelijkheid aan hun eigen directe omgeving afleggen, maar ook volgens de scholen zelf is dit over het algemeen nog lang niet goed geregeld. Een terugtrekkende overheid hoeft in deze situatie niet samen te gaan met een terugtrekkend controleorgaan.

Overschatting kwaliteitszorg?

Bij kwaliteitszorg wordt onder andere gedacht aan tevredenheidsmetingen bij ouders en wellicht bij leerlingen, en verantwoording afleggen aan een bestuur of een raad van toezicht. Maar zijn dit wel de juiste partijen die het toezicht van de Inspectie over kunnen nemen? Zit bij deze partijen wel voldoende inzicht? En zijn de prioriteiten die deze partijen stellen wel de juiste? Zo kunnen ouders tevreden zijn als hun kind nooit blijft zitten en met een diploma de school verlaat. Maar zij zullen geen zicht hebben op de waarde van dit diploma en de criteria die zijn aangelegd voor het verkrijgen van het diploma. Als bijvoorbeeld bij schoolonderzoeken de cijfers 'opgekrikt' worden, dan zullen ouders niet snel klagen. Een bestuur zal wellicht bovenmatig veel aandacht schenken aan de financiële gang van zaken. Zij ontvangen immers het geld van het ministerie en na afloop van het schooljaar moet de jaarrekening kloppen. Het liefst voegt men na afloop van het schooljaar wat geld aan de reserves toe, want je weet maar nooit wat er in de toekomst kan gebeuren. Als daardoor de kwaliteit van het gegeven onderwijs onder de maat is zal het bestuur dit niet zo gauw merken. Kortom, een school die volgens de governance-gedachte verantwoording aflegt aan de betrokken partijen zou daardoor wel eens andere prioriteiten kunnen leggen dan de Inspectie wenselijk acht.

Prima model voor de toekomst?

Het idee van het proportioneel toezicht is een werkend model als de scholen aan bepaalde voorwaarden voldoen. Men moet een goed systeem van kwaliteitszorg hebben waarmee de Inspectie van betrouwbare en bruikbare informatie kan worden voorzien. Men moet over de bestuurlijke slagkracht beschikken om (zelf)kritiek op het eigen functioneren te formuleren en van anderen te herkennen en erkennen, en er vervolgens veranderingen mee in gang te zetten. Louter metingen over de stand van zaken zijn niet genoeg, men moet er ook iets mee doen.

Alle partijen zijn het erover eens dat de meeste scholen hier (nog) niet aan voldoen. Wellicht dat dit in de toekomst anders zal zijn, maar voorlopig zitten we met een toezichtkader dat bij de meeste scholen vooruit loopt op ontwikkelingen op het gebied van de kwaliteitszorg die nog maar net in gang zijn gezet. Toezicht op de prestaties van de scholen is een te kostbaar goed om ingezet te worden als katalysator voor deze veranderingen op de scholen. Het toezicht moet inzicht verschaffen of het goed gaat met het onderwijs. Als scholen daarbij al veel vrijheid krijgen zonder dat zij daar zelf controlemechanismen voor hebben, lopen we grote risico's. Laat de scholen eerst in de ideale situatie belanden waar het proportioneel toezicht van uitgaat, en pas het dan pas toe. En dan echt alleen bij de scholen die er klaar voor zijn.

Wat is er tegen een inspectiebezoek?

Een onderdeel van het risicogericht toezicht is dat een school in plaats van een PKO met persoonlijk bezoek van de inspecteur een jaarlijkse vragenlijst krijgt waarbij men louter formuleren in dient te vullen. Bij de scholen krijgen we te horen dat ze eigenlijk liever een inspecteur op bezoek hebben. Liever met een persoon van vlees en bloed over het reilen en zeilen van de eigen organisatie

praten en kritische vragen beantwoorden dan eenzijdig formulieren invullen. Een inspectiebezoek, en zeker ook het daaruit voortvloeiende rapport, zet scholen tot zelfreflectie en nadenken aan. Een verantwoording door louter formulieren in te vullen doet dat niet. Als het proportioneel toezicht is uitgevonden omdat zo de scholen meer vrijheid hebben, en zij dat zelf niet zo ervaren, zit er dan geen denkfout in het systeem? Een school meent dat het bijna een straf is al die formulieren in te moeten vullen, terwijl men aan het bezoek van de Inspectie zelf ook nog iets overhoudt. Is er wellicht iets voor de scholen bedacht dat zij zelf anders in zouden vullen?

Een andere manier om hier tegenaan te kijken is simpelweg een financiële: formulieren in laten vullen is goedkoper dan inspecteurs langs sturen. Door bezuinigingen wordt het toezicht op de scholen anders ingevuld. Laat dit dan duidelijk zijn, en verpak het niet in de boodschap dat dit gedaan wordt om de scholen een plezier te doen.

7.4.2 Het waarderingskader

Het waarderingskader is in samenspraak met het veld opgesteld. Over het gebruik en de waarde van het kader verschillen de meningen echter.

Het geheel is meer dan de som der delen

Door veel scholen wordt het totaaloordeel gemist. Zeker geldt dit als de Inspectie niet op alle onderdelen kijkt omdat hiervoor het positieve oordeel van een vorige meting gehandhaafd blijft. Scholen hebben niet alleen behoefte aan dit totaaloordeel, zij willen ook een bevestiging van de oude positieve oordelen. Voor hen geldt dat het goed is om complimenten te krijgen. Voor de kritische beschouwer geldt dat het goed is om een jarenoud oordeel opnieuw te onderbouwen.

Gelijke monniken gelijke kappen?

Het waarderingskader is voor alle scholen gelijk. Toch is er binnen het voortgezet onderwijs sprake van een heterogene groep scholen. Ten eerste zijn er grote verschillen in de bestuurskracht. Het maakt nogal uit of een school onderdeel van OMO is of als éénpitter onder een eigen bestuur valt. Ten tweede zijn de onderwijssoorten verschillend. Een gymnasium verdient een andere behandeling dan een VMBO. Ten derde is de leerlingensituatie divers. Een zwarte school in een probleemwijk in een grote stad, een gemengde school in een middelgrote stad en een witte school op het platteland: alledrie staan ze voor een deels verschillende situatie, die wellicht om verschillende oplossingen vraagt. De meningen verschillen of het waarderingskader hier wel altijd in kan voorzien.

Past het wel bij de vrijheid van onderwijs overal op te letten

Scholen hebben een krachtig argument als zij zeggen dat het bij de governance-gedachte past dat de Inspectie niet meer op alle slakken zout legt. Tevens zijn er onderwerpen die tot het domein van de scholen behoren: hoe richt je je onderwijs in, hoe geef je les. De Inspectie mag hier naar kijken, maar op basis hiervan tot een positief of negatief oordeel komen past niet bij de vrijheid die scholen hebben. Als er zorgen zijn over de opbrengst van bepaalde keuzes mag dit wel, maar als het oordeel is dat de school een andere keuze maakt dan het beleid voorstaat past dit niet.

Ontbreken bestuur en organisatie

Nu bij de governance steeds meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur wordt gelegd moet de Inspectie ook in haar oordeel betrekken hoe

de school georganiseerd is. Toezicht en sturing door het bestuur, eventueel de stijl van leiding geven van de directeur, dit zijn allemaal zaken die passen bij het beoordelen van de kwaliteit en de mogelijkheid tot kwaliteitsverbetering van een professionele organisatie.

7.4.3 Sancties

De huidige procedures die worden ingezet bij scholen die slecht presteren lijken niet te voldoen. Velen maken zich zorgen dat een school die slecht presteert dit te lang vol kan houden zonder dat er daadwerkelijk wordt ingegrepen. En jaren slecht presteren betekent gewoon een verloren onderwijsgeneratie op deze school.

Het idee van veel respondenten om direct in te kunnen grijpen op scholen met taskforces o.i.d., in plaats van het over te laten aan de school zelf die al bewezen heeft daartoe niet geëquipeerd te zijn, spreekt aan. Bestuurlijk en politiek zullen daar wat hobbels voor moeten worden genomen, maar als het belang van het onderwijs voor ogen wordt gehouden zullen alle partijen hierover toch een compromis moeten kunnen vinden.

Recente ideeën om via wetgeving OCW (of de Inspectie) meer mogelijkheden te geven in te grijpen bij besturen sluiten hierbij aan. Sancties zijn immers geen doel op zich, maar dienen een middel te zijn om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd is.

8 De WOT in het BVE-veld

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de werking van de WOT in het BVE-veld besproken. Zowel de gevolgde aanpak van het onderzoek, als de wettelijke grondslag van het toezicht in de BVE-sector behoeft vooraf enige toelichting, zodat de kern van het hoofdstuk goed kan worden begrepen.

Anders dan bij PO en VO is er onder de BVE-instellingen geen internetenquête gehouden. In plaats daarvan zijn mondelinge interviews met stakeholders, beleidsverantwoordelijken en toezichthouders gevoerd, in totaal 15, afgestemd met de opdrachtgever. Naast een gesprek met een vertegenwoordiger van de MBO-raad en de beleidsverantwoordelijke binnen de directie BVE is er een gesprek gevoerd met het COLO en met JOB. Ook zijn er 7 interviews met ROC's en AOC's gevoerd, deels op managementniveau en ten dele met de kwaliteitsmanagers van de betreffende instelling. Ook is er een interview gevoerd met een kenniscentrum en heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met het Platform Toezicht van het COLO. Ten slotte hebben gesprekken plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van PAEPON, met de directeur KCE en met de hoofdinspecteur BVE. Van de gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt, die door de betreffende respondent zijn gevalideerd. Dat vormt samen met recent onderzoek en beleids- of wettelijke documenten de basis voor het onderhavige hoofdstuk.

Wat betreft de wettelijke basis voor het toezicht in de BVE-sector kan worden gesteld dat het toezicht van KCE op de kwaliteit van examinering, exameninstellingen en examenproducten niet in de WOT maar in de WEB wettelijk is verankerd. Dit hoofdstuk beperkt zich tot het toezicht, zoals dat via de WOT is geregeld. Dat houdt in dat dit hoofdstuk niet ingaat op het toezicht dat KCE houdt op onderwijsinstellingen in het BVE-veld, maar zich beperkt tot het toezicht van de onderwijsinspectie op KCE: dat is namelijk in de WOT geregeld.

8.2 Kenmerken van de sector

8.2.1 *Middelbaar beroepsonderwijs*

Middelbaar beroepsonderwijs is gericht op de theoretische en praktische voorbereiding voor de uitoefening van beroepen. Hierbij gaat het om beroepen waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist. Het beroepsonderwijs bevordert ook de voorbereiding op vervolgonderwijs en algemene vorming en ontplooiing van deelnemers en draagt zo bij aan het maatschappelijk functioneren. Het middelbaar beroepsonderwijs richt zich primair op jongeren vanaf 16 jaar.

8.2.2 *Kengetallen en aantal toezichtinstellingen*

In 2005 volgden 1 miljoen jongeren een opleiding. Hiervan volgde 46%, dus 485.000 jongeren, een opleiding op MBO-niveau. Daarvan volgden 25.000 deelnemers een opleiding op een AOC (Agrarisch Opleidings Centrum), 435.000 een opleiding op een ROC (Regionaal Opleidings Centrum) en 25.000 deelnemers een opleiding op een vakinstelling.

De BVE-sector omvat 78 onderwijsinstellingen, 43 ROC's, 12 AOC's en 15 vakinstellingen en overige instellingen, waaronder BVE-onderwijs verbonden aan een hogeschool. Deze 78 instellingen bieden in totaal 729 verschillende opleidingen aan. Er werken ruim 50.000 mensen op die instellingen: docenten, tutores, sectorhoofden en dergelijke. Daarnaast zijn er 79 niet-bekostigde (private) onderwijsinstellingen die MBO-onderwijs aanbieden.

Naast deze onderwijsinstellingen zijn er 18 Kenniscentra, die door de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) bepaalde maatschappelijke taken uitoefenen. De Kenniscentra worden bestuurd door organisaties van werkgevers en werknemers en zijn per bedrijfstak of beroepscategorie georganiseerd. De Kenniscentra zijn verantwoordelijk voor:

- het ontwikkelen van voorstellen voor de kwalificatiestructuur met kwalificatieprofielen en het onderhouden daarvan;
- het zorgen voor voldoende beschikbare beroepspraktijkvormingsplaatsen in bedrijven;
- het meeondertekenen van de praktijkovereenkomst tussen onderwijsinstelling, deelnemer en het betreffende bedrijf;
- het accrediteren (keuren) van erkende leerbedrijven.

In de praktijk biedt een kenniscentrum of een aan een KC gelieerde rechtspersoon ook andere (private) diensten aan. Die zijn over het algemeen afgeleid van de wettelijke taken van het KC en worden geleverd aan bedrijven of personen in die bedrijfstakken waar het betreffende KC werkzaam is. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het opleiden van praktijkbegeleiders, dat wil zeggen werknemers binnen bedrijven waar de deelnemers aan een MBO-opleiding werken of stage lopen en die binnen dat bedrijf verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van die deelnemers.

8.2.3 Structuur opleidingen

De ROC's bieden middelbaar beroepsonderwijs aan in drie sectoren: techniek, economie en dienstverlening&gezondheidszorg. Daarnaast bieden de ROC's educatie voor volwassenen, zoals cursussen inburgering, sociale redzaamheid en alfabetiseringscursussen. De AOC's bieden zowel voorbereidend als middelbaar beroepsonderwijs aan in de agrarische sector. Het onderwijs is ingedeeld in 8 werelden: van surprising nature via mighty machines tot natural health. Vakscholen bieden opleidingen aan voor specifieke branches, zoals opleidingen voor grafici, slagers, meubelmakers e.d.

Het MBO kent een keuze uit twee leerwegen: twee derde van de deelnemers kiest voor de beroepsopleidende leerweg. De BOL biedt volledig dagonderwijs aan met praktijkstages, die 20 tot 60% van de leertijd beslaan. De andere leerweg in het MBO is de beroepsbegeleidende leerweg, BBL. Hier beslaat het praktijkgedeelte ten minste 60% van de leertijd. In de praktijk is de BBL veelal 4 dagen werken en 1 dag school. Intussen zijn er ook mengvormen tussen BOL en BBL ontstaan.

In regel duurt een MBO-opleiding 2, 3 of 4 jaar. Een tweejarige opleiding leidt tot een startkwalificatie. De WEB onderscheidt de volgende beroepsopleidingen:

1. de assistent-opleiding,
2. de basisberoepsopleiding,
3. de vakopleiding,

4. de middenkaderopleiding,
5. de specialistenopleiding, en
6. andere opleidingen.

8.2.4 Actuele ontwikkelingen

Ontwikkeling aantal deelnemers

Het aantal deelnemers in het bekostigde deel van het BVE-onderwijs neemt sinds 2002/3 geleidelijk af, gemiddeld met 1% per jaar. Deze daling valt geheel toe te schrijven aan de daling van het aantal deelnemers aan de volwasseneneducatie. De deelname aan het beroepsonderwijs laat de afgelopen 5 jaar juist een stijging zien, vooral in de beroepsopleidende leerweg (BOL).

Ontwikkelingen kwalificatiestructuur

Op dit moment wordt gewerkt aan een aanpassing aan de huidige kwalificatiestructuur. Dit is volgens OCW gewenst omdat er inmiddels te veel verschillende kwalificaties zijn en omdat het beroepsonderwijs niet snel genoeg kan inspelen op de veranderingen in de beroepspraktijk. COLO, MBO Raad en Paepo werken samen aan die nieuwe kwalificatiestructuur. Uitgangspunt van die nieuwe kwalificatiestructuur is, dat deze in meerdere mate competentiegericht moet zijn om zodoende beter op de beroepspraktijk aan te sluiten. Centraal element hierbij is de omslag van eindtermen naar competenties. In de vorm van experimenten, proeftuinen, wordt inmiddels op een aantal plaatsen in Nederland geoefend met deze nieuwe wijze van leren.

Governance code BVE

In 2006 is door de MBO-Raad een Governance Code vastgesteld. Deze is overigens tot stand gekomen op basis van een adviescommissie. Het ministerie van OCW heeft meegekeken bij de ontwikkeling ervan. De instellingen zijn verplicht om deze GC voor 1 januari 2008 in te voeren. De GC regelt het kwaliteitsniveau van zelfsturing binnen de instellingen en ook de relatie RvT en CvB. De invoering van de GC was voor de OI mede aanleiding om te besluiten tot de later te beschrijven nieuwe vorm van toezicht. De bezochte ROC's zijn volop bezig met de implementatie van kwaliteitssystemen, van managementinformatiesystemen en van planning- en controlsystemen. Dat daarmee nog niet alles botertje tot de boom is, blijkt wel uit recente krantenartikelen en ook onderzoek van de OI over de 850-urenproblematiek. En zijn JOB en LAKS een actie begonnen onder het thema 'wij willen leren'.¹ Actueel speelt de problematiek rond competentie leren.

Studeerbaarheid en studietijd

De afgelopen jaren is het MBO-onderwijs sterk veranderd. Colleges en lessen, waarbij de docent vertelt en studenten luisteren hebben plaatsgemaakt voor 'het nieuwe leren' waarbij studenten alleen of in groepjes leren en de docent niet meer is dan een begeleider, zoals bij het studiehuis voor havo en vwo en het competentiegericht leren voor HBO en WO. In 'het nieuwe leren' moeten studenten leren zelfstandig kennis te vergaren aan de hand van problemen of opdrachten. De studentenvakbonden, maar ook de Inspectie zelf, constateert dat met deze nieuwe leer- en werkvormen het aantal contacturen onder druk komt te staan.

¹ Meer informatie is terug te vinden op www.noodklok.nl

De Inspectie voor het Onderwijs heeft geconstateerd dat een deel van de in 2004/5 onderzochte scholen niet voldoet aan de urennorm. Voor BVE geldt een norm van 850 uren per jaar. De OI constateert, dat zowel voor het VO als voor de BVE de uitkomsten van het onderzoek zorgen laten zien over het vermogen van instellingen om zich te verantwoorden over de gerealiseerde onderwijstijd. Bij 1 op de 7 onderzochte instellingen is de onderwijstijd onder de maat, zo stelt de OI in haar onderwijsverslag. In het voorjaar van 2007 zal een uitgebreid onderzoek plaatsvinden naar de realisatie van voldoende onderwijstijd.

8.3 Toezicht in het BVE-veld; wettelijk kader

8.3.1 *Uitgangspunten WOT in het licht van de WEB*

In de Wet op het Onderwijs Toezicht (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. Daarnaast moeten de onderwijsinstellingen niet méér worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van toezicht nodig is. En ten slotte is het toezicht er mede op gericht om te informeren over de ontwikkelingen in de sector BVE, in het bijzonder de kwaliteit ervan. Dat wordt neergelegd in het jaarlijkse onderwijsverslag.

Een school is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs. Deze eigen verantwoordelijkheid omvat het beschrijven van de beoogde kwaliteit in concrete streefdoelen, het realiseren van deze doelen, het bewaken van de kwaliteit en het daarover afleggen van publieke verantwoording. De bepalingen in de WEB over het kwaliteitszorgverslag voor het beroepsonderwijs, in de vorm van een driejaarlijkse zelfevaluatie, drukten deze eigen verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht uit. Wel is deze verplichting voor de driejaarlijkse zelfevaluatie komen te vervallen en vervangen door een meer risicogericht en proportioneel toezicht, dat wel een jaarlijkse verantwoording van de instelling over resultaten en over de bereikte kwaliteit of kwaliteitsverbetering als vertrekpunt neemt.

Binnen deze wettelijke kaders bepaalt de school zelf de kwaliteitsdoelen en –normen evenals de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en wordt geëvalueerd. Op grond van haar eigen beoordeling bepaalt de school vervolgens zelf welke kwaliteitsverbeteringen zij nodig acht. De WOT gaat uit van hetzelfde uitgangspunt, door de inspectie opdracht te geven aan te sluiten bij de wijze van processturing, waarvoor de school zelf heeft gekozen.

Voor de BVE-sector zijn in de WOT geen aspecten van kwaliteit opgenomen. Dat komt omdat de WEB zelf aan de BVE-instellingen een aantal wettelijke opdrachten geeft, gekoppeld aan een grote mate van autonomie. Het onderzoek van de Inspectie richt zich dan ook vooral op de manier waarop de instellingen deze opdrachten uit de WEB gestalte hebben gegeven, welke kwaliteitsdoelen zij zich daarbij hebben gesteld en of die op een aanvaardbaar niveau zijn of worden gerealiseerd.

Artikel 1.3.6. van de WEB drukt die autonomie van de instelling uit.
Het bevoegd gezag richt een stelsel van kwaliteitszorg voor de instelling dan wel voor het agrarisch innovatie- en praktijkcentrum in en draagt er in dat verband

zorg voor dat, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de in de eerste volzin bedoelde beoordeling geschiedt met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. De uitkomsten van de beoordeling zijn openbaar.

De minister van OCW kan dan volgens de WEB maatregelen treffen als het onderwijs van onvoldoende kwaliteit is gebleken. Een en ander is neergelegd in artikel 6.1. van de WEB. Zo luidt artikel 6.1.4. als volgt.

Onze Minister, gehoord de in [artikel 6.1.2](#) genoemde commissie, kan besluiten dat ten aanzien van een beroepsopleiding die de instelling verzorgt, de rechten, genoemd in [artikel 1.3.1](#), ontnomen worden indien:

- 1. gebleken is dat de kwaliteit van die opleiding gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest,*
- 2. niet of niet meer wordt voldaan aan hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald ten aanzien van de kwaliteitszorg, het onderwijs of de examens, dan wel,*
- 3. de verzorging van die opleiding kennelijk niet langer doelmatig kan worden geacht, gelet op het geheel en de spreiding van het aanbod van beroepsonderwijs.*

Daaraan gaat een waarschuwing aan het bevoegd gezag vooraf. De maatregelen die de minister kan treffen zijn geregeld in artikel 6.1.5. Tot die maatregelen behoren:

- de instelling doen bijstaan door een extern deskundige;
- onder voorwaarden extra financiële middelen aan de instelling beschikbaar stellen;
- nadere regels omtrent de toekenning van en verantwoording voor maatregelen, voor zover deze het verstrekken van financiële middelen betreffen.

Ten aanzien van de examinering gaan de sanctiemogelijkheden van de minister ook ver. Zo beschrijft artikel 6.1.5. van de WEB dat de minister een instelling het recht op examinering kan ontnemen indien de kwaliteit van de examens niet voldoet aan de standaarden die in de WEB zijn neergelegd.

8.3.2 Toezichthouders

Voor het toezicht op de instellingen, bekostigd en niet-bekostigd, zijn drie toezichtorganen actief. Ten eerste de Inspectie van het Onderwijs, die toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs en op de kwaliteitsborging op de instellingen (ROC's, AOC's, vakscholen en Kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, de KBB's). Daarnaast houdt zij toezicht op het Kennis Centrum Examinering (KCE), dat zelf de kwaliteit van examinering en examenproducten onderzoekt. Die taak is wettelijk verankerd in de WEB. En de Auditdienst houdt toezicht op de rechtmatigheid van de bekostiging en de besteding van de middelen.

8.4 Taken Inspectie van het Onderwijs

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie heeft 3 taken:¹

- de beoordelingstaak;
- de stimuleringstaak;
- de rapportagetaak.

8.4.1 Wie staan onder toezicht?

ROC's

In de eerste plaats de ROC's en AOC's. Hier voert de Inspectie een jaarlijks onderzoek uit, eventueel gevolgd door een nader onderzoek. De (nieuwe) werkwijze van de Inspectie wordt in de volgende paragraaf beschreven.

KBB

De Kenniscentra vielen tot dit jaar buiten het toezicht van de Inspectie omdat deze taak niet in de WOT was geregeld. De Kenniscentra hebben daarop het initiatief genomen om dat toezicht bij convenant met het ministerie van OCW te regelen. Dat heeft geleid tot het experimenteel toezichtkader KBB, dat sinds 2006 van kracht is. In 2006 en in 2007 voert de OI een bestandsopname uit bij alle KBB's. Op basis van die bestandsopname wordt het experimentele toezicht geëvalueerd. Op basis daarvan wordt dan een besluit genomen om het wettelijk toezicht op de kenniscentra bij wet te regelen. Tevens kan dan het toezichtkader definitief worden vastgesteld in overleg met het veld en zal het toezicht tevens op basis van risicoanalyse worden vormgegeven. Ook de kenniscentra zijn bezig een Governance Code in te voeren: dat krijgt voor eind 2007 bij alle kenniscentra zijn beslag.

Niet-bekostigd onderwijs

Ook niet-bekostigde onderwijsinstellingen vallen onder het toezicht van de Onderwijsinspectie en KCE. Voor de BVE-sector geldt daarbij, dat opleidingen die erkend zijn en opgenomen zijn in het CREBO (Centraal Register Beroeps Onderwijs) onder het toezicht van de Inspectie vallen. Ook deze niet-bekostigde instellingen behoren van voldoende kwaliteit te zijn en worden door de OI daarop beoordeeld. De Inspectie hanteert daarbij een werkwijze die past bij niet-bekostigde instellingen, waarbij voldoende variëteit in de wijze van aanbieden, de organisatie en de inrichting van het onderwijs gewaarborgd is. Daarnaast is het aspect toegankelijkheid een belangrijk punt: op dit punt verschillen de toezichtkaders voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen vooralsnog van elkaar.

KCE

Ook KCE valt onder het meta-toezicht van de Onderwijsinspectie. KCE is vier jaar geleden op initiatief van het bedrijfsleven en het onderwijsveld tot stand gekomen. Dat klaagde steen en been over de kwaliteit van de examinering en de ermee gemoeide kosten. De rol van KCE is om alle 9.000 examens jaarlijks op kwaliteit te toetsen. Zij toetst de examenproducten en de kwaliteit van het proces van examineren. De werkwijze van KCE valt onder de WEB, de kwaliteit van die werkwijze wordt door de Onderwijsinspectie getoetst.

¹ Kamerstukken II, MvT WOT, pagina 29.

8.4.2 Wat wordt getoetst: de toezichtkaders

Met de invoering van de WOT is een model ingevoerd dat is gebaseerd op het beginsel van zelfregulerend vermogen van de instellingen. Verondersteld wordt, dat dit beter aansluit bij het beleid van decentralisatie en marktwerking in de publieke sector en daarmee effectiever zal zijn. De overheid stimuleert instellingen door middel van zelfevaluatie en kwaliteitszorg de kwaliteit op orde te brengen en te bevorderen. Daar waar de instelling actief werkt aan het transparant maken van de eigen kwaliteit, zal de Inspectie, afhankelijk van het kwaliteitsniveau zelf vastgelegd in (interne en externe) sturings- en verantwoordingsdocumenten, gebruik maken van de uitkomsten. Dit wordt het beginsel van proportionaliteit genoemd. Twee begrippen staan daarbij centraal: kwaliteit en kwaliteitszorg. De mate van inspectie is afhankelijk van (genormeerde) kwaliteit (zie verder) en van de mate waarin de instelling door middel van zelfsturing (kwaliteitszorg) in staat is om deze kwaliteit te verhogen en hierover verantwoording aflegt.

De Inspectie voor het Onderwijs en KCE toetsen op kwaliteit. Nu is kwaliteit een containerbegrip. De WOT hanteert kwaliteit als een overkoepelende term, die verschillende aspecten van onderwijs omvat. Deze aspecten zijn in te delen in twee categorieën:

- wettelijke voorschriften;
- andere aspecten van kwaliteit.

Wettelijke voorschriften zijn er in de vorm van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Deze voorschriften zijn algemene kaders, zoals bijvoorbeeld eisen aan docenten, het navolgen van wettelijke voorschriften en het voldoen aan de (wettelijk voorgeschreven) onderwijstijd. Daarnaast zijn er inhoudelijke opdrachten, zoals het realiseren van kerndoelen. Om elke school te stimuleren een zo hoog mogelijke kwaliteit te bereiken, geeft de WOT de inspectie de opdracht om ook te letten op een aantal andere aspecten van kwaliteit die specifiek betrekking hebben op het functioneren en presteren van de individuele school.

De kwaliteitsnormen waaraan de instellingen moeten voldoen, zijn vastgelegd in toezichtkaders. In de sector BVE zijn vier verschillende toezichtskaders actief:

- toezichtkader BVE;
- toezichtkader kenniscentra;
- toezichtkader KCE;
- toezichtkader niet-bekostigd onderwijs.

Toezicht BVE

In de toezichtkaders zijn de kwaliteitsaspecten vastgelegd, waarop door de inspectie wordt toegezien. Deze kwaliteitsaspecten zijn neergelegd in waarderingskaders. Dit zijn uitwerkingen van het begrip kwaliteit in een reeks kwaliteitsaspecten, indicatoren of criteria. In het onderstaande schema zijn de aspecten en criteria van het waarderingskader BVE neergelegd.

Overzicht: Aspecten en criteria van het waarderingskader BVE

	KWALITEITSASPECT	CRITERIUM
1	Governance ¹	1.1. sturing
		1.2. beoordeling
		1.3. verantwoording
		1.4. intern toezicht
2	Wettelijke vereisten	2.1. wettelijke vereisten
3	Toegankelijkheid	3.1. instroom kansarme groepen
		3.2. begeleiding kansarme groepen
		3.3. rendement kansarme groepen
4	Programma	4.1. samenhang
		4.2. beroepskolom
		4.3. maatwerk
		4.4. programmatijd
		4.5. voorzieningen
		4.6. examens educatie
5	Leerproces	5.1. leertijd
		5.2. werkvormen
		5.3. studiebegeleiding
6	Trajectbegeleiding	6.1. intake
		6.2. loopbaanbegeleiding
		6.3. samenwerking
		6.4. registratie
7	Omgang en veiligheid	7.1. bejegening
		7.2. veiligheid
		7.3. maatregelen veiligheid en sociale cohesie
8	Rendement	8.1. rendement niveau 1
		8.2. rendement niveau 2
		8.3. rendement niveau 3
		8.4. rendement niveau 4
		8.5. extern rendement

Toezicht kenniscentra

Bij het toezicht op de kenniscentra staat de volgende vraag centraal:

Leiden de werkzaamheden van het KBB tot relevante kwalificatieprofielen voor maatschappij en arbeidsmarkt en tot zowel kwantitatief als kwalitatief voldoende bpv- en leerwerkplaatsen?

In het Toezichtkader KBB is een en ander vastgelegd in het Waarderingskader KBB. De inspectie expliciteert in dit waarderingskader, wat van het KBB mag en moet worden verlangd. Dit leidt tot drie deelvragen:

1. *Hoe is de kwaliteitsborging en –verbetering van het KBB?*
2. *Hoe is de kwaliteit van de werkzaamheden van het KBB betreffende de kwalificatiestructuur?*
3. *Hoe is de kwaliteit van de werkzaamheden van het KBB betreffende de beroepspraktijkvorming?*

¹ Voorheen het begrip 'kwaliteitszorg'. Dit is vervangen door het begrip 'governance' en daarmee inhoudelijk uitgebreid met het criterium intern toezicht.

Bovengenoemde vragen zijn omgezet in vijf kwaliteitsaspecten. Deze aspecten zijn in de vorm van indicatoren in het waarderingskader nader uitgewerkt.

Kwaliteitsaspect 1: Het kenniscentrum waarborgt en verbetert stelselmatig de kwaliteit van zijn werkzaamheden en legt daar verantwoording over af.

Kwaliteitsaspect 2: De ontwikkeling en het onderhoud van de kwalificatiestructuur worden door het kenniscentrum doelmatig en doeltreffend ingericht en uitgevoerd.

Kwaliteitsaspect 3: Het kenniscentrum bevordert en bewaakt de kwaliteit van de praktijkplaatsen.

Kwaliteitsaspect 4: Het kenniscentrum bevordert en bewaakt de kwantiteit van de praktijkplaatsen.

Kwaliteitsaspect 5: Het kenniscentrum voert de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de praktijk- en leerwerkovereenkomsten op adequate wijze uit. De kwaliteitsaspecten zijn afgeleid van de wettelijke eisen uit de WEB en de WVO. Het toezicht- en het waarderingskader zijn in nauw overleg met het veld en het COLO uitgewerkt.

Toezicht op KCE

Het toezicht van KCE is neergelegd in de WEB. Het KCE is geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het KCE voert onderzoek uit naar de examens en de examinering van de instelling en geeft daarover een oordeel in de vorm van een verklaring.

Artikel 7.4.9 van de WEB regelt de taken van KCE.

Onze Minister wijst een rechtspersoon aan die tot taak heeft:

a) het ontwikkelen van voorstellen voor de standaarden, bedoeld in [artikel 7.4.4](#);

b) het ingevolge [artikel 7.4.9g](#) verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van de examinering van beroepsopleidingen door instellingen en exameninstellingen aan de hand van de standaarden, bedoeld in [artikel 7.4.4](#).

Alvorens standaarden of een wijziging daarvan voor te stellen, voert het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en van het bedrijfsleven en andere betrokkenen. Het Kwaliteitscentrum examinering beroepsopleidingen verricht het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, op zodanige wijze dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldig onderzoek noodzakelijk is.

De wet beschrijft daarbij ook het uitgangspunt van proportionaliteit.

Het KCE gaat aan de hand van ontwikkelde standaarden de kwaliteit van de examens van alle beroepsopleidingen aan alle instellingen beoordelen.¹

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op KCE. Hiertoe is het Toezichtkader KCE opgesteld. Dit toezichtkader heeft alleen betrekking op de toezichtstaak van de Inspectie en niet op het toezicht dat KCE houdt op de instellingen zelf: dat vormt immers geen onderdeel van de WOT maar van de WEB. De inspectie heeft dan tot taak erop toe te zien, dat KCE aan haar wettelijke taak op voldoende kwalitatief niveau invulling geeft. De werkwijze zelf staat KCE vrij.

¹ MvT WEB, artikel 7.4.9a.

De centrale vraag bij het toezicht op het KCE luidt:

Leiden de werkzaamheden van het KCE jaarlijks tot een betrouwbaar en valide oordeel over de kwaliteit van de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen?

De Inspectie expliceert in het waarderingskader wat van het KCE mag en moet worden verlangd. Daarbij zijn de KCE-standaarden, die door de minister zijn vastgesteld, en de bijbehorende normering voor het beoordelen van de kwaliteit van de examens uitgangspunt.

Dit leidt tot vier deelvragen:

1. *Beoordeelt het KCE de kwaliteit van de examens en de examinering van beroepsopleidingen?*
2. *Onderzoekt het KCE jaarlijks de examens en de examinering van alle beroepsopleidingen?*
3. *Voldoet het KCE aan de wettelijke bepalingen omtrent rechtsbescherming, werkprocedures en wettelijke documenten?*
4. *Hoe is de kwaliteitsborging en –verbetering van het KCE?*

Bovengenoemde vragen zijn omgezet in kwaliteitsaspecten.

Kwaliteitsaspect 1 Heeft het KCE de door de minister vastgestelde standaarden juist toegepast?

Kwaliteitsaspect 2 gaat in op de omvang van de onderzoeken door het KCE en de resultaten daarvan.

Kwaliteitsaspect 3: Zijn deze werkzaamheden uitgevoerd zoals bedoeld in de wet?

Kwaliteitsaspect 4 toetst of het KCE een werkend kwaliteitsstelsel heeft.

De minister kan bij taakverwaarlozing KCE van haar toezichtstaak ontheffen als sprake is van ernstige verwaarlozing van taken door KCE. Wat echter onder 'ernstige verwaarlozing' moet worden verstaan is in de WEB niet gedefinieerd.

8.5 De praktijk van het toezicht in het BVE-veld

8.5.1 Werkwijze inspectie van het onderwijs: ROC's

Veranderd toezicht vanaf augustus 2006

Tot augustus 2006 verrichtte de inspectie eens in de drie jaar bij elke instelling een periodiek kwaliteitsonderzoek. In de tussenliggende jaren kwam de inspectie elk jaar langs voor een jaarlijks onderzoek. Deze werkwijze is vanaf augustus 2006 veranderd; hierbij is het veld nauw betrokken.

Er zijn meerdere redenen, waarom de OI medio 2006 besloot een nieuwe koers in te slaan. De eerste is de uitkomst van de tussentijdse evaluatie WOT die daartoe een aanzet gaf: meer focus op risicogericht toezicht vormt daarbij het adagium. Dat werd mede mogelijk gemaakt door het feit dat de sector zelf de lijn van de governance-code tot ontwikkeling bracht. Op advies van de Stuurgroep, die medio 2006 haar advies uitbracht, is er op instigatie van de MBO Raad een governance-code ontwikkeld, die – voor alle instellingen verplicht – per 1 januari 2008 van kracht wordt. Veel instellingen zijn dan ook druk doende om op basis van deze code te werken aan de kwaliteit van kwaliteitszorg en sturing binnen de eigen organisatie. Ook aspecten als vermindering van administratieve lasten en effectief/efficiënt werken spelen als argumenten voor de nieuwe werkwijze een belangrijke rol.

Op basis van een experimentele fase, die van augustus 2006 tot augustus 2007 heeft plaatsgevonden, heeft de uniforme manier van werken plaatsgemaakt voor maatwerk in de vorm van risicogericht toezicht. Doel is om meer op afstand te blijven als er geen risico's zijn en de onderzoeken efficiënter te richten op (onderdelen van) instellingen waar de kwaliteit wel in het geding is. Het motto van de Inspectie is: minder waar het kan, scherper waar het moet: dit past ook naadloos in het beleid van het ministerie van OCW.¹ Een tweede verandering die gaande is, is die van geïntegreerd toezicht (auditedienst, inspectie, CFI): single information, single audit is daarbij het vertrekpunt.

ROC's Governance-code

De BVE-sector heeft een eigen governance-code ontwikkeld en deze begin 2006 ingevoerd. Alle instellingen zijn verplicht om deze GC op 1 januari 2008 ingevoerd te hebben. Een onafhankelijke commissie onderzoekt tot 2008 hoe deze invoering in de praktijk verloopt. Deze code maakt duidelijk dat de instellingen werk willen maken van goed bestuur, onafhankelijk intern toezicht en verantwoording tegenover hun omgeving en de overheid. In dit beeld van een sector die zich wil verantwoorden over geleverde prestaties past ook de mbo-benchmark die eind 2006 voor het eerst is gepresenteerd, maar nog niet openbaar is. De Inspectie sluit met haar nieuwe werkwijze op deze ontwikkeling aan: naarmate een instelling haar kwaliteit en kwaliteitszorg (governance) beter in orde heeft, doet de Inspectie minder onderzoek.

Nader uitgewerkt betekent dit uitgangspunt het volgende. In het kader van governance verantwoordt de instelling haar resultaten zowel intern als extern, zowel horizontaal (tegenover de belanghebbenden) als verticaal (tegenover de overheid). In deze verantwoording geeft de instelling weer hoe de geleverde prestaties beoordeeld zijn, wat de uitkomsten daarvan waren, hoe deze met de belanghebbenden besproken zijn en tot welk nieuw beleid en welke nieuwe maatregelen dat heeft geleid. De mate waarin blijkt dat de instelling (onvoldoende) kwaliteit levert, haar kwaliteit beheerst en er verantwoording over aflegt, bepaalt mede het risico dat de Inspectie signaleert: risicogericht toezicht.

Werkwijze in de praktijk: drie stappen

Stap 1

Het risicogericht toezicht vindt plaats in drie stappen. Als eerste stap vindt er jaarlijks in oktober een risicoanalyse plaats van alle BVE-instellingen. Deze analyse op instellingsniveau maakt de Inspectie samen met de Auditdienst (AD) van OCW en met behulp van gegevens van CFI. Daarbij beoordeelt de OI samen met de AD de onderwijskwaliteit zelf op drie terreinen die daarop invloed uitoefenen: governance, continuïteit van de bedrijfsvoering en rechtmatigheid van bekostiging en van besteding van middelen. Als informatiebronnen voor deze eerste stap gebruikt de inspectie de jaarverslagen en de jaarrekeningen van de instellingen zelf, van gegevens uit de elektronische vragenlijsten en uit eerder gehouden inspectieonderzoeken, van AD- en CFI-gegevens en van het onderwijsnummer. Daarnaast zijn klachten en signalen ook belangrijke bronnen: op basis van de informatie uit de eerste stap bepaalt de Inspectie de *volgorde* waarin de instellingen worden bezocht en van stap 2: de meest risicovolle als eerste.

¹ Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht; Visie op toezicht OCW 2007-2011.

Stap 2

Als tweede stap maakt de inspectie per individuele instelling een risicoanalyse op het niveau van de organieke eenheden. Dat is een verzamelnaam voor onderdelen van instellingen als units, domeinen, clusters, werkmaatschappijen en dergelijke. Kenmerkend voor een organieke eenheid is dat deze door dezelfde lijn wordt aangestuurd. Deze tweede stap is nodig vanwege de schaalgrootte van de BVE-instellingen. Die is zodanig omvangrijk dat een risico-inschatting van de onderwijskwaliteit op instellingsniveau te weinig houvast zou geven voor gericht toezicht. Bij de analyse van organieke eenheden richt de Inspectie zich op de 8 onderwerpen uit schema 1. Aanvullende informatie voor stap twee haalt de inspectie uit publieke en interne verantwoordingsdocumenten van de instellingen en wederom uit de vragenlijsten. De publieke en interne verantwoordingsdocumenten worden door de instellingen aan de Inspectie toegestuurd.

Stap 3

Als *derde* stap bepaalt de Inspectie op grond van de uitkomsten van beide analyses of en bij welke risicovolle organieke eenheden een kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd. Als daar aanleiding voor is, kan de inspectie naast onderzoek op onderdelen ook onderzoek doen naar kwaliteitsaspecten die instellingsbreed risicovol zijn. Hierbij vindt ook onderzoek plaats naar zaken als financiële positie en rechtmatigheidseisen. Dit onderzoek kan in samenwerking met de AD worden vormgegeven.

Werkwijze in de praktijk: Jaarlijks Bezoek en kwaliteitsonderzoek

De Inspectie brengt een jaarlijks bezoek (JB) aan alle instellingen. Dit JB bestaat uit een gesprek met het bevoegd gezag, en eventueel met het management van organieke eenheden. Ook voert de inspectie standaard een gesprek met de raad van toezicht. Het jaarlijks bezoek vindt plaats binnen korte tijd na de start van de risicoanalyse. Instellingen met meer risico worden vroeger in het jaar bezocht, instellingen met minder risico later in het jaar. De risicoanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van een model met risicofactoren.

De bevindingen omtrent de noodzaak van onderzoek legt de inspectie vast in een concept-toezichtarrangement. De uitkomsten van de analyse en het concept-toezichtarrangement worden in dit jaarlijks bezoek met het bevoegd gezag van de instelling besproken.

Als de inspectie bij een organieke eenheid geen overwegend risico waarneemt, is er geen reden voor nader onderzoek. Wel kunnen risico's die de inspectie op bepaalde aspecten waarneemt met het bevoegd gezag worden besproken. Vertrekpunt is dan dat de inspectie een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de instelling, maar op deze (deel)aspecten in een volgend jaarlijks bezoek nader ingaat. Na het bezoek wordt in een verslag het definitieve toezichtkader vastgelegd. De instelling ontvangt binnen 4 weken een conceptverslag en binnen vier weken daarna het definitieve verslag.

Bij het nader onderzoek gaat de Inspectie uit van het begrip 'gerechtvaardigd vertrouwen'. Als er op het niveau van een kwaliteitsaspect voldoende vertrouwen bij de Inspectie ontstaat dat die kwaliteit voldoende is, kan dat betekenen dat die elementen bij het onderzoek in de instelling niet meer aan de orde hoeven te komen. Elementen waarover onvoldoende betrouwbare informatie in de verantwoording te vinden is, worden dan uitgefilterd en meer diepgaand onder-

zoekt. Centraal staan aspecten als onderwijskwaliteit ('opbrengsten') en de relatie tussen kwaliteit, kwaliteitszorg en verantwoording daarover.

Voor het nader onderzoek hanteert de Inspectie het eerder genoemde waarderingskader: daarvoor hanteert ze een vaste normering. Het onderzoek spitst zich toe op de kwaliteit van het onderwijs van de risicovolle organieke eenheden: er wordt niet langer periodiek over elke instelling een rapportage verzorgd. De Inspectie probeert de administratieve belasting te beperken. Bij de voorbereiding van de risicoanalyse, die al eerder is uitgevoerd, heeft de Inspectie al de nodige documentatie verkregen; er worden geen specifiek voor de Inspectie opgestelde zelfevaluaties meer gevraagd. Wel gebruikt de Inspectie zelfevaluaties die de instelling in het kader van de interne kwaliteits- of beleidscyclus heeft opgesteld.

Het onderzoeksplan voor het nader onderzoek stelt de Inspectie in afstemming met de instelling op. Er worden uitvoerige gesprekken met deelnemers gevoerd, zo nodig lesobservaties uitgevoerd, gesprekken met docenten en leidinggevendenden gevoerd en een documentstudie uitgevoerd. Van het kwaliteitsonderzoek maakt de Inspectie een rapport op, dat alleen betrekking heeft op die organieke eenheden waar het nader onderzoek heeft plaatsgevonden.

Evaluatie

De Inspectie evalueert in de loop van 2007 samen met het veld de nieuwe werkwijze. Dat tekent ook de wijze van samenwerking met het veld. De nieuwe werkwijze is gebaseerd op een aantal pilots bij instellingen om het werken met deze nieuwe werkwijze van risicoanalyses in de praktijk te toetsen. Daarnaast lopen er nog vier pilots bij agrarische opleidingscentra om ervaring op te doen met een geïntegreerd toezichtkader voor voortgezet onderwijs (VMBO) en MBO. Een Klankbordgroep Toezicht, waarin ook het veld is vertegenwoordigd, monitort de nieuwe werkwijze van de Inspectie.

Ten slotte kent de Inspectie ook het valideringsonderzoek. Dat hanteert zij intern om de waarde van het risicomodel te testen. Het valideringsonderzoek bestaat uit een jaarlijkse en kleine steekproef bij organieke eenheden waar geen risico'sesignaleerd zijn. Hier gaat de Inspectie na of dit oordeel ook in de praktijk klopt en of het risicomodel daarmee voldoende betrouwbaar is gebleken.

8.5.2 Werkwijze Inspectie: niet-bekostigd onderwijs

Zoals aangegeven, vallen ook de niet-bekostigde instellingen onder het inspectietoezicht, voor zover zij crebo-opleidingen verzorgen. Hier hanteert de Inspectie nog de oude werkwijze, die voorheen bij de bekostigde instellingen gold en daar is beschreven. Dat heeft te maken met het feit dat het nieuwe toezichtkader nog niet geconcretiseerd is. Daarover wordt het overleg tussen de brancheorganisatie van niet-bekostigde onderwijsinstellingen, Paepon en de Inspectie in het najaar voortgezet. De niet-bekostigde instellingen willen voornamelijk geen rendementsgegevens extern publiceren, hetgeen de inwerkingtreding van het nieuwe toezichtkader belemmert: externe rendementsgegevens zijn namelijk een belangrijke indicator van kwaliteit (opbrengsten) van het onderwijs. Wel is de instelling dat het toezicht op de niet-bekostigde instellingen in de loop van 2007 eveneens wordt vernieuwd, conform de hiervoor geschetste inzichten.

De Governance Code die door de MBO Raad is opgesteld en vanaf 1 januari 2008 verplicht is voor alle bekostigde MBO-instellingen geldt niet voor het niet-

bekostigd onderwijs: bij bekostigde instellingen spelen de GC en de op basis daarvan gehanteerde sturings- en kwaliteitsinstrumenten van de instellingen een belangrijke rol bij de risicoanalyse door de Inspectie. Wel hanteert Paepon een openbare gedragscode die leden verplicht dienen na te leven: deze gedragscode kent een aantal kwalitatief geformuleerde kwaliteitsregels, waaraan leden van de Paepon zich dienen te houden. Binnen Paepon is de commissie Kwaliteitszorg verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van deze code. Onvolkomenheden kunnen leiden tot schorsing en eventueel tot roeyement. Het toezicht door Paepon op haar leden is betrekkelijk passief; zo heeft het geen intern toezichtregime: wel kent de gedragscode een klachtenreglement. Paepon is in overleg met de Inspectie om ervoor te zorgen dat klachten naar de Inspectie kunnen worden doorgeleid, en is op dit moment in overleg met de Consumentenbond, onder voorzitterschap van de SER, met het doel aansluiting te zoeken bij de Stichting Geschillencommissie Consumenten. De gedragscode van Paepon is van toepassing op al het onderwijs dat door de leden wordt gegeven, zowel erkend/aangewezen als het overige onderwijs.

8.5.3 Werkwijze Inspectie: kenniscentra

Met ingang van 2006 houdt de Inspectie ook toezicht op de kenniscentra. Hoewel de kenniscentra in de WEB zijn geregeld, was het toezicht op de kenniscentra niet in de WOT geregeld. De sectororganisaties zelf hebben aangedrongen op toezicht door de Inspectie. Dat werd ook mogelijk nu de kenniscentra, analoog aan de ROC's, gezamenlijk een governance-code hebben ontwikkeld, die per 1 januari 2008 verplicht is. Dat maakt het mogelijk om bij het toezicht uit te gaan van dezelfde beginselen als bij het toezicht op die ROC's.

Een en ander heeft geleid tot een ondertekend convenant tussen de staatssecretaris van OCW, het COLO en de onderwijsinspectie over het Inspectietoezicht op de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven. Het toezicht borgt de kwaliteit en transparantie van de wettelijke taken die kenniscentra voor het middelbaar beroepsonderwijs uitvoeren. Met het convenant wordt de periode tot eventuele wettelijke verankering van het inspectietoezicht overbrugd. Na evaluatie zal in de loop van 2007 hierover een besluit worden genomen.

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE). Met ingang van maart 2006 worden de kenniscentra toegevoegd aan het reguliere toezicht van de inspectie in de BVE. Hiervoor werd in 2005 een toezichtkader ontworpen en in pilots getest, hetgeen het vertrouwen gaf om in 2006 en 2007 bij alle kenniscentra een bestandsopname uit te voeren. Daar is de Inspectie momenteel druk mee doende.

De kenniscentra zijn blij met het toezicht, dat op hun eigen verzoek plaats gaat vinden. In het competentiegericht beroepsonderwijs vormt het leren in de beroepspraktijk een belangrijk aandeel. Dat aandeel zal in de toekomst nog veel belangrijker worden. MBO-leerlingen hebben baat bij de kwaliteit van het hele onderwijs, zowel op school als in de beroepspraktijk. Ook moeten deelnemers ervan op aan kunnen dat de kwalificatieprofielen, waartoe het onderwijs ze opleidt, aansluiten bij de eisen van de arbeidsmarkt.

Het inspectietoezicht is onderdeel van het streven van de kenniscentra om hun activiteiten, die deels uit belastinggeld worden betaald, publiek te verantwoor-

den. Onafhankelijk toezicht op de kwaliteit en transparante uitvoering van hun maatschappelijke opdracht zien zij als belangrijke stap in hun professionalisering. Om deze verantwoording extern af te leggen hebben zij een kwaliteitsmatrix ontwikkeld, die via de website van het COLO kan worden benaderd. Daarin verantwoordt elk kenniscentrum op gemotiveerde wijze de invulling op kwaliteitsaspecten, die voor een belangrijk deel zijn gebaseerd op de kwaliteitscriteria waarop de Inspectie toetst (het waarderingskader) maar daarnaast nog breder zijn geformuleerd en deels ook weer samenhangen met aspecten uit de Governance Code.

8.5.4 Toezicht Inspectie op KCE

Inleiding

Hoewel de werkwijze van KCE feitelijk in de WEB is geregeld, is het van belang enig inzicht te hebben in de feitelijke werkwijze van KCE. De Onderwijsinspectie heeft immers conform de WOT tot taak metatoezicht te houden op de kwaliteit van die werkwijze.

Historie

Rond de eeuwwisseling rezen er bij het bedrijfsleven en bij de Inspectie van het Onderwijs steeds sterkere twijfels aan de kwaliteit van het examen in het MBO. Het bestaande systeem met externe legitimeerders die een groot deel van de examens extern legitimeerden, gecombineerd met een Inspectie die een beperkte steekproef van de examens onderzocht, bleek onvoldoende stimulans te zijn voor instellingen om hun examens te verbeteren. Dat was reden voor de sector zelf om het voorstel te doen voor de oprichting van KCE. Bij wet van 11 maart 2004 kreeg KCE haar wettelijke status. Doel van KCE is om de kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs te verbeteren, waarbij de externe kwaliteitsbewaking in handen is van één onafhankelijke instantie: KCE. KCE borgt daarom sinds 1 augustus 2004 de kwaliteit van de examens en de kwaliteit van de examinering in het beroepsonderwijs.

Nieuwe werkwijze

In 2005 heeft KCE voorbereidingen getroffen die moeten leiden tot een nieuwe werkwijze voor het toezicht op de examinering. In die nieuwe werkwijze wordt uitgegaan van proportioneel toezicht. KCE richt zich tijdens het onderzoek op de beoordeling aan de hand van standaarden. Daarbij wordt de input gevormd door:

- de door de instelling opgestelde zelfevaluatie en een jaarlijkse verantwoording over de kwaliteit van examens en examinering;
- een onderzoek naar het door KCE geselecteerde instrumentarium van examinering;
- overige door de instelling aangeleverde instrumenten, zoals onderwijs- en examenregeling, kwaliteitshandboek e.a.;
- reeds beschikbare kennis over de instelling;
- een onderzoek op de instelling.

KCE houdt dan op de instelling een audit, die digitaal is vastgelegd: de KCE-audit®. Deze bestrijkt een onderzoeks- en een verificatiefase. In de onderzoeksfasen wordt op basis van de aangeleverde documenten en de aanwezige informatie het risicoprofiel bepaald. In de verificatiefase wordt op de instelling nader onderzoek uitgevoerd.

De werkwijze is dan als volgt.

KCE onderzoekt jaarlijks alle kwalificaties die in het voorafgaande jaar niet zijn voorzien van een goedkeurende verklaring. Daarnaast worden die examens onder de loep genomen waarvan de instelling een externe kwaliteitstoets wil. Verder volgens wordt van de resterende kwalificaties een steekproef genomen.

Het KCE voert daarmee het toezicht steekproefsgewijs uit. Maar de oordelen over de opleidingsunit moeten geldig zijn voor de betreffende opleidingen in de unit, omdat het recht op examinering per opleiding geldt en geborgd moet zijn.

De kwaliteitsaspecten die KCE hanteert zijn afgeleid van de wettelijke eisen uit de WEB. De WEB is een kaderwet: het KCE is vrij in het maken van keuzen om zijn wettelijke taken te verwezenlijken.

Kwaliteitsaspecten

Voor de beoordeling van de examens heeft KCE standaarden ontwikkeld. Deze zijn digitaal vastgelegd. De standaarden behelzen de volgende aspecten:

- Het beroepenveld heeft voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de examinering: KCE kijkt naar bewijzen waaruit het vertrouwen van het beroepenveld blijkt. Een enquête onder het beroepenveld is daarvoor niet voldoende. KCE wil ook een proactieve betrokkenheid van het beroepenveld bij de examinering zien. Bewijzen voor dat vertrouwen moeten minder dan 36 maanden oud zijn, representatief zijn, authentiek zijn, en valide zijn.
- De deelnemer is tevreden over de kwaliteit van de examinering. Die tevredenheid kan op verschillende manieren worden aangetoond, bijvoorbeeld door deelnemerstevredenheidsonderzoek, panelgesprekken en dergelijke.
- De betrokkenen bij de examinering zijn deskundig. Daarbij is van belang dat de deskundigheid wordt aangetoond, doordat de benodigde competenties zijn gedefinieerd en er door de instelling verifieerbare bewijzen worden aangeleverd, waaruit de mate van deskundigheid blijkt.
- Het examen voldoet inhoudelijk aan de uitstroomseisen. Daarbij is van belang dat voor alle competenties beoordelingscriteria zijn geformuleerd, die ook inderdaad die competenties afdekken.
- Het exameninstrumentarium voldoet aan toetstechnische kwaliteitseisen: daarbij gaat het om taalgebruik en opdrachten die passen bij het niveau van de kwalificatie, dat instructies en afname-eisen transparant zijn.
- De examineringsprocessen zijn transparant. De instelling kan die transparantie aantonen door middel van het beschrijven van de gekozen examenvormen in relatie tot de te examineren eindtermen en/of kerntaken.
- De examineringsprocessen zijn geborgd. Daarbij gaat het erom dat de instelling kan aantonen dat de uitvoering van de examinering voldoet aan de vooraf gestelde kwaliteitscriteria. De examinering moet aantoonbaar onafhankelijk, objectief, correct uitgevoerd en dekkend zijn.
- Ten slotte. De instelling voldoet aan alle wettelijke vereisten ten aanzien van de examinering. Dat kan worden aangetoond door de aanwezigheid van een examencommissie, de aanwezigheid van een examenregeling per kwalificatie, van een Commissie van Beroep en van een jaarlijkse publieke verantwoording over de kwaliteit van de examinering.

Toezicht door de Inspectie op KCE

De facto vallen de werkwijze van KCE en de ervaringen daarmee onder de scope van de WEB. Omdat dit evenwel deel uitmaakt van het toezicht in de BVE-sector, hebben wij de belangrijkste bevindingen hiervoor beschreven. Het toezicht dat de Inspectie houdt op KCE valt onder de WOT.

Uitgangspunt van de WOT is dat de Inspectie de instellingen niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. De Inspectie en KCE maken afspraken over elektronische uitwisseling van informatie. Hierdoor kan de administratieve belasting worden beperkt. Bij haar inspectie sluit de Inspectie aan bij de zelfevaluatie van KCE. Daarbij betreft zij ook de informatie die uit de toezichtuitoefening op de BVE-instellingen naar voren is gekomen.

Het KCE borgt daarmee dus zijn eigen kwaliteit en heeft daartoe een kwaliteits-systeem ingericht. De Inspectie richt haar toezicht proportioneel in, hetgeen inhoudt dat zij zo veel mogelijk gebruik maakt van de kwaliteitsgegevens die door KCE zelf worden aangereikt; KCE stelt daartoe jaarlijks een zelfevaluatie op.

Indien uit de resultaten van de zelfevaluatie en van de aanvullende informatie van de Inspectie blijkt dat er een vermoeden is van tekortschietende kwaliteit of dat het KCE zich in negatieve zin ontwikkelt, kan de Inspectie besluiten tot Nader Onderzoek (NO). De inrichting hiervan is afhankelijk van de probleemstelling en kan eventueel met behulp van externe deskundigen worden uitgevoerd. Als er volgens de Inspectie inderdaad sprake is van een ernstig tekortschietende kwaliteit, dan vindt een vervolgtraject plaats. Dat bestaat uit een Nader Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering (OKV), waarbij de Inspectie nagaat of de werkzaamheden van KCE op een aanvaardbaar niveau zijn gebracht. Als dat niet het geval is, kan de termijn die KCE krijgt om deze verbeteringen aan te brengen met een jaar worden verlengd. Indien in de gegeven periode die kwaliteitsverbetering alsnog niet is bereikt, licht de Inspectie de minister in en kan een bestuurlijk natraject plaatsvinden. Hierbij kan de Inspectie op basis van artikel 15b van de WOT aan de minister voorstellen doen, die zoals eerder is beschreven eventueel zelfs tot ontheffing van KCE van haar toezichttaken kan leiden.

In 2005 heeft de Inspectie van het functioneren van KCE een rapport opgemaakt inzake het Periodiek Kwaliteits Onderzoek. In het rapport naar aanleiding van het PKO dat in 2005 is opgemaakt, tekent de Inspectie het volgende op:

Het KCE heeft een perspectiefvol stelsel van kwaliteitszorg ingericht, doch dit heeft nog in onvoldoende mate kunnen functioneren. Wij concluderen dat de werkzaamheden van het KCE momenteel nog niet leiden tot de beoogde beoordeling van het voor dit schooljaar afgesproken percentage beroepsopleidingen. Dit wordt veroorzaakt door de zeer onvolledige dekking die dit jaar gerealiseerd wordt, deels als gevolg van afspraken en uitgangspunten, en deels als gevolg van een tot nu toe achterblijvende realisatie van de productaudits. Verder voldoet het KCE nog niet aan de wettelijke verplichtingen doordat de resultaten van de onderzoeken nog niet direct teruggekoppeld zijn aan de instellingen en onvoldoende beoordelingen nog niet direct aan de minister gemeld worden. Positief is dat de audits van het KCE dankzij het standaardinstrumentarium en veel aandacht voor selectie en scholing van auditoren van voldoende kwaliteit zijn.¹

¹ Rapport PKO KCE 11 april 2005.

Weliswaar zijn de KCE-onderzoeken van voldoende kwaliteit en is er sprake van een zorgvuldige beoordelingsprocedure, maar de Inspectie plaatst vraagtekens bij de flexibiliteit van Kwalidata en het aantal auditoren in specifieke sectoren. De voornaamste kritiek van de Inspectie is op de dekking van alle examens in het MBO. Deze is onvoldoende vanwege de gekozen uitgangspunten van KCE en de ontoereikende realisatie ervan. De Inspectie constateert een te lage representativiteit van de gekozen steekproef en daarmee een te geringe betrouwbaarheid.

Het rapport is op 29 juni 2005 behandeld in de Tweede Kamer waarbij de Kamer te kennen gaf de situatie rond het KCE in het najaar opnieuw te willen bespreken. Daartoe is het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering door de Inspectie in september 2005 uitgevoerd.

In januari 2006 brengt de Inspectie het Rapport van een onderzoek naar kwaliteitsverbetering KCE uit. In dit rapport gaat de Inspectie na, in hoeverre het KCE de tekortkomingen heeft hersteld. De hoofdconclusie van het rapport is de volgende:

Het KCE heeft hard gewerkt aan de verbetering van vele onderdelen van zijn werkwijze. De organisatie en werkwijze zijn aangepast met het oog op het tot stand brengen van meer samenhang tussen proces- en productaudit. Met ingang van het studiejaar 2005 - 2006 zal de productaudit aan de procesaudit voorafgaan. De procedure voor het onderzoek naar Elders Verworven Competenties (EVC) en het verlenen van vrijstellingen zijn aangescherpt. Controlebeoordelingen op de productaudits worden inmiddels uitgevoerd. Ook zijn er extra inspanningen gepleegd om tot een betere dekking van de examens te komen. Het KCE is er niettemin in het cursusjaar 2004-2005 niet in voldoende mate in geslaagd valide en betrouwbare oordelen uit te spreken over de kwaliteit van de examens en examinering van de beroepsopleidingen. De externe borging van de examens heeft nog onvoldoende plaatsgevonden. Dit wordt veroorzaakt door de onvoldoende dekking van de KCE-onderzoeken, door tekortkomingen in de toepassing van de normering en door het onvoldoende nakomen van de procedurele verplichtingen.¹

Deze conclusie baseert de Inspectie op een tekort in dekking, een te beperkte steekproef en ook een aantal kwalitatieve tekortkomingen. Op grond daarvan trekt de Inspectie de slotconclusie dat zij de kwaliteit van de onderzoeken thans als onvoldoende beschouwt.

KCE laat dit niet onweersproken. KCE constateert dat de Inspectie tussentijds haar onderzoeksvraag heeft verruimd. Daar waar de onderzoeksvraag van de inspectie zich zou hebben moeten richten op de vraag, of "het KCE zodanige maatregelen heeft getroffen dat de bij het periodieke kwaliteitsonderzoek in januari 2005 gesignaleerde tekortkomingen verbeterd zijn of zullen worden", richt het inspectieonderzoek zich op de vraag of deze verbeteringen ook daadwerkelijk in de uitvoering door KCE zijn gerealiseerd. De tijdsspanne tussen het eerste en het tweede onderzoek was eenvoudigweg te kort om zulke ingewikkelde verbeteringslagen ook direct al in volle omvang te realiseren, aldus KCE. Bovendien

¹ Rapport van een onderzoek naar kwaliteitsverbetering, 11 januari 2006, pag. 8.

merkt KCE op, dat het gegeven dat de Inspectie zich uitspreekt over de inhoud van de beslisregels die KCE hanteert op gespannen voet staat met de autonomie die KCE conform de WEB heeft meegekregen.

Op 9 februari stuurt de minister van OCW naar aanleiding van het inspectierapport haar beleidsreactie naar de Tweede Kamer.¹ In deze brief stelt de minister dat de nieuwe examensystematiek nog niet optimaal functioneert. Weliswaar werpt deze systematiek haar vruchten af op de examenkwaliteit en de inspanningen van instellingen en andere actoren, maar de gewenste situatie is nog niet bereikt. De minister stelt een aantal bestuurlijke maatregelen op. Zo verwacht de minister een verbeterplan van KCE dat tegemoetkomt aan de kritiekpunten van de Inspectie en voorstellen met betrekking tot de nieuwe aanpak, de implementatie ervan en een evaluatie van bevindingen in het overgangsjaar 2005-2006 ten behoeve van een eventuele bijstelling voor het vervolgtraject. Daarnaast verlangt de minister een aangescherpte verantwoording vooraf over het geplande en gerealiseerde aantal opleidingen en deelkwalificaties die KCE op examenkwaliteit gaat controleren: deze aantallen dienen ook methodologisch voldoende te zijn onderbouwd. Ten slotte geeft de minister in deze brief aan, dat de Inspectie in het najaar van 2006 een periodiek kwaliteitsonderzoek zal uitvoeren over het jaar 2005-2006. Dit onderzoek wordt evenwel uitgesteld, vanwege het feit dat het onderzoeksjaar diende als overgangsjaar naar de nieuwe standdaarden 2006 en door de late afronding van het examenverslag. Inmiddels heeft de minister de Inspectie opdracht gegeven om op korte termijn een incidenteel onderzoek bij KCE te verrichten en dit voor eind juni 2007 af te ronden.²

8.5.5 Overige instrumenten Inspectie

Naast het hier beschreven onderzoek en de aanpak door de Inspectie hanteert zij ook andere instrumenten.

Thema-onderzoek

Jaarlijks voert de Inspectie onderzoeken uit naar risicovolle thema's of thema's met een maatschappelijke of politieke prioriteit. Deze onderzoeken kunnen plaatsvinden op verzoek van de minister of op eigen initiatief. Ook kunnen stakeholders thema's aangeven of kunnen signalen van brede misstanden voortkomen uit ander onderzoek, zoals de JOB-monitor.³ Voorbeelden zijn onderzoeken naar de 850 uur, naar de kwaliteit van BPV-plaatsen en naar Nederlands in het MBO.

Incidenteel onderzoek

Op grond van artikel 15 van de WOT kan de Inspectie te allen tijde uit eigen beweging of op verzoek van de minister een incidenteel onderzoek uitvoeren naar een mogelijke ernstige misstand.

¹ Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer van 9 februari 2006, BVE/Stelsel/2005/58346.

² Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer van 23 april 2007, BVE/stelsel/07/992.

³ De JOB-monitor is een breed onderzoek onder leerlingen van ROC's. Het onderzoek wordt om de twee jaar gehouden. In 2006 namen 136.000 leerlingen aan het onderzoek deel.

Kwaliteitskaarten BVE

Sinds 1 januari 2004 worden de uitkomsten van de inspectieonderzoeken ook op de website van de Inspectie gepubliceerd in de vorm van kwaliteitskaarten. Dat zal met de nieuwe vorm van toezicht veranderen. Momenteel wordt onderzocht of de informatie die de Inspectie krijgt van de instellingen ten behoeve van de risicoanalyse in de vorm van een kwaliteitskaart kan worden gepubliceerd. Wel is de Inspectie van mening dat de instellingen zelf en de sector verantwoordelijk zijn voor de transparantie en externe verantwoording van kwaliteit. In dit kader is ook de ontwikkeling van de MBO-benchmark, waaraan instellingen overigens op vrijwillige basis kunnen deelnemen, van belang.

8.6 Ervaringen met het toezicht

In deze paragraaf worden de ervaringen van instellingen en stakeholders met het toezicht door de Inspectie beschreven. De ervaringen met het toezicht door KCE vallen onder de werkingssfeer van de Web en blijven hier onbesproken.

Zoals beschreven, past de Inspectie vanaf augustus 2006 een nieuwe vorm van toezicht toe: deze hebben wij hiervoor beschreven. Met deze nieuwe aanpak is dan ook nog niet zoveel ervaring opgedaan. De ervaringen zijn opgetekend bij de respondenten, waarmee gesprekken zijn gevoerd. Aanvullend is deskresearch uitgevoerd.

Sco Kohnstamm

In 2004 heeft Sco Kohnstamm onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van instellingen met het onderwijstoezicht. Daarbij kwam naar voren dat niet altijd duidelijk is op grond van welke motieven welke opleidingen voor een Periodiek Kwaliteits Onderzoek (PKO) worden uitgekozen. Ook wordt aangegeven dat het systeem van zelfevaluatie ertoe kan leiden dat instellingen zich in die zelfevaluatie geheel richten op hetgeen de Inspectie in haar waarderingskader vraagt. Dat is ook de reden waarom de Inspectie in het nieuwe toezichtregime vanaf augustus 2006 zich niet meer nadrukkelijk richt op die zelfevaluatie, maar zich focust op andere interne en externe sturings- en verantwoordingsdocumenten die zicht bieden op de governance, het niveau van zelfsturing en de kwaliteit van planning en control binnen de instelling.

In het rapport van Sco Kohnstamm kwamen een aantal punten van kritiek naar voren. Te veel een standaardprogramma afwerken, methodisch verschil in werkwijze tussen inspecteurs, moeite met de beslisregels die aan het waarderingskader ten grondslag liggen, instellingen richten zich te veel op verticale verantwoording en te weinig op horizontale verantwoording, voorbereidingstijd kost de instellingen veel tijd en dergelijke.

De vraag doet zich nu voor, in welke mate het 'nieuwe toezicht' tegemoetkomt aan deze punten van kritiek.

Waardering van het nieuwe toezichtregime

In meerderheid zijn de respondenten te spreken over de nieuwe vorm van toezicht: proportionaliteit, gerechtvaardigd vertrouwen en risicoanalyse. Wel kan worden opgemerkt dat nogal wat respondenten de wijze van invulling erg procesgericht vinden. Een respondent merkt op:

De overheid stuurt sterk op het 'hoe en wat', maar feitelijk zou het de overheid alleen moeten gaan om het 'wat'; het 'hoe' is aan de instellingen zelf, zodat dat eigenlijk geen onderwerp van inspectie meer zou moeten zijn.

De Onderwijsinspectie zou vooral aan de 'achterkant' moeten kijken, ook duidelijke drempelwaarden van toegankelijkheid en kwaliteit moeten formuleren, maar zich minder moeten bemoeien met de inhoud van werkprocessen zelf. Deze visie wordt niet alleen geuit door de MBO Raad maar ook door de achterban ervan, de instellingen.

Andere respondenten voeren aan, dat de nieuwe werkwijze wel risico's in zich draagt. Schaalvergroting en het nieuwe competentieleren zorgen ervoor dat transparantie van hetgeen op instellingen gebeurt vermindert. En, zo wordt opgemerkt, kan de Inspectie in haar jaarverslag wel constateren dat de kwaliteit van het onderwijs stijgt, maar wij zien toch nog allerlei zaken die niet goed gaan. Daarvan is de 850-urenproblematiek een prominent voorbeeld, dat vanuit de hoek van JOB wordt gepresenteerd:

De Onderwijsinspectie zou veel eerder moeten ingrijpen als er iets mis is. Een voorbeeld is de kwestie rond de 850 uren. En wordt ook veelvuldig de hand gelicht met de verplichte begeleiding van stagiairstudenten. De OI moet dan ook sancties kunnen opleggen, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuurlijke boete, en er kan ook over worden gedacht om i.p.v. een licentie in te trekken, de school / opleiding onder curatele te stellen. Het ministerie kan een interimbestuur aanstellen dat orde op zaken stelt. De leerlingen worden hierdoor niet de dupe van het feit dat hun school wordt gesloten.

Volgens deze respondenten is het op dit moment zo dat in praktijk zelden licenties worden ingetrokken; die maatregel is vaak te zwaar en bovendien is het niet in het belang van de MBO'ers om de opleiding te sluiten.

En ten slotte missen sommige respondenten de uitwerking van macrodoelmatigheid in het waarderingskader. In welke mate houdt het beleid van het ROC rekening met behoeften op de regionale arbeidsmarkt, wordt er rekening gehouden met arbeidsmarktperspectieven van opleidingen en dergelijke?

In grote lijnen heeft het veld geen moeite met het waarderingskader. Wel worden vraagtekens geplaatst bij de mate waarin beslisregels, normering en beoordeling eenduidig kunnen worden toegepast. Dat het waarderingskader positief wordt ontvangen, hangt ook samen met het feit dat de instellingen en koepels nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van die werkwijze en het gegeven dat het kader in concept met het veld is besproken. De manier waarop normen worden toegepast, is evenwel niet altijd duidelijk. Zo is niet altijd duidelijk waar de grenzen liggen tussen voldoende en onvoldoende of tussen voldoende en goed. Meer focus wordt gelegd op de waarneming en het beoordelingsvermogen van de inspecteur zelf. Dat geeft de Inspectie ook aan:

*"Hoewel het lijkt alsof de beoordeling hierdoor minder scherp is, wordt de scherpte verplaatst naar de werkwijze en beoordeling van de inspecteurs: er wordt een hoge mate van scherpte en consensus beoogd bij het waarnemen en beoordelen van de criteria. Dit stelt eisen aan de transparantie van de waarderingskader. Hiertoe zijn de aspecten en criteria van het waarderingskader van een toelichting voorzien."*¹

¹ Toezichtkader BVE 2006-2007, pagina 31.

De Inspectie heeft de afgelopen tijd veel energie gestoken in het bereiken van een uniforme werkwijze door de inspecteurs. Dat is ook door de instellingen opgepikt en wordt alom gewaardeerd. Opgemerkt wordt, dat de instellingen veel minder dan in de oude situatie behoefte hebben om klachten te uiten over de werkwijze van de Inspectie.

In grote lijnen evenwel zijn de eerste ervaringen met het nieuwe toezicht daarmee positief. Er is waardering voor het feit dat het veld nauw betrokken is bij deze nieuwe werkwijze, voor de zorgvuldigheid van de invoering ervan, voor de inspanningen die worden gepleegd om ervoor te zorgen dat alle inspecteurs ook door dezelfde bril kijken, voor het uitgangspunt van gerechtvaardigd vertrouwen dat als vertrekpunt voor het nieuwe toezicht wordt gekozen. Vraag daarbij blijft wel, of daarmee deze nieuwe vorm van toezicht een positief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs: deze vraag kan op voorhand noch positief, noch negatief worden beantwoord, gelet op de korte tijd dat deze nieuwe werkwijze van kracht is.

8.7 Analyse en bevindingen

Welke bevindingen kunnen nu worden gemaakt op basis van de deskresearch en de gevoerde gesprekken? In dit hoofdstuk leggen wij een aantal noties neer die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarbij moet wel worden bedacht dat de nieuwe toezichtkaders, de nieuwe werkwijze van de Inspectie en KCE eerst sinds medio 2006 van kracht zijn. Welke invloed deze nieuwe werkwijze heeft op de kwaliteit van het onderwijs bijvoorbeeld valt nog niet goed in beeld te brengen.

8.7.1 Invloed op de kwaliteit van het onderwijs

Zoals we in dit sectorhoofdstuk hebben beschreven, is het MBO-veld stevig in beroering. Niet alleen wordt geklaagd over de omvang van de (volgens de wet verplichte) 850 uur en de mate waarin scholen deze norm al dan niet onderschrijden, ook is inmiddels besloten het competentieleren met twee jaar uit te stellen, voeren studenten massaal actie voor meer lestijd enzovoort. Op het oog staat de kwaliteit van het onderwijs daarmee onder druk. De waarheid is evenwel genuanceerd.

Kwaliteit: stabiel, stijgen of dalen

Kwaliteit stabiel: lichte verbetering. Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) is van stabiele kwaliteit en vertoont zelfs een lichte verbetering. De vooruitgang blijkt zowel uit de daling van het aantal zwakke opleidingen als uit de stijging van het percentage opleidingen met voldoende kwaliteit per kwaliteitsaspect. Niettemin doen zich, mede door de cumulatie van veranderingen, een aantal risico's voor.¹

Zo begint de Staat van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2005. De Inspectie voor het Onderwijs signaleert daarin behalve deze algemene kwaliteitsverbetering een aantal risico's. Zo is voortijdig schoolverlaten in het MBO een risico. In 2004 verlieten 64.000 deelnemers het onderwijs zonder diploma. Daarnaast is er de zeer omvangrijke veranderingsoperatie van de kwalificatiestructuur.

¹ De Staat van het onderwijs 2005, pagina 354.

tuur en de inrichting van het onderwijs zelf. Sinds 2005 wordt geëxperimenteerd met nieuwe opleidingen in de vorm van proeftuinen. De inspectie constateert dat in dat jaar 1 op de 7 van die nieuwe opleidingen van onvoldoende kwaliteit is. En ten derde hebben de veranderingen in de educatie (competentiegericht leren) ook geleid tot verminderde kwaliteit, aldus de onderwijsinspectie. De kwaliteit van de educatie is nog voldoende, maar loopt onmiskenbaar terug, zo constateert zij.¹

De OI heeft in 2004/5 kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd bij 159 organieke eenheden (afdelingen, divisies, werkmaatschappijen) bij 58 instellingen. Van deze eenheden was 96% van voldoende kwaliteit en slechts 4% zwak. Een eenheid is van onvoldoende niveau als het merendeel van de opleidingen of enkele opleidingen met bij elkaar het merendeel van de deelnemers, onvoldoende kwaliteit vertonen. In de afgelopen jaren is het aantal opleidingen die onvoldoende kwaliteit vertonen geleidelijk afgenomen. Het aantal daalde van 38 in 2001/2 naar 20 in 2005. In 2004/5 bleken 22 opleidingen van onvoldoende kwaliteit te zijn.

De OI onderscheidt de volgende kwaliteitsaspecten, die worden onderzocht:

1. kwaliteitsborging en –verbetering;
2. rechtsbescherming deelnemers;
3. studeerbaarheid;
4. onderwijsleerprocessen;
5. beroepspraktijkvorming;
6. omgang met deelnemers;
7. trajectbegeleiding;
8. opbrengsten.

Op bijna alle kwaliteitsaspecten is de kwaliteit sinds 2003/4 toegenomen. Uitzonderingen zijn de kwaliteitszorg, de omgang met de deelnemers en de trajectbegeleiding. Daarvan is de kwaliteit afgenomen, zo constateert de Inspectie. Ook geeft zij aan dat het kwaliteitsaspect 'opbrengsten' nog altijd veel te laag scoort.

Daarnaast constateert zij, dat de toegankelijkheid van het BVE-onderwijs sterk is verbeterd. Met name voor zwakke deelnemers is dat het geval. BVE-instellingen slagen er steeds beter in om zwakke en allochtone deelnemers een opleiding aan te bieden.

Examinering verbetert

Uit het Examenverslag van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) 2004/5 blijkt dat de kwaliteit van de examinering is verbeterd ten opzichte van de jaren ervoor. Deze kwaliteitsverbetering heeft zich ook in 2005/6 voortgezet. Werd in 2004/5 circa 50% van de examens goedgekeurd, inmiddels is het niveau bereikt dat van de 9.000 examens er nog slechts enkele honderden worden voorzien van een voorwaardelijke of afkeurende verklaring. In haar brief aan de Kamer geeft de minister beknopt de resultaten van het Examenverslag 2005-2006 weer. KCE heeft de opleidingen die in 2004-2005 niet aan de examenstandaarden voldeden in 2005-2006 opnieuw onderzocht. Een meerderheid daarvan heeft na heronderzoek een goedkeurende verklaring mogen ontvangen. De minister geeft aan dit

¹ idem.

als een positief signaal te zien dat aangeeft dat de instellingen een aanzienlijke verbetering hebben gemaakt.

Hoewel met het oog op de nieuwe werkwijze de conclusie slechts tentatief kan zijn, lijkt het erop dat de ontwikkelingsgang die het toezicht op onderwijs, instellingen en examens heeft doorgemaakt, een positieve invloed heeft en heeft gehad op de kwaliteit van het onderwijs en op de resultaten (geslaagden) in de afgelopen vier jaar.

8.7.2 Invloed op kwaliteitszorg en verantwoording

De OI constateert in haar onderwijsverslag 2004-2005 dat de ontwikkeling van de kwaliteitszorg stagneert, ook in het BVE-veld. Slechts 23% van de instellingen beschikt over een kwalitatief voldoende systeem van kwaliteitszorg. Tegelijkertijd werken instellingen aan de invoering van een governance-code, die per 1 januari 2008 voor alle instellingen verplicht is, en werkt de MBO Raad aan een ROC-benchmark, die inzicht biedt in de prestaties van de instellingen. Deelname aan de benchmark is evenwel niet verplicht, en de resultaten uit de benchmark zijn nog niet openbaar.

Geconstateerd kan worden dat de governance-code op zichzelf wel een positieve stimulans heeft op de kwaliteit van sturing en sturingsprocessen binnen de instellingen, maar – in tegenstelling tot ISO of NEN-normen – het niveau van kwaliteit niet definieert. Daarmee is de verplichte invoering van deze code geen garantie voor een kwaliteitsslag binnen de instellingen en zijn intern toezicht en extern toezicht geen communicerende vaten.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen gaande waarin instellingen ook samenwerken in onderlinge kwaliteitsverbetering en intervisie. Deze ontwikkeling kan door departement en inspectie verder worden gestimuleerd, zodat deze wijze van werken (visitatie, intervisie) ook gemeengoed wordt in de BVE-sector.

8.7.3 Cliëntperspectief in de uitvoering van het toezicht

De OI maakt in haar onderzoek gebruik van signalen van ouders en deelnemers en publicaties in de pers. Daarnaast worden de klachten die bij JOB binnenkomen doorgeleid aan de Inspectie, gebruikt de Inspectie de uitkomsten van klantwaarderingsonderzoek dat door instellingen wordt uitgevoerd en de uitkomsten van het tweejaarlijkse JOB-onderzoek: dat zijn zeer nuttige signalen die de OI gebruikt bij de risicoanalyse. Maar de Inspectie zou nog verder kunnen gaan, bijvoorbeeld in de vorm van gesprekken. De OI kan ook zelf deelnemers van de onderwijsinstellingen kunnen bevragen. Dit is een externe toets op de resultaten van de horizontale verantwoording en kan een invulling zijn als de horizontale verantwoording nog niet goed is ingevuld. Geconstateerd is in het onderzoek, dat het cliëntperspectief, toch een van de pijlers onder het nieuwe toezicht, nog onvoldoende uit de verf komt.

Dit cliëntperspectief, zo blijkt uit het onderzoek en de gevoerde gesprekken, is nog heel matig ontwikkeld. Zo ontbreken op veel scholen instrumenten van me-dezeggenschap¹ en is ook de klachtenregeling op de scholen niet altijd transparant, klagen studenten dat zij onvoldoende informatie van het CvB krijgen om mee te kunnen denken en beslissen, en hebben deelnemers onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs en het rendement ervan. Dit laatste punt komt extra in de slagschaduw te staan, nu de kwaliteitskaarten van de Inspectie gelet op de andere invulling van het onderzoek ook niet langer een zekere factor vormen.

Klachten kunnen worden ingediend bij de klachtencommissie van de school of bij JOB. JOB krijgt circa 1.000 klachten per jaar binnen.² Deze speelt ze door naar de inspectie, die daarin reden kan zien voor een incidenteel of een thematisch onderzoek. In de praktijk gebeurt dat ook.

Veel scholen hebben wel een klachtenregeling, maar het is de vraag hoe dit in de praktijk functioneert. Dienen studenten of ouders wel een klacht in bij de instelling waarvan je zelf ook weer afhankelijk bent? Dat werpt een drempel op. Daarnaast blijkt in de praktijk, dat de afwikkeling van klachten niet altijd even onafhankelijk wordt gedaan.

Geconstateerd kan worden dat er van een objectief, onafhankelijk en laagdrempelig klachten- of geschillenregime in de BVE-sector geen sprake is, en dat het cliëntperspectief in de werkwijze van de Inspectie steviger mag worden neergezet.

8.7.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid

Omdat de nieuwe werkwijze van de Onderwijsinspectie en ook van KCE nog slechts kort van kracht is en ook in de loop van 2007 op opbrengsten zal worden doorgemeten, valt geen goed beeld te geven of deze nieuwe werkwijze meer doeltreffend is dan de voorgaande. Dit valt wel te beredeneren. Op basis van de eerste ervaringen, zowel van stakeholders als van instellingen en van de Inspectie zelf, valt op te maken dat de oude werkwijze er vaak toe leidde dat veel tijd moest worden gestoken in de inspectie van instellingen die goed of naar behoren functioneren: de standaard onderzoeksmethode. Omdat de Inspectie nu veel selectiever haar tijd en energie kan inzetten in het onderzoek naar die instellingen die risico's vertonen of onvoldoende functioneren, mag worden verwacht dat (bij

¹ Op dit moment is het voor scholen niet wettelijk verplicht om een studentenraad in te stellen. Een aantal scholen zijn hier wel druk mee bezig maar lang niet iedere school heeft al een studentenraad. De studentenraden krijgen van de ROC's niet altijd de volledige informatie. En ook wanneer de studentenraad volledig geïnformeerd is, is het maar de vraag of de leden tijd hebben om al die stukken door te lezen en of ze genoeg achtergrondinformatie hebben om te controleren of een onderwijsinstelling aan alle wettelijke criteria voldoet of dat de subsidie op de optimale manier wordt ingezet. Daarmee is de studentenraad niet de countervailing power van het CVB, iets waar het nieuwe toetsingskader wel van uitgaat.

² De klachten die bij het servicecentrum van JOB binnenkomen spelen op alle terreinen, bijvoorbeeld als jongeren voor hun 2e herkansing extra moeten gaan betalen. Er zijn ook veel klachten over groepsbeoordelingen bij groepsgestuurd onderwijs en klachten over competentieren en de kwaliteit van BPV-plaatsen.

gelijkblijvende inspectiecapaciteit) de doeltreffendheid van de inspectietaak zal toenemen.

Doeltreffendheid vereist ook, dat na 'constatering van overtreding' gepast wordt 'gestraft'. Op dit punt valt op te merken dat het toepassen van interventie- en sanctiemogelijkheden mogelijk zou kunnen worden versterkt. Zo zou hier het cliëntperspectief beter kunnen worden ingevuld, zoals eerder is beschreven.

Doelmatigheid

Uit het onderzoek komen geen bevindingen naar boven terzake van de doelmatigheid van de Inspectie. Wel kunnen enkele notities worden gemaakt.

Bij doelmatigheid van toezicht is van belang dat er sprake is van één coherente visie op toezicht door de toezichthouders. Zoals wij eerder beschreven is de werkwijze van de Inspectie er een die inhoudelijk sterk afwijkt van die van KCE. In ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat het breed wordt gedragen, dat het toezicht op de instellingen vanuit één en dezelfde visie op toezicht en liefst ook door één en dezelfde toezichthouder plaatsvindt. Geconstateerd kan worden dat, gedreven vanuit wettelijke verplichtingen, maar eerst en vooral uit een verschillende visie op toezicht, de werkwijzes (en daarmee ook de perceptie in het veld) tussen KCE en de OI van elkaar verschillen. Inmiddels heeft ook KCE haar werkwijze aangepast en stuurt zij op informatie vanuit de instellingen zelf en op proportionaliteit. Zij is evenwel wettelijk gebonden aan het jaarlijks onderzoek van alle examens met de hiervoor beschreven problemen van dien. Wetswijziging - die volgens KCE ook mogelijk is - ¹ zorgt voor een meer flexibele invulling van het toezicht, afhankelijk van de risicoanalyse. KCE onderscheidt een drietal cycli (driejaarlijkse cyclus voor excellerende instellingen, tweejarig voor goede instellingen en eenjarig voor instellingen met een of meer voorwaardelijke en/of afkeurende verklaringen) die deze flexibiliteit biedt. Daarmee is de noodzakelijke congruentie in de visie op toezicht ook dichterbij gebracht. Immers, ook de Inspectie zelf gaat in haar toezicht uit van een flexibele periodiciteit afhankelijk van de aard en omvang van het risico.

In de tweede plaats blijkt uit het onderzoek een geweldige administratieve belasting van de instellingen ten gevolge van het onderzoek door KCE. Hoewel KCE haar werkwijze heeft aangepast, blijkt uit ons onderzoek (rapporten en gesprekken) nog geen garantie voor de toekomst. Slechts een meer risicogericht en proportioneel (selectief) toezicht, waarbij de lengte van de niet-onderzoekstermijn afhangt van de hoogte van het risico, kan hier een oplossing brengen. KCE heeft hiertoe de minister van OCW ook voorstellen gedaan. Daarentegen werpt de nieuwe werkwijze van de Inspectie hier vruchten af. Respondenten geven aan dat men aanzienlijk minder tijd hoeft te steken in de voorbereiding van het JB, het opstellen van de zelfevaluatie en dergelijke.

In de derde plaats doet zich de vraag voor of op termijn gescheiden toezicht op de kwaliteit van het onderwijsproces en de kwaliteit van de examinering houdbaar is. Onderwijs en examinering zijn een in elkaars verlengde liggende tweeenheid, waarbij het logisch is dat toezicht ook in één hand wordt uitgevoerd. Dat verhoogt de doelmatigheid van de Inspectie. In dit kader zijn de pilots, die

¹ brief van KCE aan staatssecretaris van Onderwijs van 3 november 2006.

gericht zijn op geïntegreerd toezicht (single information, single audit) een goede opmaat.

8.8 (wenselijke) Ontwikkelingen in het stelsel van toezicht

8.8.1 De WOT

Ten aanzien van de WOT kunnen op grond van het onderzoek de volgende aanbevelingen voor de toekomst worden gedaan.

In de eerste plaats is de vraag of de WOT echt nodig is: zo kent de Inspectie Gezondheidszorg ook geen aparte toezichts- of instellingswet. Hetzelfde geldt voor het toezicht bij Verkeer en Waterstaat, dat is ook bij beleidsregels vastgelegd. Het past ook de dereguleringsontwikkeling, om alleen die wetten te handhaven die werkelijk bijdragen aan overheidsdoelstellingen en die echt nodig zijn. Het uitgangspunt voor beleid is dat wetten en regels afgeschaft kunnen worden als de beleidsinstantie (OCW dus) goed zicht heeft op de kwaliteit van onderwijs. Dat lijkt nu, met alle mitsen en maren, het geval te zijn: als dat zo is, en de beschrijving van dit hoofdstuk biedt daarvoor aanwijzingen, dan kan men toe met minder regels en kunnen de WEB en de AWB heel goed de basis vormen om toezicht vorm te geven. In die situatie kan het toezicht heel goed worden vastgelegd in een beleidsnota, zodat het toezicht flexibeler kan worden vormgegeven. Voors en tegens van nieuwe wet- en regelgeving op het punt van toezicht op het onderwijs overstijgen de evaluatie van de WOT, maar zouden als vervolgstap in kaart kunnen worden gebracht.

Als deze afweging uitvalt ten gunste van een nieuwe WOT, dan moet de nieuwe WOT het mogelijk maken dat de periodiciteit van het toezicht op de instellingen van instelling tot instelling kan verschillen, afhankelijk van de uitkomsten van de risicoanalyse. De WOT schrijft jaarlijkse periodiciteit voor. In de Tweede Kamer is de afspraak gemaakt dat eenmaal per 3 jaar een BVE-kwaliteitsonderzoek moet worden gehouden. Daaraan is de hand gehouden door de OI. Wellicht zou het goed zijn om deze afspraak met de Kamer in het kader van de evaluatie WOT nog eens onder de loep te nemen. Immers, de frequentie om onderzoek te doen op een individuele instelling is afhankelijk van de uitkomsten van de risicoanalyse. En het kan zo zijn dat een slechte school frequenter onderzoek behoeft dan een uitstekende school. Dus is van belang dat de toezichthouder zelf de frequentie kan vaststellen en dat die dan niet wettelijk vastligt.

Als er aanpassingen in de WOT worden gedaan, dan is het ook van belang om te kijken naar de sanctiemogelijkheden die de toezichthouder kan toepassen. Bij andere toezichthouders zoals de Inspectie Gezondheidszorg, de Arbeidsinspectie, de AFM, de NMa etc., vormen sanctiemogelijkheden, die ook veelvuldig worden toegepast, de kracht en kern van het optreden van de betreffende inspectie. OCW is daar wel mee bezig, maar het aspect behoeft in het kader van deze evaluatie extra aandacht. Daarnaast is te overwegen om wettelijke normen voor basiskwaliteit bij beleidsregels (of wettelijk) te verankeren. Wettelijk regelen heeft als nadeel dat het onvoldoende flexibel kan inspelen op ontwikkelingen die in het BVE-onderwijs gaande zijn en die elk hun kwaliteitsdimensies met zich dragen.

En als er na evaluatie voldoende basis blijkt om het toezicht op de KBB's wettelijk te regelen, kan dit in de WOT-nieuwe stijl worden opgenomen.

Ten slotte: de mogelijkheden van geïntegreerd toezicht. In discussie was of de auditdienst zou kunnen worden gevoegd bij de OI. In dat kader heeft de Rekenkamer geëist dat het rekenschaponderdeel apart zichtbaar blijft binnen het geïntegreerde toezicht. Dat kan in de WOT en in beleidsregels worden vormgegeven en behoeft een fysieke integratie of samenvoeging niet in de weg te staan.

8.8.2 Werkwijze van de Inspectie

De Inspectie van het Onderwijs heeft met ingang van augustus 2006 gekozen voor proportioneel, risicogericht toezicht. Deze nieuwe werkwijze is in nauw overleg met het veld ontwikkeld en kan op brede steun rekenen. Voordeel van deze nieuwe werkwijze is dat het strategisch gedrag dat de instellingen vertoonden bij de zelfevaluaties nu wordt geobjectiveerd in de vorm van een risicoanalyse. Daarbij zijn de zelfevaluaties van de instellingen geen richtsnoer meer, maar eerder de kwaliteit van de interne werkprocessen en de mate waarin het vertrouwen kan bestaan dat instellingen eventuele fouten ook zelfstandig op eigen houtje kunnen bijsturen. Deze stimulerende rol, gebaseerd op gerechtvaardigd vertrouwen, zal een bijdrage kunnen leveren aan het kwaliteitsbesef van de instellingen zelf. Van belang daarbij is wel dat de Inspectie haar eigen oordeel en de kwaliteit van haar oordeelsvorming constant onderzoekt door middel van eigen controleonderzoek. Aanvullend op hetgeen nu is overeengekomen zou dit ook de vorm kunnen hebben van onaangekondigd en steekproefsgewijs toezicht houden. Daarmee kan de nieuwe lijn van proportioneel en risicogericht onderzoek worden versterkt en verrijkt.

Cliëntperspectief

Uitkomt van het onderzoek is, dat het cliëntperspectief nog onvoldoende uit de verf komt. Om die reden kan de Inspectie overwegen om zelf aanvullend onderzoek te doen onder studenten en bedrijven. Daarnaast kan, gelet op ontwikkelingen in andere (aanpalende) sectoren, de mogelijkheid worden overwogen om een onafhankelijke klachteninstantie in het leven te roepen. Zo is Paepoort op dit moment in overleg met de Consumentenbond, onder voorzitterschap van de SER, met het doel aansluiting te zoeken bij de Stichting Geschillencommissie Consumenten.

Toezicht op en werkwijze van KCE

Zoals beschreven, houdt de Inspectie toezicht op de werkwijze van KCE en de outcome daarvan. Conform de WEB kan KCE haar eigen werkwijze kiezen, die wel aan kwaliteitsstandaarden dient te voldoen. Op die kwaliteitsstandaarden, die deels wettelijk zijn verankerd (jaarlijks onderzoek, proportionaliteit), houdt de Inspectie weer toezicht.

Zoals is gebleken en is beschreven, is er de afgelopen tijd veel commotie geweest over de werkwijze van KCE, de beleving daarvan in het veld en ook op de kwaliteit van de door KCE uitgevoerde verrichtingen. De Inspectie heeft daartoe tweemaal rapport uitgebracht, de Kamer heeft daarover ook meermalen gedebatteerd. KCE heeft naar aanleiding daarvan wel haar werkwijze bijgesteld, de vraag blijft of de wettelijke spagaat van de jaarlijkse cyclus en de risicoanalyse op basis van de door KCE ontworpen steekproefmethodiek voldoende is opgelost.

Dan de relatie Inspectie-KCE. In de WEB zijn de taken van KCE vastgelegd, de WOT bepaalt het toezicht van de Inspectie op KCE. Hoewel onmiskenbaar kan worden vastgesteld dat de activiteiten van KCE hebben bijgedragen aan een kwaliteitsverhoging van examinering en examenproducten in de afgelopen jaren, doet zich de vraag voor of deze situatie ook in de toekomst zou moeten worden bestendigd. Wij menen dat hierbij vraagtekens kunnen worden gezet, die in ons onderzoek ook naar voren zijn gekomen:

- verschil in cultuur en visie op het toezicht tussen KCE en de OI;
- de omvang van de bevragsingslast en de administratieve lastendruk voor de instellingen;
- het gegeven dat het toezicht op het onderwijsproces en de examinering, die als twee-eenheid bij elkaar horen, nu is opgeknipt.

9 De WOT in het hoger onderwijs

9.1 Kenmerken van de sector

Er zijn in Nederland 23 instellingen die wetenschappelijk onderwijs aanbieden, waarvan 14 bekostigd. Er zijn 117 instellingen, die opleidingen aanbieden in het hoger beroepsonderwijs, waarvan 47 bekostigd. Dit is thans een redelijk stabiel aantal. Het aantal bekostigde HBO-instellingen is in het afgelopen decennium wel verkleind. De samenwerking in het veld – tot aan fusies aan toe – wordt intensiever, ook tussen HBO en WO.

Het Nederlandse systeem voor kwaliteitszorg in het Hoger Onderwijs is in ontwikkeling sinds de HOAK-nota (1984). Het formele kwaliteitsdenken is momenteel naar inschatting van respondenten het meest ver ontwikkeld in het HBO en bij de technische universiteiten. Het vertoont gelijkenis met de algemene systemen van TQM (Total Quality Management) en INK en is te kenschetsen door:

- standaardisering van werkprocessen
- kwaliteitshandboek, vastgelegde werkwijzen en procedures
- systematische aanpak van interne audits.

In 1996 is de Wet Modernisering Universitaire Bestuursstructuur (MUB) aanvaard en in 1997 ingevoerd. Hiermee is een nieuwe fase ingegaan van de realisatie van de autonomie van de instellingen in het hoger onderwijs, met veranderingen in management en leiderschap en ook in de verhouding tussen Raden van Bestuur en Raden van Toezicht. Vervolgens zijn in het begin van deze eeuw andere grote veranderingen in het hoger onderwijs ingezet, die beide voortvloeien uit het Bologna Proces en geacht worden bij te dragen aan de internationalisering van het hoger onderwijs. We noemen er twee, die voor deze evaluatie van belang zijn: de invoering van de bachelor-master structuur en de omvorming van het visitatie- naar het accreditatiestelsel.

Thans zijn er in totaal zo'n 3000 opleidingen, tweederde op Ba-niveau en een derde op Ma-niveau. Een kwart van de Ba-opleidingen zijn universitair. Van de ruim 150 Ba-opleidingen in het HBO, is eenderde niet-bekostigd. 15% van de Ma-programma's zijn HBO-opleidingen; deze zijn alle bekostigd. Van de bijna 900 universitaire Ma-programma's is 5% niet-bekostigd.

Er is nog een aantal 'oude opleidingen' in afbouw.

Het aantal in het hoger onderwijs ingeschreven studenten is in de achterliggende 15 jaar met zo'n 100.000 toegenomen, tot ruim 560.000; dit is een gemiddelde jaarlijkse stijging met zo'n 3%. Van de studenten bevinden zich ruim 200.000 in het WO. Van het totaal aantal studenten is minder dan 4% buitenlander. Overigens betreffen de genoemde aantallen alleen het bekostigde onderwijs. Van het aangewezen onderwijs zijn geen studentenaantallen bekend.

Het Nederlandse HO-stelsel wordt als zeer toegankelijk beoordeeld. Daarbij is het aantal buitenlandse studenten, of de uitwisseling, de laatste jaren significant gestegen¹.

Er zijn allerlei initiatieven om de toegankelijkheid verder te vergroten. Een voorbeeld is de Associate Degree, een graad voor een verkorte HBO-opleiding. De

¹ Zie ook OECD review Nederlands Hoger onderwijs. De Jonge en Berger 2006.

Staatssecretaris heeft in 2005, na een intensieve procedure via de NVAO (het Nederlands-Vlaamse Accreditatie Orgaan), besloten om elf hogescholen te laten starten met een goedgekeurd AD-programma. Algemeen zijn de toezichthouders van oordeel dat het zaak is om deze vernieuwingen goed te volgen en te bekijken of ze niet de vereiste kwaliteit en de onderwijsniveaus aantasten.

9.2 Toezicht op het hoger onderwijs: het wettelijk kader

Voor het hoger onderwijs wordt het toezichtskader voor wat betreft het onderwijs niet zozeer bepaald door de WOT, maar vooral door de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Er is een concept van herziene wetgeving (WHOO), waaruit veranderende opvattingen over het toezicht op het hoger onderwijs blijken. Deze wetstekst is niet door de Tweede Kamer geaccepteerd. Momenteel is onduidelijk of er een wetswijziging komt en, zo ja, welke vorm en inhoud een wijziging van de Wet op het Hoger Onderwijs gaat krijgen, wat dit impliceert voor de rol en taken van de verschillende toezichthouders en in het bijzonder de rol en taak van de Onderwijsinspectie.

De WHW

In de WHW is, uiteraard, veel aandacht voor de accreditatie en het accreditatieorgaan. Ook de kwaliteitszorg is onderwerp van aandacht (Art. 1.18). De WHW zegt onder meer:

Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling en in het bijzonder ook van de kwaliteit van de opleidingen. Bij dit laatste moeten de accreditiekaders in acht worden genomen. De beoordeling bij instellingen voor hoger onderwijs geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling. Voorzover die beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen, zijn de uitkomsten daarvan openbaar.

De Minister ziet hierop toe en kan onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van het onderwijs.

Voorts wordt de instelling en inrichting, alsmede de taakstelling van de NVAO behandeld (Art. 5a). De NVAO is in 2004 een eigenstandige rechtspersoon geworden. Het jaar 2005 was, volgens het eigen jaarverslag over dat jaar, het eerste jaar dat het volledig kon functioneren. In 2005 lag het zwaartepunt bij de beoordeling van accreditatieaanvragen.

De kerntaken en -procedures van de NVAO zijn de accreditatie en de toets nieuwe opleidingen. Daarnaast zijn er aparte procedures voor de AD-opleidingen en de verlengde en researchmasters. De NVAO participeert in de aanwijzingsprocedure voor instellingen. De NVAO dient te participeren in overleg op Europees niveau over accreditatie en (de inrichting van) accreditatiestelsels.

Er zijn kaders vastgesteld voor de accreditatie en de toets nieuwe opleidingen.

De 6 onderwerpen van de accreditatie zijn:

- doelstellingen van de opleiding
- programma
- inzet van personeel
- voorzieningen
- interne kwaliteitszorg

- resultaten.

Voor elk onderwerp zijn zogeheten facetten uitgewerkt (in totaal 21), die in het uitgewerkte toetsingskader kunnen worden teruggevonden. De omschrijving van het algemene niveau van bachelors en masters is ontleend aan de 'Dublin descriptors'.

De opbouw van het toetsingskader nieuwe opleidingen is qua onderwerpen gelijk met uitzondering van 'resultaten'. Dit kan uiteraard niet worden gemeten. Dit onderwerp is omgezet in 'condities voor continuïteit'. Ook de facetten zijn *mutatis mutandis* gelijk.

Er beslisregels zijn uitgewerkt, evenals de werkwijze. De instellingen zijn, in tegenstelling tot in het visitatiestelsel, niet het lijdend voorwerp, maar zijn leidend. Zij vragen de accreditatie of de toets aan. De beoordeling wordt georganiseerd en gedaan door een VBI, een Visiterende en Beoordelende Instelling. De NVAO bepaalt welke organisaties als VBI mogen opereren, en maakt dit ook bekend. De instelling koopt de dienstverlening van de VBI in.

De Wet op het Onderwijstoezicht (WOT)

De WOT is in werking getreden in september 2002. De wet heeft in het algemeen grote implicaties voor de belangrijkste uitvoerder ervan, de Onderwijsinspectie (OI). De wet regelt de verhouding tussen OI en de instellingen en kadert daarmee de werkprocessen van OI in. Een belangrijk uitgangspunt van de WOT is dat de instellingen zelf de kwaliteit van het onderwijs bewaken door middel van een intern systeem van kwaliteitszorg. Daaraan gekoppeld is er het principe van horizontaal toezicht: de instellingen verantwoorden zich aan omgeving en stakeholders. Het externe toezicht is in het algemeen opgedragen aan OI. OI heeft met de WOT dus de wettelijke taak om toezicht uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs, en deze ook te bevorderen. Dit dient te gebeuren onder de volgende uitgangspunten::

- Respecteer de vrijheid van onderwijs en de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen.
- Zorg voor een minimale belasting van de instellingen.
- Gebruik het toezicht ook om te informeren over de kwaliteit van het onderwijs.

Na de inwerkingtreding zijn deze uitgangspunten nader uitgewerkt en geoperationaliseerd in onder meer het project Geïntegreerd Toezicht (2004). Voor het hoger onderwijs is een andere uitwerking veel bepalender, namelijk de uitwerking die gepaard is gegaan met de omslag van visitatie- naar accreditatiestelsel, die min of meer samenviel met het in werking treden van de WOT.

De oorspronkelijke Memorie van Toelichting op de WOT meldt nog dat deze geen wijziging impliceert voor het door OI uitgeoefende toezicht op het hoger onderwijs. De werkwijze, die is gebaseerd op de WHW, blijft gehandhaafd. Er verandert echter veel en dit komt tot uitdrukking in een beschrijving van de taakstelling van OI in een amendement op de WOT (Hoofdstuk 4, artikelen 16 – 19). Deze luidt:

- OI houdt toezicht op het accreditatieorgaan (NVAO), de accreditatie en de toets nieuwe opleiding; het accreditatiestelsel als geheel;
- OI voert rechtmatigheidsonderzoek uit bij de instellingen die in de WHW zijn opgenomen;
- OI kan incidenteel onderzoek verrichten naar aspecten van de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs in zijn geheel, en de naleving door instellingen van de WHW.

Hoe deze wettelijke taakstelling in de praktijk wordt uitgevoerd, wordt in de volgende paragraaf besproken.

9.3 De praktijk van het toezicht in het hoger onderwijs

9.3.1 *Inleiding: intern en extern toezicht*

In de praktijk is in de achterliggende jaren een hervorming van het onderwijs-toezicht uitgevoerd. In het verleden stonden de, door de sector zelf georganiseerde, onderwijsvisitaties centraal. De Onderwijsinspectie had hierin een rol op metaniveau, en had de zogeheten evaluatie bestuurlijke hantering als instrument. Thans staan de accreditaties van de opleidingen centraal. Tot 2010 is men bezig om alle aangemelde - bestaande en nieuwe – opleidingen in het hoger onderwijs te accrediteren. Er is een nieuw, onafhankelijk orgaan voor de accreditatie in het leven geroepen, de NVAO. De instellingen maken gebruik van zogeheten VBI's (Visiterende en Beoordelende Instanties) om accreditatie voor te bereiden. De Onderwijsinspectie is – ook in de praktijk - verder op afstand komen te staan.

Uitgangspunt van de overheid is thans het stimuleren van goed bestuur bij de instellingen en het bevorderen van adequaat toezicht. De instellingen organiseren het interne toezicht. En de horizontale, externe verantwoording. Via de WHW zijn de openbare universiteiten en één openbare hogeschool verplicht een Raad van Toezicht te hebben. Voor de overige instellingen in het hoger onderwijs geldt het Burgerlijk Wetboek.

Raden van Toezicht zijn in de praktijk gemeengoed bij de bekostigde universiteiten en hogescholen. In het aangewezen onderwijs kent ongeveer 50 procent van de instellingen een toezichthoudend orgaan. Er zijn met name in het aangewezen onderwijs verschillende soorten van toezichthoudende organen. Als gevolg van fusies en samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld een universiteit en een hogeschool is een nieuw fenomeen ontstaan waarbij er sprake is van een gezamenlijke RvT met leden uit beide instellingen.

Om 'goed bestuur' te realiseren is in de publieke sector in het algemeen een zogenaamde 'governance code' een populair instrument. In het WO is zo'n code niet aangetroffen, maar wel in het HBO. Begin 2006 heeft de HBO-raad een governance code vastgesteld voor de hogescholen. Ook in de BVE-sector werd dat jaar zo'n code vastgesteld.

Het toezichtsperspectief voor de RvT zoals geformuleerd in de BVE-codes ademt de geest van integraliteit. Op alle aspecten van de BVE-instelling moet toezicht worden gehouden, alle relevante belangen overwegend. De governance code HBO ent het intern toezicht meer op het belang van de hogeschool, en daarna op de noodzakelijke belangenafweging van alle stakeholders. Het gaat hier dan wel om de 'in aanmerking komende belangen' met het oog op het belang van de hogeschool. De relaties met stakeholders worden in de HBO-governance code wél als belangrijk aangemerkt maar minder concreet uitgewerkt dan in de BVE-governance code. De HBO-code heeft meer bepalingen wat betreft transparantie. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van de governance code ligt bij de hogescholen zelf.

Het externe toezicht door NVAO en OI completeren het stelsel. Het extern toezicht spitst zich toe op de onderwijskwaliteit. In andere onderwijssectoren is dit een rechtstreekse taak van OI. In het hoger onderwijs beoordeelt de NVAO de

kwaliteit van de opleidingen in het HO en houdt het ook de kwaliteit van zelfevaluaties in de gaten te houden. In die zin is er controle op de werking van de interne kwaliteitszorg, waar overigens OI ook een rol heeft. Hiernaast speelt de rechtmatigheidstoets. In de achterliggende jaren zijn voorbereidingen getroffen voor samenwerking tussen CFI, OI en de Auditdienst, en goede afstemming met IBG. Het streven is een extern toezicht dat te kenschetsen is als: selectief, sober, samenhangend en sluitend.

Men wil uiteindelijk toe naar vormen van extern toezicht, waarbij het uitgangspunt is 'high trust'. Verschillende respondenten menen dat dit thans het geval zou moeten zijn, onder de erkenning dat er nog veel te verbeteren valt. Recente inspectie-onderzoeken, naar de afgifte van getuigschriften en naar het functioneren van de Raden van Toezicht in het hoger onderwijs, hebben bij deze toezichthouder tot de conclusie geleid dat verbetering nodig is. Dit geldt ook voor de horizontale verantwoording. Het vertrouwen is nog niet voldoende groot voor een andere aanpak van extern toezicht, controle.

OI zelf zegt het volgende (Staat...,p. 415)

De inspectie ondersteunt de opvatting dat instellingen de volle verantwoordelijkheid dragen voor hun handelen, en voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat ontslaat de overheid vooralsnog niet van de plicht toezicht uit te oefenen. Er zijn namelijk voldoende gegevens die aantonen dat de tijd nog niet rijp is om uit te gaan van high trust waarbij de overheid pas ingrijpt als het fout gaat. Vertrouwen moet verdiend worden. Het is de taak van de overheid duidelijke regels te stellen, het geheel bestuurlijk goed in te richten en goede informatie te geven.

In het Jaarwerkplan 2007 van OI wordt aangekondigd dat het streven nadrukkelijk is om het beginsel van proportionaliteit verder uit te bouwen en het toezicht meer en meer te baseren op risico-analyses.

Wat is thans de praktijk van het externe toezicht?

9.3.2 Werkwijze van de toezichthouders

De NVAO

De NVAO werkt zowel in Nederland als in Vlaanderen. We richten ons hier uitsluitend op de werkzaamheden ten behoeve van het Nederlandse Hoger Onderwijs.

De NVAO heeft sinds twee jaar rechtspersoonlijkheid. Het beoordeelt en accrediteert nieuwe en bestaande opleidingen. De kwaliteit van het onderwijs staat centraal. Vanaf 2003 – in de fase van 'in oprichting zijnde' - heeft de NVAO taken van de inspectie overgenomen. Ten eerste de follow-up van de visitaties oude stijl (evaluaties bestuurlijke hantering) en de follow-up van de visitaties vanaf 2003 (meta-evaluaties). De verwachting werd uitgesproken dat het werk goeddeels in 2006 zou kunnen worden afgerond.

De NVAO is aan de eerste cyclus van accreditaties bezig. Die loopt tot 2010 en het streven is om deze tijdig af te ronden. In 2005 lag het zwaartepunt bij de beoordeling van accreditatieaanvragen. In totaal werden in 2005 461 dossiers afgehandeld. Hiervan waren 371 accreditatieaanvragen. Het merendeel (348) werd positief beoordeeld. 14 werden teruggetrokken; 2 werden afgewezen en van 7 werd het rapport afgekeurd. Dit laatste gebeurde in 3 gevallen bij een hogeschoolopleiding en in 4 gevallen bij een aangewezen opleiding. Er werden 59 toetsen nieuwe opleidingen afgehandeld, waarvan 45 positief werden beoordeeld en 13 werden teruggetrokken. 1 werd negatief beoordeeld. Het aantal toetsen bleef op hetzelfde niveau als eerdere jaren. De NVAO registreert dat veel nieuwe opleidingen na goedkeuring de doelmatigheidstoets niet halen. De vraag wordt

gesteld of de volgorde – doelmatigheidstoets na kwaliteitstoets – wel de meest handige is.

Er werden nog 27 aanvragen onderzoeksmasters afgehandeld en 1 aanvraag verlengde masters.

De NVAO heeft in 2004 ook een rol gekregen in de zogeheten aanwijzingsprocedure voor hoger onderwijs, namelijk het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs door de aanvragende instelling. De aanwijzingsprocedure houdt in dat een instelling dezelfde rechten krijgt als een bekostigde instelling met uitzondering van die bekostiging. OI adviseert in dit kader of de betreffende instelling voldoet aan de wettelijke vereisten (WHW) voor aangewezen instellingen.

Eind 2005 kwam één verzoek binnen. Hierover is begin 2006 positief geadviseerd.

In 2005 heeft de NVAO 22 mensen in dienst. Daarnaast zijn er (Vlaamse) medewerkers op detacheringsbasis.

De rol van de VBI's

De NVAO publiceerde in 2005 een lijst met erkende VBI's, 7 in totaal. De VBI's hebben een onafhankelijke toezichtsrol, maar werken direct in opdracht van instellingen. Eén van de bronnen vermeldt: 'de VBI's zitten tussen hamer en aambeeld'. Ze moeten de instellingen dienen, maar tegelijkertijd een onafhankelijk oordeel vellen.

De VBI's kunnen de opleidingen bijstaan bij de zelf-evaluatie en de voorbereiding op de visitatie. Ze organiseren in ieder geval de visitatie en rapporteren hierover conform de formats van de NVAO. Het accreditatiekader bestaat uit 6 onderwerpen: doelstellingen, programma, inzet van personeel, voorzieningen, interne kwaliteit zorg, resultaten. Onderliggend zijn 21 'facetten' vastgesteld. Het oordeel moet op elk van de zes onderwerpen positief zijn. Ten aanzien van de facetten moeten de VBI's een oordeel uitspreken op een vierpuntsschaal: onvoldoende, voldoende, goed en excellent. Het merendeel van de oordelen valt in de praktijk in 'voldoende' (bijna driekwart van het totaal aan oordelen). Een grote minderheid (25%) wordt als 'goed' beoordeeld.

OI en enkele respondenten van instellingen constateren in de praktijk een groot verschil in de aanpak van de VBI's.

In principe hebben VBI's en NVAO successieve taken. De VBI beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs. De NVAO beoordeelt het werk van de VBI. Echter, de NVAO kan het werk van de VBI als onvoldoende kwalificeren en een eigen visitatie-onderzoek starten, als basis voor een accreditatiebeslissing. Dit gebeurt in de praktijk niet vaak, maar het gebeurt wel. Met name voor de instellingen is dit een problematisch gegeven. De instelling heeft – na een positief rapport van de VBI – de verwachting van een accreditatie, maar kan worden geconfronteerd met een tegengestelde beslissing of een hernieuwd onderzoek, met onzekere uitkomst.

De Inspectie Hoger Onderwijs (OI)

De wettelijke taken van OI zijn in de voorgaande paragraaf gegeven. In de praktijk wordt veelal gesproken van:

1. toezicht op het accreditatiestelsel
2. thematisch of aspecten-onderzoek
3. incidentenonderzoek

Ad 1 – toezicht op het accreditatiestelsel

OI ziet toe op de werking van het accreditatiestelsel. In 2003 is afgesproken dat dit nieuwe stelsel snel zou worden geëvalueerd om te kunnen leren en eventueel snel aanpassingen te kunnen doen. OI is in 2005 begonnen met een midterm review. Daarna is de positie van de VBI's onderzocht alsmede de wijze waarop de beoordelingskaders worden gehanteerd.

Vier van de vijf rapporten zijn inmiddels verschenen (over de kosten, de effectiviteit, de werking van het stelsel in de praktijk en de opvattingen in het veld).

De beoordeling van OI (*Accreditatie in werking*, midterm review deel 3) is positief. Er wordt gemeld dat het accreditatiestelsel in korte tijd is opgebouwd en naar behoren functioneert. Twee belangrijke knelpunten in de bevindingen tot nu toe:

- de eerste is een weeffout in het stelsel: de verhouding NVAO - VBI's
- de tweede heeft te maken met het gegeven dat de NVAO een lerende organisatie wil (=m.i. moet) zijn; werkende weg worden procedures aangepast e.d.; dat leidt tot onrust in het veld en bij de VBI's.

OI constateert dat het eerste punt snel aangepakt moet worden. Het constateert daarnaast dat de validiteit en betrouwbaarheid van de beoordelingen nog onvoldoende gewaarborgd zijn. De NVAO en VBI's moeten dit punt expliciet aandacht geven in de eigen kwaliteitszorg, en bijvoorbeeld werken aan de deskundigheidsbevordering van de beoordelaars. Verder wil OI graag zien dat 'de verbeterperiode' wordt geformaliseerd en ook dat de profilering wordt bevorderd.

Tussen de NVAO en OI is frequent overleg. De onderlinge verhoudingen worden door beide partijen goed genoemd, met name ook op de werkvloer. Een aantal medewerkers van de NVAO is afkomstig van OI.

Ook is sinds anderhalf jaar regelmatig overleg met andere toezichthouders en het ministerie betreffende de verdere afstemming en mogelijke integratie van werkzaamheden.

Ad 2 – thematisch onderzoek

Dit inspectieonderzoek betreft onderdelen van de sector als geheel. Er is een jaarwerkplan; hierover vindt afstemming plaats met andere toezichthouders, met name de auditdienst van het ministerie en CFI. Dit is onder meer bedoeld om de druk op de instellingen niet onevenredig te laten zijn. In het algemeen zijn de doelen: onderzoek naar doelmatigheid en rechtmatigheid. In de laatste jaren zijn onder meer aan de orde geweest:

- de invoering van de Ba/Ma-structuur
- het functioneren van de Raden van Toezicht
- de werking van de examenregelingen.

Momenteel speelt de vraag naar de rechtmatige toelating van buitenlandse studenten.

Ad 3 - incidentenonderzoek

Het incidentenonderzoek is niet specifiek voor het hoger onderwijs. OI heeft een kernteam samengesteld in 2005, dat incidentenonderzoek uitvoert. In dat jaar werden er in de gehele onderwijssector 10 uitgevoerd.

In het hoger onderwijs is er een zeer klein aantal uitgevoerd. Naar aanleiding van signalen van studenten en docenten, die doordrongen in de media, is in 2005 incidentenonderzoek bij INHOLLAND uitgevoerd door OI en de Auditdienst. Een jaar eerder werd een incidentenonderzoek uitgevoerd bij de aangewezen in-

stelling HBO Nederland. Bij INHOLLAND ging het om geaccrediteerde opleidingen. Bij HBO Nederland waren de opleidingen nog niet geaccrediteerd. Deze derde taak is een profilerende. De instellingen zeggen weinig te merken van de Inspectie, behalve met name waar het gaat om incidentenonderzoek. Het is in feite het enige instrument om de instelling in te gaan, eigen waarnemingen te doen en onderzoek te verrichten. De NVAO heeft het belang van dit instrument onderstreept en zou dit instrument graag zelf direct in kunnen zetten.

9.3.3 *De validiteit van de methoden en instrumenten*

Een algemene observatie is van belang. De omslag van visitatie- naar accreditatiestelsel is van recente datum, en in feite nog gaande. De rolwisseling en rolbepaling van de toezichthouders is nog in ontwikkeling. Het wordt van belang geacht (veel van de respondenten maar zie bijvoorbeeld ook de brief van de Staatssecretaris van OC&W, d.d. 13 juni 2006 *Ontwikkeling accreditatie hoger onderwijs*) om de lopende accreditatiecyclus geheel af te ronden voordat wijzigingen worden doorgevoerd. Dit impliceert 'rust aan het front' tot 2010. Dat neemt niet weg dat er in de tussentijd wel wordt nagedacht en overleg wordt gepleegd.

Opvattingen over de validiteit van het instrumentarium horen daar uiteraard bij.

Rol, taak en instrumenten van de NVAO

De NVAO heeft een heldere rol en een duidelijke taakstelling. De taakstelling is uitgewerkt in een aantal toetsingsinstrumenten. De volgende waarnemingen zijn gedaan:

- a. De opzet van de instrumenten staat niet ter discussie. De toets nieuwe opleidingen wordt door de instellingen positief gewaardeerd. Wel stelt OI, en ook andere respondenten, vast dat de verschillen in hantering door de VBI's als consequentie kunnen hebben dat er niet-eenduidige beoordelingen ontstaan. Dit punt is overigens nog niet 'hard' onderzocht; instellingen, die ervaring hebben met verschillende VBI's beamen een verschil in benadering en aanpak.
- b. De uitvoering van accreditaties op opleidingsniveau roept op veel plaatsen commentaar op. De instellingen, brancheorganisaties en studenten zijn van mening dat er een ander aggregatieniveau moet worden gekozen. Hiervoor zijn verschillende motieven. Een inhoudelijk motief is dat de structuur van opleidingsprogramma's niet altijd past bij het huidige meet- en accreditatieniveau (major-minor systematiek, bijvoorbeeld, maar ook interdisciplinariteit). Een ander motief betreft de hoge kosten van de accreditering en de onhaalbaarheid van continuering van deze systematiek voor de langere termijn. Het wordt bijvoorbeeld problematisch, zo merken verschillende respondenten op, om voldoende gekwalificeerde leden voor de visitatiepanels te krijgen.
- c. Er zijn kanttekeningen bij de lengte van de procedures.

Rol van de VBI's

Het instrument van de VBI's is het toetsingskader van de NVAO. In de zin zijn er geen kanttekeningen bij de validiteit van werk, anders dan hierboven gemaakt. Wel zijn er twee kanttekeningen bij de positie en rol van de VBI's die aandacht verdienen.

De eerste is een algemeen punt ten aanzien van het stelsel, zoals het nu werkt. Een verschil tussen de visitatie en de accreditatie is dat de visitatie, als de conclusies hiertoe aanleiding gaven, de start kon zijn van een verbeterprogramma dat na twee jaar werd getoetst door OI. De accreditatie-aanvraag wordt gehono-

reerd of afgewezen; de mogelijkheid te verbeteren is zeer beperkt. Consequentie kan zijn dat opleidingen een rapport intrekken als ze zien aankomen dat er een negatieve beslissing valt. Een andere consequentie is dat men een verbeterslag maakt voordat de aanvraag wordt ingediend. Deze verbeterslag vindt plaats in de periode waarin de accreditatie wordt voorbereid. De rol van de VBI kan er hierbij een zijn van raadgevend bureau. Dit is niet strijdig met de rol van onafhankelijk beoordelaar, maar roept wel onduidelijkheden op: 'knecht van twee meesters'.

De tweede kanttekening is in het voorgaande eigenlijk al gemaakt. De taakuitvoering van NVAO en VBI lijken soms te overlappen, met name wanneer de NVAO van oordeel is dat een VBI-beoordeling niet voldoende deugdelijk is.

Rol, taak en instrumenten van OI

De wettelijke taakstelling van OI is helder. De operationalisatie hiervan roept bij de instellingen en brancheverenigingen vragen op.

Allereerst moet worden opgemerkt dat OI, met de omslag naar een accreditatiestelsel, voor instellingen en studenten onzichtbaar is geworden. Men is daarbij in de praktijk onzeker over de taakverdeling tussen OI en NVAO.

De overheersende mening is dat het een goede zaak is dat het accreditatiestelsel snel en grondig wordt geëvalueerd. Sommige respondenten vragen zich wel af of OI, die zij als onderdeel van het stelsel zien, de juiste evaluator is. Het thematisch onderzoek roept wisselende opinies op. De studenten zijn een groot voorstander van dergelijk onderzoek door OI. De instellingen vinden het een onhelde-re taak en hebben vraagtekens bij zowel de onderwerpkeuze als de aanpak. Men vraagt zich af wat de meerwaarde is van dergelijke onderzoeken.

Ook over de derde taak zijn grote meningsverschillen. De universiteiten hebben onder het nieuwe toezichtsregime niet te maken gehad met incidentenonderzoek; het HBO wel. Voor zover kan worden waargenomen, is dit onderzoek geïnstigeerd door de Minister. De instellingen en hun brancheorganisaties zijn van mening dat er wellicht zoiets nodig is, maar zien geen (wettelijke) basis voor OI. De NVAO is van mening dat (ad hoc) instellingsonderzoek een mooi instrument is, maar heeft het liever zelf in handen. De studenten vinden hier een heel belangrijke rol voor de OI, maar geven ook aan dat zij niet zo goed een feitenbasis voor dit soort ingrijpende acties kunnen zien.

Men is algemeen van mening dat er een deugdelijke basis nodig is voor beslissingen om tot een incidentenonderzoek te komen, en dat deze bij recente incidenten heeft ontbroken. In het oude stelsel had de Inspectie een positie als 'meta-evaluator'; dit gaf meteen een heldere basis – namelijk de visitatierapporten, en de doorwerking daarvan – voor eigen onderzoek. Dat is in het nieuwe stelsel verdwenen.

Een ander punt is dat er geen goede sanctiemogelijkheden zijn geregeld. De enige mogelijkheid is het intrekken van de vergunning van de instelling. Dat is dermate ingrijpend, dat het feitelijk niet toegepast wordt. Als er geen sancties (kunnen) volgen, wat is dan de zin van een ingreep door incidentenonderzoek?

9.3.4 Invloed Inspectie en de andere toezichthouders op kwaliteit onderwijs

Vanaf 2002 is in Nederland het accreditatiestelsel in opbouw, een antwoord op het Europese streven om kwaliteitszorg in het hoger onderwijs een impuls te geven. OI stelt vast de invoering van accreditatie over de gehele linie een impuls voor de kwaliteitszorg is; dat geldt in het bijzonder voor het aangewezen onderwijs. Aangewezen opleidingen die geaccrediteerd worden, zien dit als een erkenning van hun kwaliteit.

De instellingen beamen deze observatie.

Veel instellingen zijn met de opbouw van een intern systeem van kwaliteitszorg begonnen of hebben het versterkt. Overigens is met het verdwijnen van het visitatiestelsel de onderlinge, disciplinegebijze vergelijking van opleidingen ook verdwenen. Dit wordt door verschillende respondenten als een gemis ervaren.

Accreditatie is gericht op het vaststellen van (voldoende voorwaarden voor) basiskwaliteit. De accreditatie wordt verleend voor een periode van zes jaar. Het accreditatiekader biedt ruimte. De VBI's hebben een onderscheiden aanpak. Er kunnen verschillen in de beoordeling optreden en de VBI's rapporteren verschillen, maar het door de NVAO afgegeven keurmerk zegt niets meer dan dat er voldaan wordt aan de basiskwalificaties, in feite een toets op deugdelijkheid zoals in de WOT omschreven. Het keurmerk biedt geen onderscheiding en transparantie.

De instellingen hebben wel de mogelijkheid om zich te profileren, maar dit gebeurt nog vrijwel niet. Enkele opleidingen hebben bij de NVAO een bijzonder kwaliteitskenmerk aangevraagd; deze zijn alle afgewezen.

Respondenten zijn van mening dat het beoordelingskader voldoende ruimte biedt voor vernieuwing van het curriculum. De NVAO wijst in dit kader op twee aandachtspunten:

- Opleidingen vertonen strategisch gedrag en menen vernieuwing uit te moeten stellen.
- Sommige opleidingen verwachten dat vernieuwingsplannen worden meegewogen in de oordeelsvorming, terwijl dit uitdrukkelijk niet de bedoeling van het stelsel is.

In de tijd van het visitatiestelsel had de Inspectie een omvangrijker takenpakket en een, voor instellingen, duidelijker rol: meta-evaluatie. In die rol kon de Inspectie meerwaarde hebben voor het veld, is de mening van respondenten, en had dit in de praktijk ook. De taakstelling is verkleind. De rol is naar de mening van de instellingen en ook studentenorganisaties onduidelijk geworden. In de praktijk is de Inspectie moeilijk aanspreekbaar.

9.3.5 Doelmatigheid en doeltreffendheid toezichthouders

Bij het beoordelen van doelmatigheid en doeltreffendheid moet wederom in ogenschouw worden genomen dat het stelsel nieuw, en nog in ontwikkeling, is. In feite zijn NVAO en VBI's aan het bestaande repertoire van toezichthouders toegevoegd. Dit heeft wel repercussies gehad voor met name het takenpakket van OI, maar een principiële, duurzaam houdbare rol- en taakverdeling is nog niet vastgesteld en men pleit er ook voor om dit pas te doen nadat de huidige accreditatiescyclus is afgerond.

Doelmatigheid

We behandelen hier de volgende aspecten van doelmatigheid, die in het onderzoek naar voren gekomen zijn en gewogen dienen te worden bij de verdere inrichting van het toezichtsstelsel: de kosten en de overlap in taken.

Kosten

OI heeft onderzocht dat de kosten, gemoeid met accreditatie, twee keer zo hoog zijn als de kosten gemoeid met visitatie. Het is een beperkt onderzoek. De calculaties betreffen alleen de out-of-pocket kosten voor het bekostigde onderwijs en het budget voor de NVAO die tezamen naar schatting circa 10 miljoen Euro per jaar bedragen. De kosten voor de aangewezen opleidingen zouden circa 3 miljoen Euro bedragen.

Men schat de interne kosten hoger dan in het verleden, maar er is geen goede grondslag voor de berekening.

De meerkosten worden verklaard door de toevoeging van de NVAO, de btw op de rekeningen van de VBI's, de toename van het aantal opleidingen en het meerwerk dat gemoeid zou zijn met accreditatie t.o. visitatie.

Het onderzoek is beperkt en beperkt van waarde. Als de kosten van het toezicht een (doorslaggevend) argument vormen bij de verdere inrichting ervan, dan is een aanzienlijk diepergaand onderzoek nodig. Het vergt niet veel moed om de verwachting te durven uitspreken, dat de 'verborgen' kosten van accreditatie aanzienlijk hoger zijn dan de door OI geregistreerde kosten. Daartegenover staat dat ook de interne, verborgen kosten van het visitatiestelsel aanzienlijk waren voor de instellingen. Een serieuze vergelijking kan alleen worden gemaakt als alle kosten zo goed mogelijk worden gecalculeerd en vergeleken.

Overlap in taken

Eerder in dit hoofdstuk is gewezen op de overlap aan taken, met name tussen NVAO en VBI's. Duidelijk is geworden dat deze overlap in de huidige verhoudingen niet te vermijden is. De kwaliteit van de besluitvorming is nog niet goed geborgd, zo bleek uit het onderzoek van OI. De belangrijkste bedreiging van die kwaliteit wordt veroorzaakt door de verschillen in beoordeling die zijn geconstateerd op het niveau van de panels, van de VBI's en van de NVAO. Vooral de verschillen die zijn geconstateerd in de toepassing van de beslisregels vormen een ernstig risico voor een betrouwbare en valide beoordeling.

Onmiskenbaar is dat deze situatie onzekerheid bij de instellingen oproept. Een opleiding weet nooit zeker of het oordeel van de VBI voldoende overtuigend is voor de NVAO of niet. De NVAO meldt in het jaarverslag 2005 dat in ongeveer 20% van de dossiers handelend wordt opgetreden.

De instellingen tekenen steeds vaker bezwaar aan, soms ook na positieve beslissingen. De NVAO verwacht dat invoering van een herstelperiode – i.e. een ruime mogelijkheid om na een eerste beoordeling verbeteringen tot stand te brengen – tot een reductie van het aantal bezwaren zal leiden.

Doeltreffendheid

In het HO is de NVAO naar eigen zeggen op schema. Andere respondenten menen dat er een behoorlijke werkachterstand is, maar men verwacht dat de eerste accreditatiecyclus tijdig kan worden afgerond. De overheersende mening is dat er rust moet zijn totdat de eerste accreditatiecyclus in 2010 is afgerond.

OI voert het eigen programma uit en heeft voor 2007 de volgende activiteiten in de planning:

- aangewezen onderwijs
- lerarenopleidingen (thema)
- buitenlandse studenten in Nederland (onzorgvuldige werving)
- werking van het accreditatiestelsel (toezichtsfunctie)
- open bestel (voorbereiding nieuwe aanvragen toetreders aan de aanbodkant)
- gedragscode internationale studenten (thema)
- governance (kwaliteit bestuur en werking intern toezicht)
- nieuwe bekostiging; publieke middelen in private activiteiten.

Deze activiteiten worden in samenwerking met CFI en de Auditdienst uitgevoerd. Daarnaast voert OI zelfstandig reguliere toezichtsactiviteiten uit, bijvoorbeeld op de zij-instroom, de invoering van de BaMa-structuur, de examinering en de toegankelijkheid.

Met het bovenstaande is niet gesteld dat het huidige arrangement een doeltreffende is. In het onderzoek worden gaten in het systeem geconstateerd, zoals:

- het horizontale toezicht wordt belangrijker en moet dat ook worden, maar is nog lang niet op orde;
- dat geldt zeker ook voor de interne kwaliteitszorg; een accreditatie wordt toegewezen voor een periode van 6 jaar. In die tijd is er geen (reguliere) toets op de kwaliteit van het onderwijs. Dit veronderstelt in feite een uitstekende interne kwaliteitszorg van de instellingen;
- de workload is voor alle partijen, ook de NVAO, te zwaar. Er vallen naar verwachting ook in operationele zin gaten in het systeem, zoals het probleem van een dreigend tekort aan panelleden.

Terzake van een specifieke taak, namelijk het incidentenonderzoek van OI, zijn ernstige meningsverschillen geconstateerd. Weliswaar geeft de WOT een basis voor dergelijk onderzoek, maar het is onduidelijk of incidentenonderzoek naar zijn aard alleen op rechtmatigheid van handelen betrekking mag hebben of ook gericht kan zijn op de kwaliteit van het onderwijs. In ieder geval valt te constateren dat de feitelijke basis voor dergelijk, in de praktijk onderzoek met letterlijk en figuurlijk ingrijpende gevolgen, onduidelijk is en nadere bepaling vraagt.

Tot slot. De doeltreffendheidsvraag heeft in het kader van deze evaluatie met name betrekking op de doeltreffendheid van de WOT voor het hoger onderwijs. Feit is, zoals duidelijk is geworden, dat de positie van OI ingrijpend gewijzigd is na de inwerkingtreding van de WOT. Feit is ook dat de rol van OI in ontwikkeling is, naast en tegenover de rollen van toezichthouders als de NVAO. Een balans is op dit moment niet te maken. In de slotparagraaf worden enkele observaties over de ontwikkelingen, en de wensen daaromtrent, genoteerd.

9.4 (Wenselijke) ontwikkelingen in het stelsel van toezicht

(Mogelijke) knelpunten zijn in de voorgaande paragraaf al genoemd. We beperken ons hier tot observaties over de (gewenste) ontwikkeling in het accreditatiestelsel en het toezicht in het algemeen.

In juli 2005 informeerde de minister de Tweede Kamer via de beleidsnotitie Governance over de beleidsvoornemens van het Kabinet op het gebied van goed bestuur en toezicht in het onderwijs. De beleidsnotitie richt zich op drie samenhangende beleidslijnen: het stimuleren van goed bestuur van de instellingen, het bevorderen van adequaat intern – dat is, door de instellingen zelf georganiseerd

– toezicht waarbij ook externe horizontale verantwoording hoort en daarop aansluitend extern toezicht. Het extern toezicht spitst zich voor het hoger onderwijs toe op onderwijskwaliteit (de verantwoordelijkheid van de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), op rechtmatigheid en op de werking van het interne toezicht. Afgezien van het toezicht op de kwaliteit, bestaat extern toezicht uit een combinatie van activiteiten van de Auditdienst van het ministerie, de Inspectie van het Onderwijs en het beleidsdepartement zelf. De huidige situatie ontwikkelt zich daarbij idealiter tot een situatie van op goede ervaringen gebaseerd vertrouwen van de overheid in de kwaliteit van bestuur van de instellingen en in het intern toezicht, de zogenoemde lerende aanpak.

In het voorgaande hebben we gezien dat het zover nog niet is. In het algemeen ontbreekt het allereerst nog aan goed op elkaar ingespeelde, en qua taken en taakuitvoering duidelijk van elkaar onderscheiden, toezichthouders. Op de tweede plaats worden, ook door de instellingen zelf, vraagtekens geplaatst bij de ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg, het interne toezicht en de horizontale verantwoording.

Het accreditatiesysteem is nog geen twee jaar oud. Over positieve en negatieve effecten valt dan ook nog niet veel te zeggen. Volgens vrijwel alle respondenten, en de geraadpleegde inspectierapporten, hebben instellingen door het accreditatieproces meer oog voor kwaliteitszorg gekregen, maar het accreditatiesysteem kent in deze eerste fase een aantal aanloopproblemen en zijn er de toegenomen kosten.

Een ander punt betreft het strategisch gedrag van instellingen. Enkele respondenten bij het panel merken op dat de ingrijpende gevolgen die de beoordeling kan hebben voor de opleiding, kunnen leiden tot uitstelgedrag. Voor wat betreft de accreditatie is het alles of niets. Sommige instellingen vinden dat dit leidt tot een statisch effect. De sanctie (instroomstop voor twee jaar) is te streng en betekent feitelijk het einde van de opleiding.

De NVAO constateert dat de belangstelling voor een bijzonder kwaliteitskenmerk tegenvalt. In de eerste plaats gaat het instellingen om basiskwaliteit. In die zin is het nieuwe stelsel nog niet geslaagd. Als een primaire taak van de toezichthouders is om de onderwijskwaliteit te stimuleren, dan zal men methoden en instrumenten moeten vinden om 'pieken in de delta' te stimuleren.

Ook de NVAO ziet nadelen van het huidige stelsel, zoals toenemende bureaucratisering en kosten. Gegevensverzameling en contacten tussen verschillende instanties brengen veel papierwerk met zich mee. De NVAO moet enerzijds gelijke behandeling garanderen, anderzijds marginaal kunnen beoordelen. Het is gebleken dat de VBI's de globale kaders van de NVAO gedetailleerd invullen, omdat de instellingen het zelf ook willen vanwege risicobeperking.

Verbeteringsmogelijkheden voor de korte termijn

De belangrijkste verbeteringsmogelijkheden zijn de volgende:

- De verhouding tussen NVAO en VBI's moet binnen bestaande afspraken zo helder mogelijk worden gescheiden.
- De Minister dient een helder standpunt te ontwikkelen terzake van een legitieme basis voor incidentenonderzoek. In dit verband valt sterk te overwegen om een laagdrempelige mogelijkheid te creëren voor de verstrekking van gegevens door staf, studenten en andere bij het hoger onderwijs betrokkenen.
- De mogelijkheid van ruimere herstelprocessen moet worden geregeld.

Veranderingen op de langere termijn en de WOT

Er is volop gedachtenvorming gaande over het toezichtsarrangement voor de periode na 2010. Sommigen menen dat de NVAO de taken van de VBI's moet overnemen en dat OI een beperkte rol krijgt in de sfeer van meta-toezicht. Anderen menen juist dat OI moet worden geïntegreerd in de NVAO, en de VBI's een heldere, goed af te bakenen taak dienen te krijgen. Hiernaast zijn er verschillende inzichten in het wenselijke niveau van de accreditatie (domein-specifieke aanpak versus een accreditatie op instellingsniveau) en de wenselijkheid van het handhaven van de toets nieuwe opleidingen.

De meeste respondenten zijn het eens met de gedachte dat de volgende stap in de ontwikkeling pas goed mogelijk is als het interne toezicht en de interne kwaliteitszorg van de instellingen goed op orde is.

Wat zegt dit alles nu over de WOT?

De meeste respondenten betwijfelen de noodzaak van een WOT voor het hoger onderwijs. Men gaat ervan uit dat het toezicht op het hoger onderwijs goed geregeld kan worden in de (vernieuwde) WHW. Voorts is men vooral van mening dat ontwikkelingen in de WOT het feitelijke vernieuwingsproces in het hoger onderwijs niet in de weg mag staan. Een belangrijk element is dat de ontwikkelingen in het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs goed moeten aansluiten bij de ontwikkelingen in Europa. Niet zozeer het Nederlandse onderwijsstelsel is het kader, maar het Europese stelsel voor hoger onderwijs.

BIJLAGE I Gesprekspartners

Hr. R. Schout	Aequor
Hr C van Montfort	Algemene Rekenkamer
Hr J. van Dam	Algemene Rekenkamer
Dhr. T. Duif	Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS)
Mw. Claire Verlinden	Aob
Hr. K. Snippert	AOC oost
Mevr E Hooge	Avans Hogeschool
Mevr. M. van Eijck	Basisschool Blijvliet, Rotterdam
Dhr. F. de Ligt	Basisschool De Zevensprong, Amsterdam
Dhr. van Schie	Basisschool De Zevensprong, Amsterdam
Hr P tulp	Cfi
Mw. J. Voltman	COLO
Dhr. Jan Edo Otten	Grotius College
H. Noordhof	HBO Nederland
E. van Braam	HBO Raad
J. Elbers	INHOLLAND
Ph. Coté	INHOLLAND
Hr J. Teuwen	Inspectie van het Onderwijs
Hr J. Verkroost	Inspectie van het Onderwijs
Mw. Mr. R.G.K. (Renate) Voss	Inspectie van het onderwijs
Hr. B. de Vries	Inspectie van het onderwijs
Hr M Schmidt	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Hr Schildhuis	Inspectie voor de Gezondheidszorg
Dhr. L. Henkens	Inspectie voor het Onderwijs
B. Buijs	ISO
Mw. H. Beurskens	JOB
Mw. F. Nobel	JOB
mw. M.C.T. Creemers MBA	KCE
Mw. Eva Kunst	LAKS
dhr. Johan Bokdam	LAKS
I. van den Broek	LSvB
Hr. G. Wammes	MBO raad
Mevr D van der Stelt	Ministerie OCW directie toezicht en handhavingsbeleid
Mw. Th. van den Boom,	Ministerie OCW velddirectie BVE
Dhr. G. de Boer	Ministerie OCW, Directie PO
Hr H Barink	Ministerie OCW, OCW verandert
Hr H Post	Ministerie OCW; Auditdienst
Hr R Loep	Ministerie OCW; Auditdienst
Dhr. Martijnse en collegea	Ministerie van OC&W
Hr W Tijbosch	Ministerie van OCW directie WJZ
Mevr J Schukking	Ministerie van OCW directie WJZ
Dhr. Paul van Oijen	Ministerie van OCW/ Directie VO
Dhr. Hans Luyendijk	Montessori Lyceum Rotterdam
K. Dittrich	NVAO
C. de Ruiter	Onderwijsinspectie
Dhr. Jelle Kaldewaij	Onderwijsinspectie
Mw. Inge Drewes	Onderwijsinspectie
Hr A van der Rest	Onderwijsraad
Mw. N.J Kroon	Paepon
Dhr. J. Kok	Q-primair

Hr P Schnabel	Raad van Advies Inspectie van het Onderwijs
R. de Wijkerslooth de Weerdesteyn	Radboud Universiteit
Dhr. P. Saal	REC Flevoland-Holland
Dhr. N. Nieuwboer	REC 't Gooi, Utrecht, West-Veluwe
Hr. W. Vrijland	ROC Eindhoven
Hr. W. Tindemans	ROC van Amsterdam
Hr. P. Moekotte	ROC van Twente
Dhr. Karel Bun	SG Zuidwest
Mw. K. Dekkers	Sint Lucas
A. leLoux	Universiteit van Amsterdam
K. van Beek	Universiteit van Amsterdam
Dhr. Robbin Haaijer	Van Beekveld en Terpstra
Dhr. S. Steen	Verenigde bijzondere scholen (VBS)
Dhr. E. Flentge	Vereniging Openbaar Onderwijs
Mw. Wilma van Velden	VO-Raad
mw. Annette Kersktra	VO-Raad
Ch. van den Berg	VSNU
S. Noorda	VSNU

BIJLAGE II Deelnemers Ronde tafel gesprekken

13 maart 2007; Primair onderwijs

A.W Boes, Nederlandse Jenaplanvereniging
M. Doorenbos, Ministerie van OCW, Directie PO
W. Dorgelo, Focus SBO, Haarlem
I.C.J.M. van Kesteren, LOBO, Den Haag
R.S.Nas, Basisschool Het Talent, Lent
G.L. Schenk, Openbaar Onderwijs Haarlemmermeer
M. Steenaart, Openbaar Onderwijs Rotterdam

14 maart; Voortgezet onderwijs

Balsma Vrije school Den Haag
M.A.M. Barth, CNV Onderwijs, Utrecht
L. Boersma, Vereniging voor PC VO Delft
K. Boonstra, Luna Mare, Haarlem-Velsen-Harlingen (Noordzeegroep)
H. Nijdeke, Adelbertscollege, Den Haag
W.G.A. van der Geest, Carmel College, Hengelo
S. van Lienden, LAKS
S. van Rooij, Ministerie van OCW, Directie VO
L. van Santen, Gymnasium Haganum, Den Haag (vz. MR)
A.H. de Zoete, Da Vinci College, Leiden

15 maart BVE en Hoger onderwijs

Anne Bakker, Paepon
Marianne Beelaerts, Besturenraad
The van den Boom, ministerie van OCW, Directie Bve
Evert van Braam, HBO Raad
Thomas de Bruijn, Universiteit van Leiden
Paul Esveld, Certiked VBI
P. Jansen, Kenniscentrum Kenteq
Sjoerd Karsten, Max Goote Kenniscentrum Bve
Paul Moerkotte, ROC van Twente
Bert de Vries, Inspectie van Onderwijs

16 maart Toekomst van het onderwijstoezicht

Paul Bezembinder, Beter Onderwijs Nederland
Erik Dees, Besturenraad
Melanie Ehren Universiteit van Twente
Henk de Groot, Voedsel en Waren Autoriteit
Cor van Montfort, Algemene Rekenkamer
Elanie Romanesko, College Bescherming Persoonsgegevens
Luus Veeken, Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt
Ad Verbrugge Beter Onderwijs Nederland
Claire Verlinden Algemene Onderwijs Bond
Geert Wammes, MBO-raad

BIJLAGE III Frequenties enquête primair onderwijs

1. Heeft de school een specifiek schoolconcept?

	aantal	%
Nee	499	85%
ja, jenaplan	13	2%
ja, montessori	7	1%
ja, dalton	13	2%
ja, freinet	2	0%
ja, vrije school	3	1%
ja, anders	53	9%
Totaal	590	100%

3. Hoeveel tijd was u bij benadering kwijt aan de voorbereiding van het inspectiebezoek, exclusief de zelfevaluatie?

	aantal	%
1 dag of minder	77	13%
tussen 1 en 2 dagen	217	37%
tussen 2 en 3 dagen	149	25%
tussen 3 en 4 dagen	84	14%
meer dan 4 dagen	63	11%
Totaal	590	100%

4. In welke mate was de voorbereiding belastend voor: de schoolleiding

	aantal	%
niet belastend	49	8%
enigszins belastend	197	33%
Belastend	281	48%
zeer belastend	63	11%
Totaal	590	100%

4. In welke mate was de voorbereiding belastend voor: het team

	aantal	%
niet belastend	163	28%
enigszins belastend	321	54%
Belastend	97	16%
zeer belastend	9	2%
Totaal	590	100%

5. In welke mate heeft u onderstaande vormen van externe ondersteuning gehad bij de voorbereiding (met name de zelfevaluatie)? Van het bestuur

	aantal	%
Geen	386	65%
Weinig	162	27%
Veel	40	7%
zeer veel	2	0%
Totaal	590	100%

5. van begeleidingsdienst

	aantal	%
Geen	479	81%
Weinig	90	15%
Veel	21	4%
Totaal	590	100%

5. van de individuele (kwaliteits)adviseur

	aantal	%
Geen	492	83%
Weinig	61	10%
Veel	34	6%
zeer veel	3	1%
Totaal	590	100%

5. van een andere instantie

	aantal	%
Geen	561	95%
Weinig	22	4%
Veel	6	1%
zeer veel	1	0%
Totaal	590	100%

6. Voor welke van de onderstaande aspecten beschikte u over eigen schriftelijke gegevens die u ter beschikking kon stellen aan de inspectie (uit zelfevaluatie)?

	aantal	%
Kwaliteitszorg	463	78%
Toetsing	536	91%
Leerstofaanbod	449	76%
Leertijd	378	64%
Onderwijsleerproces	365	62%
Schoolklimaat	370	63%
zorg en begeleiding	508	86%
Opbrengsten	503	85%
geen van bovenstaande	9	2%
Totaal	590	100%

7. Heeft u in de voorbereidingsperiode nog veranderingen in de school aangebracht, zodat uw school beter beoordeeld zou worden?

	aantal	%
ja, grote veranderingen	6	1%
ja, redelijk grote veranderingen	5	1%
ja, enige veranderingen	65	11%
nee, geen veranderingen	514	87%
Totaal	590	100%

8. Wat is op de onderstaande aspecten uw ervaring met de uitvoering van het PKO? Deskundigheid van inspectie

	aantal	%
Matig	1	0%
Weinig	36	6%
Veel	416	71%
zeer veel	137	23%
Totaal	590	100%

8.Objectiviteit

	aantal	%
Matig	7	1%
Weinig	107	18%
Veel	392	66%
zeer veel	84	14%
Totaal	590	100%

8.Wederzijds vertrouwen

	aantal	%
matig	10	2%
weinig	98	17%
veel	360	61%
zeer veel	122	21%
Totaal	590	100%

8.Stimulans voor verbetering

	aantal	%
matig	22	4%
weinig	109	18%
veel	358	61%
zeer veel	101	17%
Totaal	590	100%

8.Belasting

	aantal	%
matig	34	6%
weinig	223	38%
veel	266	45%
zeer veel	67	11%
Totaal	590	100%

9.De normen (beslisregels) op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt zijn duidelijk

	aantal	%
mee oneens	36	6%
enigszins mee eens	134	23%
mee eens	385	65%
zeer mee eens	34	6%
Totaal	589	100%

9.De normen (beslisregels) op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt, leiden tot een eerlijk beeld van de situatie op de school

	aantal	%
mee oneens	77	13%
enigszins mee eens	222	38%
mee eens	270	46%
zeer mee eens	21	4%
Totaal	590	100%

9.Het waarderingskader is een goed instrument om verantwoording af te leggen over de kwaliteit van scholen

	aantal	%
mee oneens	48	8%
enigszins mee eens	193	33%
mee eens	318	54%
zeer mee eens	29	5%
Totaal	588	100%

9.Het waarderingskader is een goed instrument voor schooldiagnose en daarmee voor schoolverbetering

	aantal	%
mee oneens	20	3%
enigszins mee eens	161	27%
mee eens	365	62%
zeer mee eens	43	7%
Totaal	589	100%

9.Er is een verschil tussen wat de inspectie een goede school vindt (waarderingskader) en wat wij een goede school vinden

	aantal	%
mee oneens	114	19%
enigszins mee eens	188	32%
mee eens	216	37%
zeer mee eens	72	12%
Totaal	590	100%

9.Door het waarderingskader drukt de inspectie een te groot stempel op de inrichting van de kwaliteitszorg van scholen

	aantal	%
mee oneens	117	20%
enigszins mee eens	232	39%
mee eens	169	29%
zeer mee eens	72	12%
Totaal	590	100%

9.Door het waarderingskader krijgen de school en andere belanghebbenden een objectief beeld van de kwaliteit van de school

	aantal	%
mee oneens	89	15%
enigszins mee eens	267	45%
mee eens	219	37%
zeer mee eens	14	2%
Totaal	589	100%

10a. Beschouwt u het als een taak van de inspectie om naar de volgende aspecten te kijken ? kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	571	97%
Nee	19	3%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar toetsing

	aantal	%
Ja	472	80%
Nee	118	20%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	517	88%
Nee	73	12%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar leertijd

	aantal	%
Ja	498	84%
Nee	92	16%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	494	84%
Nee	96	16%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar schoolklimaat

	aantal	%
Ja	500	85%
Nee	90	15%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	548	93%
Nee	42	7%
Totaal	590	100%

10a. kijken naar opbrengsten

	aantal	%
Ja	514	87%
Nee	76	13%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	546	93%
Nee	44	7%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: toetsing

	aantal	%
Ja	405	69%
Nee	185	31%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	474	80%
Nee	116	20%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: leertijd

	aantal	%
Ja	443	75%
Nee	147	25%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	452	77%
Nee	138	23%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: schoolklimaat

	aantal	%
Ja	471	80%
Nee	119	20%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	536	91%
Nee	54	9%
Totaal	590	100%

10b. meetellen: opbrengsten

	aantal	%
Ja	424	72%
Nee	166	28%
Totaal	590	100%

10c. openbaar maken: kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	437	77%
Nee	128	23%
Totaal	565	100%

10c. openbaar maken: toetsing

	aantal	%
Ja	277	53%
Nee	246	47%
Totaal	523	100%

10c. openbaar maken: leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	351	64%
Nee	196	36%
Totaal	547	100%

10c. openbaar maken: leertijd

	aantal	%
Ja	317	59%
Nee	218	41%
Totaal	535	100%

10c. openbaar maken: onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	340	62%
Nee	208	38%
Totaal	548	100%

10c. openbaar maken: schoolklimaat

	aantal	%
Ja	374	67%
Nee	187	33%
Totaal	561	100%

10c. openbaar maken: zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	423	73%
Nee	155	27%
Totaal	578	100%

10c. openbaar maken: opbrengsten

	aantal	%
Ja	302	60%
Nee	198	40%
Totaal	500	100%

11. Hoe beoordeelt u de conclusies in het inspectierapport van uw school en de kwaliteit daarvan? De oordelen en conclusies zijn voldoende fair

	aantal	%
mee oneens	34	6%
enigszins mee eens	151	26%
mee eens	356	61%
zeer mee eens	47	8%
Totaal	588	100%

11. De conclusies voor het domein onderwijs en leren wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	325	57%
enigszins mee eens	167	29%
mee eens	68	12%
zeer mee eens	10	2%
Totaal	570	100%

11. De conclusies voor het domein opbrengsten wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	325	55%
enigszins mee eens	138	23%
mee eens	94	16%
zeer mee eens	31	5%
Totaal	588	100%

11. De conclusies voor het domein zorg voor kwaliteit wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	313	53%
enigszins mee eens	138	24%
mee eens	113	19%
zeer mee eens	22	4%
Totaal	586	100%

11. Uit de rapportage blijkt duidelijk welke werkwijze de inspectie heeft gehanteerd

	aantal	%
mee oneens	54	9%
enigszins mee eens	131	22%
mee eens	361	61%
zeer mee eens	42	7%
Totaal	588	100%

11. Uit de rapportage blijkt duidelijk welke bronnen de inspectie heeft benut

	aantal	%
mee oneens	74	13%
enigszins mee eens	133	23%
mee eens	338	57%
zeer mee eens	43	7%
Totaal	588	100%

11. De rapportage is duidelijk over de aard en frequentie van het toekomstig toezicht (bijvoorbeeld wanneer een Nader Onderzoek volgt of het volgende PKO is)

	aantal	%
mee oneens	17	3%
enigszins mee eens	41	7%
mee eens	391	67%
zeer mee eens	138	24%
Totaal	587	100%

11. In de rapportage is het onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten duidelijk zichtbaar

	aantal	%
mee oneens	102	17%
enigszins mee eens	258	44%
mee eens	211	36%
zeer mee eens	16	3%
Totaal	587	100%

11. De eigen keuzes van de school worden gerespecteerd

	aantal	%
mee oneens	81	14%
enigszins mee eens	233	40%
mee eens	238	41%
zeer mee eens	34	6%
Totaal	586	100%

12. Hoeveel nut heeft het inspectierapport voor de kwaliteitsverbetering op uw school? Het rapport heeft de school geleerd hoe zij de kwaliteitszorg kan verbeteren

	aantal	%
mee oneens	84	14%
enigszins mee eens	227	39%
mee eens	249	42%
zeer mee eens	28	5%
Totaal	588	100%

12. Ik heb meer aan een PKO dan aan geld voor een eigen kwaliteitsonderzoek

	aantal	%
mee oneens	238	41%
enigszins mee eens	206	35%
mee eens	124	21%
zeer mee eens	18	3%
Totaal	586	100%

12. De hoeveelheid papierwerk, spanning en tijd is de moeite van een PKO niet waard

	aantal	%
mee oneens	270	46%
enigszins mee eens	226	38%
mee eens	69	12%
zeer mee eens	23	4%
Totaal	588	100%

12.De rapportage is vooral van waarde voor bestuur en management

	aantal	%
mee oneens	317	54%
enigszins mee eens	172	29%
mee eens	84	14%
zeer mee eens	14	2%
Totaal	587	100%

12.De rapportage bevat duidelijke aanwijzingen die de leraren op het goede spoor kunnen zetten

	aantal	%
mee oneens	68	12%
enigszins mee eens	223	38%
mee eens	267	46%
zeer mee eens	28	5%
Totaal	586	100%

12.Het rapport is nuttig voor het domein van onderwijs en leren

	aantal	%
mee oneens	33	6%
enigszins mee eens	175	30%
mee eens	350	60%
zeer mee eens	30	5%
Totaal	588	100%

12.Het rapport is nuttig voor het domein van opbrengsten

	aantal	%
mee oneens	106	18%
enigszins mee eens	194	33%
mee eens	265	45%
zeer mee eens	23	4%
Totaal	588	100%

12.Het rapport is nuttig voor het domein van zorg voor kwaliteit

	aantal	%
mee oneens	38	6%
enigszins mee eens	149	25%
mee eens	363	62%
zeer mee eens	39	7%
Totaal	589	100%

13. Met wie heeft u de inhoud van het inspectierapport besproken?

	aantal	%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met het bestuur	497	84%
De inhoud van het rapport doorgesproken met het hele team	585	99%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met de MR	523	89%
De ouders zijn ingelicht over de inhoud van het rapport	424	72%
Totaal	590	100%

14. Heeft u op de volgende gebieden specifieke keuzes gemaakt die op gespannen voet staan met het waarderingskader van de inspectie? kwaliteitszorg

	aantal	%
niet het geval	447	76%
enigszins het geval	96	16%
dat is het geval	32	5%
sterk het geval	15	3%
Totaal	590	100%

14. toetsing

	aantal	%
niet het geval	437	74%
enigszins het geval	99	17%
dat is het geval	39	7%
sterk het geval	15	3%
Totaal	590	100%

14.leerstofaanbod

	aantal	%
niet het geval	466	79%
enigszins het geval	81	14%
dat is het geval	31	5%
sterk het geval	12	2%
Totaal	590	100%

14.leertijd

	aantal	%
niet het geval	484	82%
enigszins het geval	75	13%
dat is het geval	24	4%
sterk het geval	7	1%
Totaal	590	100%

14.onderwijsleerproces

	aantal	%
niet het geval	445	75%
enigszins het geval	106	18%
dat is het geval	30	5%
sterk het geval	9	2%
Totaal	590	100%

14.schoolklimaat

	aantal	%
niet het geval	518	88%
enigszins het geval	50	8%
dat is het geval	15	3%
sterk het geval	7	1%
Totaal	590	100%

14.zorg en begeleiding

	aantal	%
niet het geval	448	76%
enigszins het geval	95	16%
dat is het geval	37	6%
sterk het geval	10	2%
Totaal	590	100%

14.opbrengsten

	aantal	%
niet het geval	389	66%
enigszins het geval	117	20%
dat is het geval	56	9%
sterk het geval	28	5%
Totaal	590	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het te gedetailleerd is

	aantal	%
mee oneens	320	54%
enigszins mee eens	200	34%
mee eens	52	9%
zeer mee eens	17	3%
Totaal	589	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het gemakszucht oproept.

	aantal	%
mee oneens	544	93%
enigszins mee eens	30	5%
mee eens	12	2%
Totaal	586	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het te dwingend is

	aantal	%
mee oneens	257	44%
enigszins mee eens	216	37%
mee eens	89	15%
zeer mee eens	24	4%
Totaal	586	100%

15.De inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke missie.

	aantal	%
mee oneens	88	15%
enigszins mee eens	206	35%
mee eens	268	46%
zeer mee eens	26	4%
Totaal	588	100%

15.De inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke populatie leerlingen.

	aantal	%
mee oneens	126	22%
enigszins mee eens	172	29%
mee eens	254	43%
zeer mee eens	32	5%
Totaal	584	100%

15. De inspectie houdt te weinig rekening met specifieke ontwikkelingen binnen ons team-onze school (bijvoorbeeld groei; fusie)

	aantal	%
mee oneens	321	54%
enigszins mee eens	163	28%
mee eens	84	14%
zeer mee eens	21	4%
Totaal	589	100%

15. De inspectie zou meer rekening moeten houden met de wijk waarin de school staat.

	aantal	%
mee oneens	294	50%
enigszins mee eens	129	22%
mee eens	136	23%
zeer mee eens	28	5%
Totaal	587	100%

15.De inspectie zou meer rekening moeten houden met de samenwerking met welzijnsinstellingen (bijvoorbeeld in het kader van de brede school)

	aantal	%
mee oneens	329	57%
enigszins mee eens	138	24%
mee eens	102	18%
zeer mee eens	11	2%
Totaal	580	100%

15.De inspectie maakt voldoende gebruik van de input van scholen (zoals bijvoorbeeld zelfevaluaties)

	aantal	%
mee oneens	48	8%
enigszins mee eens	167	28%
mee eens	337	57%
zeer mee eens	35	6%
Totaal	587	100%

15.De school heeft voldoende inspraak in het tijdstip van het PKO

	aantal	%
mee oneens	231	39%
enigszins mee eens	138	23%
mee eens	185	31%
zeer mee eens	34	6%
Totaal	588	100%

15. De school heeft voldoende inspraak in welke docenten door de inspectie bij het PKO worden betrokken

	aantal	%
mee oneens	153	26%
enigszins mee eens	112	19%
mee eens	276	47%
zeer mee eens	46	8%
Totaal	587	100%

16. In welk stadium van ontwikkeling bevindt zich uw systeem van kwaliteitszorg?

	aantal	%
Nog niet mee bezig	7	1%
Incidenteel en op onderdelen, dat wil zeggen er is geen syst	81	14%
Vooraf gekoppeld aan projecten en specifieke onderwerpen, da	130	22%
Een centraal georganiseerd systeem, dat wil zeggen de kwalit	222	38%
Integrale aanpak, dat wil zeggen kwaliteitszorg is een integ	150	25%
Totaal	590	100%

17. Wat heeft u aan het inspectierapport en -bezoek voor de kwaliteitszorg op uw school? De inspectiebezoeken leveren ons zoveel informatie, dat wij geen behoefte meer hebben aan een uitvoerig systeem van kwaliteitszorg

	aantal	%
niet	396	68%
in geringe mate	148	25%
in redelijk sterke mate	39	7%
in sterke mate	3	1%
Totaal	586	100%

17. Het inspectiebezoek heeft ons afgehouden van andere activiteiten in het kader van kwaliteitszorg

	aantal	%
Niet	515	88%
in geringe mate	51	9%
in redelijk sterke mate	21	4%
Totaal	587	100%

17. Het inspectiebezoek stimuleert ons om de kwaliteitszorg aan te pakken

	aantal	%
Niet	74	13%
in geringe mate	167	28%
in redelijk sterke mate	309	52%
in sterke mate	40	7%
Totaal	590	100%

18. In welke mate gebruikt u de oordelen van de inspectie over de situatie op uw school voor de volgende zaken? voor (bijstelling) schoolplan

	aantal	%
niet	12	2%
in geringe mate	140	24%
in redelijk sterke mate	303	51%
in sterke mate	135	23%
Totaal	590	100%

18.voor teamontwikkeling

	aantal	%
niet	61	10%
in geringe mate	163	28%
in redelijk sterke mate	292	49%
in sterke mate	74	13%
Totaal	590	100%

18.voor supervisieactiviteiten

	aantal	%
niet	164	28%
in geringe mate	246	42%
in redelijk sterke mate	154	26%
in sterke mate	26	4%
Totaal	590	100%

18.voor professionaliseringsactiviteiten

	aantal	%
niet	74	13%
in geringe mate	207	35%
in redelijk sterke mate	255	43%
in sterke mate	54	9%
Totaal	590	100%

18voor evaluatieactiviteiten

	aantal	%
niet	39	7%
in geringe mate	122	21%
in redelijk sterke mate	337	57%
in sterke mate	92	16%
Totaal	590	100%

18 voor reflectie op onze eigen kwaliteitszorg

	aantal	%
niet	18	3%
in geringe mate	93	16%
in redelijk sterke mate	351	59%
in sterke mate	128	22%
Totaal	590	100%

18 om individuele leraren aan te spreken

	aantal	%
niet	180	31%
in geringe mate	230	39%
in redelijk sterke mate	151	26%
in sterke mate	29	5%
Totaal	590	100%

18 anders

	aantal	%
niet	513	87%
in geringe mate	38	6%
in redelijk sterke mate	31	5%
in sterke mate	8	1%
Totaal	590	100%

19. Waren de zwakke punten die de inspectie heeft geconstateerd al gesignaleerd door uw eigen systeem van kwaliteitszorg?

	aantal	%
ja allemaal	177	30%
ja deels	355	60%
nee	34	6%
niet van toepassing: er waren geen zwakke punten	24	4%
Totaal	590	100%

20. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Het publiceren van inspectierapporten: levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze

	aantal	%
mee oneens	176	30%
enigszins mee eens	277	47%
mee eens	128	22%
zeer mee eens	9	2%
Totaal	590	100%

20. levert nuttige informatie voor ouders om hun stem te laten horen over de kwaliteit van de school

	aantal	%
mee oneens	181	31%
enigszins mee eens	267	45%
mee eens	133	23%
zeer mee eens	9	2%
Totaal	590	100%

20. prikkelt scholen tot het verbeteren van hun kwaliteit

	aantal	%
mee oneens	61	10%
enigszins mee eens	160	27%
mee eens	321	54%
zeer mee eens	47	8%
Totaal	589	100%

20. leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen

	aantal	%
mee oneens	237	40%
enigszins mee eens	164	28%
mee eens	137	23%
zeer mee eens	50	9%
Totaal	588	100%

20.leidt tot demotivatie op scholen met een slecht rapport

	aantal	%
mee oneens	216	37%
enigszins mee eens	198	34%
mee eens	123	21%
zeer mee eens	48	8%
Totaal	585	100%

20.leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met een goed rapport

	aantal	%
mee oneens	283	48%
enigszins mee eens	182	31%
mee eens	100	17%
zeer mee eens	25	4%
Totaal	590	100%

20. hoort er gewoon bij, maar heeft verder geen betekenis voor ouders of school

	aantal	%
mee oneens	356	61%
enigszins mee eens	157	27%
mee eens	64	11%
zeer mee eens	10	2%
Totaal	587	100%

20.is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen

	aantal	%
mee oneens	432	73%
enigszins mee eens	115	19%
mee eens	37	6%
zeer mee eens	6	1%
Totaal	590	100%

21. Leverde het meest recente PKO een negatief oordeel op dat aanleiding gaf tot een Nader Onderzoek (NO) door de Inspectie?

	aantal	%
Nee	560	95%
Ja, maar dit NO heeft nog niet plaatsgevonden	18	3%
Ja, en dit NO heeft inmiddels plaatsgevonden	7	1%
Weet niet / geen mening	5	1%
Totaal	590	100%

22. Gaf dit NO aanleiding tot een Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV)?

	aantal	%
Nee	2	29%
Ja, en dit OKV heeft inmiddels plaatsgevonden en het rapport	4	57%
Weet niet / geen mening	1	14%
Totaal	7	100%

23. Heeft u naar aanleiding van het negatieve oordeel bij het PKO of NO zaken veranderd die de Inspectie in eerste instantie als onvoldoende beoordeelde?

	aantal	%
Ja	4	100%
Totaal	4	100%

24. Hebben deze veranderingen volgens u geleid tot een algehele kwaliteitsverbetering op de school?

	aantal	%
Ja	2	50%
Nee	1	25%
Weet niet / geen mening	1	25%
Totaal	4	100%

25. Is de inspectie van mening dat de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd (op de punten die de inspectie eerder als onvoldoende beoordeelde) ?

	aantal	%
Ja, gedeeltelijk	1	25%
Nee	1	25%
Weet niet / geen mening	2	50%
Totaal	4	100%

26. Kunt u daarom bij de onderstaande onderwerpen aangeven hoe belangrijk ze volgens u in de toekomst zouden moeten zijn bij een oordeel van de Inspectie over een school: de deskundigheid van de leraren

	aantal	%
heel onbelangrijk	6	1%
Onbelangrijk	21	4%
Neutraal	76	13%
Belangrijk	326	55%
heel belangrijk	159	27%
Totaal	588	100%

26. de deskundigheid van de schoolleider

	aantal	%
heel onbelangrijk	5	1%
Onbelangrijk	13	2%
Neutraal	59	10%
Belangrijk	330	56%
heel belangrijk	181	31%
Totaal	588	100%

26. de leerprestaties van de leerlingen in groep 8

	aantal	%
heel onbelangrijk	10	2%
onbelangrijk	70	12%
neutraal	272	46%
belangrijk	213	36%
heel belangrijk	23	4%
Totaal	588	100%

26.de sfeer op school

	aantal	%
heel onbelangrijk	3	1%
onbelangrijk	18	3%
neutraal	76	13%
belangrijk	310	53%
heel belangrijk	181	31%
Totaal	588	100%

26. de tevredenheid van de ouders

	aantal	%
heel onbelangrijk	4	1%
onbelangrijk	17	3%
neutraal	92	16%
belangrijk	365	62%
heel belangrijk	110	19%
Totaal	588	100%

26.het onderwijsproces op de school

	aantal	%
heel onbelangrijk	2	0%
onbelangrijk	9	2%
neutraal	46	8%
belangrijk	329	56%
heel belangrijk	202	34%
Totaal	588	100%

27.Kunt u bij de onderstaande onderwerpen aangeven hoe belangrijk ze volgens u in de toekomst zouden moeten zijn bij een oordeel van de Inspectie over de eindresultaten een school Nederlandse taal

	aantal	%
heel onbelangrijk	6	1%
Onbelangrijk	11	2%
Neutraal	74	13%
Belangrijk	334	57%
heel belangrijk	162	28%
Totaal	587	100%

27. Rekenen/wiskunde

	aantal	%
heel onbelangrijk	7	1%
Onbelangrijk	10	2%
Neutraal	77	13%
Belangrijk	358	61%
heel belangrijk	135	23%
Totaal	587	100%

27. Sociaal-emotionele ontwikkeling

	aantal	%
heel onbelangrijk	5	1%
Onbelangrijk	13	2%
Neutraal	83	14%
Belangrijk	296	50%
heel belangrijk	190	32%
Totaal	587	100%

27. Wereldoriëntatie

	aantal	%
heel onbelangrijk	8	1%
Onbelangrijk	35	6%
Neutraal	200	34%
Belangrijk	309	53%
heel belangrijk	35	6%
Totaal	587	100%

27. Burgerschap

	aantal	%
heel onbelangrijk	36	6%
Onbelangrijk	81	14%
Neutraal	286	49%
Belangrijk	158	27%
heel belangrijk	26	4%
Totaal	587	100%

27. Zelfstandig kunnen werken

	aantal	%
heel onbelangrijk	7	1%
onbelangrijk	23	4%
neutraal	110	19%
belangrijk	324	55%
heel belangrijk	123	21%
Totaal	587	100%

27. Samenwerken

	aantal	%
heel onbelangrijk	5	1%
onbelangrijk	21	4%
neutraal	110	19%
belangrijk	313	53%
heel belangrijk	138	24%
Totaal	587	100%

27. Anders

	aantal	%
heel onbelangrijk	125	21%
Onbelangrijk	38	6%
Neutraal	360	61%
Belangrijk	39	7%
heel belangrijk	25	4%
Totaal	587	100%

28. Bij het beoordelen door de Inspectie van de opbrengsten van de school, zou de nadruk moeten worden gelegd op de leervakken (zoals taal, rekenen, geschiedenis, aardrijkskunde)

	aantal	%
helemaal mee oneens	25	4%
oneens	140	24%
Neutraal	132	23%
mee eens	251	43%
helemaal mee eens	33	6%
Totaal	581	100%

28. Bij het beoordelen door de Inspectie van de opbrengsten van de school, zou de nadruk moeten worden gelegd op de sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen.

	aantal	%
helemaal mee oneens	11	2%
Oneens	90	16%
Neutraal	150	26%
mee eens	278	48%
helemaal mee eens	50	9%
Totaal	579	100%

28. Voor taal en rekenen moeten landelijke minimum normen worden vastgesteld. Deze normen stellen vast wat alle leerlingen na 8 jaar minimaal moeten kennen en kunnen.

	aantal	%
helemaal mee oneens	79	14%
Oneens	123	21%
Neutraal	121	21%
mee eens	214	37%
helemaal mee eens	43	7%
Totaal	580	100%

28. Een eindtoets voor taal en rekenen, waarop de inspectie haar oordeel over de opbrengsten van een school kan baseren, moet verplicht worden voor elke school.

	aantal	%
helemaal mee oneens	164	28%
Oneens	187	32%
Neutraal	105	18%
mee eens	104	18%
helemaal mee eens	21	4%
Totaal	581	100%

28. Om de opbrengsten van een school goed door de Inspectie te kunnen laten beoordelen, is naast een eindtoets ook een begintoets nodig.

	aantal	%
helemaal mee oneens	150	26%
Oneens	146	25%
Neutraal	85	15%
mee eens	133	23%
helemaal mee eens	67	12%
Totaal	581	100%

28. Het interne leerlingvolgsysteem van de school biedt de Inspectie betrouwbare gegevens over de leerprestaties van de leerlingen.

	aantal	%
helemaal mee oneens	3	1%
Oneens	4	1%
Neutraal	17	3%
mee eens	264	46%
helemaal mee eens	292	50%
Totaal	580	100%

29. Tenslotte, heeft u in algemene zin nog ideeën over hoe het toezicht van de inspectie op de scholen er in de toekomst uit zou moeten zien ?

	aantal	%
Nee	337	58%
Ja	245	42%
Totaal	582	100%

BIJLAGE IV Frequenties enquête voorgezet onderwijs

1. Heeft de school een specifiek schoolconcept?

	aantal	%
Nee	141	85%
ja, jenaplan	2	1%
ja, montessori	1	1%
ja, dalton	3	2%
ja, vrije school	2	1%
ja, anders	16	10%
Totaal	165	100%

3. Hoeveel tijd was u bij benadering kwijt aan de voorbereiding van het inspectiebezoek, exclusief de zelfevaluatie?

	aantal	%
1 dag of minder	17	10%
tussen 1 en 2 dagen	62	38%
tussen 2 en 3 dagen	61	37%
tussen 3 en 4 dagen	17	10%
meer dan 4 dagen	8	5%
Totaal	165	100%

4. In welke mate was de voorbereiding belastend voor: de schoolleiding

	aantal	%
niet belastend	10	6%
enigszins belastend	59	36%
Belastend	77	47%
zeer belastend	19	12%
Totaal	165	100%

4. In welke mate was de voorbereiding belastend voor: het team

	aantal	%
niet belastend	65	39%
enigszins belastend	76	46%
Belastend	23	14%
zeer belastend	1	1%
Totaal	165	100%

5. In welke mate heeft u onderstaande vormen van externe ondersteuning gehad bij de voorbereiding (met name de zelfevaluatie)? Van het bestuur

	aantal	%
geen	114	69%
weinig	36	22%
veel	15	9%
Totaal	165	100%

5. van begeleidingsdienst

	aantal	%
geen	148	90%
weinig	14	8%
veel	3	2%
Totaal	165	100%

5. van de individuele (kwaliteits)adviseur

	aantal	%
geen	117	71%
weinig	22	13%
veel	22	13%
zeer veel	4	2%
Totaal	165	100%

5. van een andere instantie

	aantal	%
geen	151	92%
weinig	8	5%
veel	6	4%
Totaal	165	100%

6. Voor welke van de onderstaande aspecten beschikte u over eigen schriftelijke gegevens die u ter beschikking kon stellen aan de inspectie (uit zelfevaluatie)?

	aantal	%
Kwaliteitszorg	133	81%
Toetsing	94	57%
Leerstofaanbod	122	74%
Leertijd	102	62%
Onderwijsleerproces	105	64%
Schoolklimaat	112	68%
zorg en begeleiding	149	90%
Opbrengsten	130	79%
geen van bovenstaande	2	1%
Totaal	165	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

7. Heeft u in de voorbereidingsperiode nog veranderingen in de school aangebracht, zodat uw school beter beoordeeld zou worden?

	aantal	%
ja, redelijk grote veranderingen	2	1%
ja, enige veranderingen	14	8%
nee, geen veranderingen	149	90%
Totaal	165	100%

8. Wat is op de onderstaande aspecten uw ervaring met de uitvoering van het PKO? Deskundigheid van inspectie

	aantal	%
Weinig	16	10%
Veel	117	71%
zeer veel	32	19%
Totaal	165	100%

8.Objectiviteit

	aantal	%
Matig	1	1%
Weinig	27	16%
Veel	126	76%
zeer veel	11	7%
Totaal	165	100%

8.Wederzijds vertrouwen

	aantal	%
Matig	2	1%
Weinig	22	13%
Veel	104	63%
zeer veel	37	22%
Totaal	165	100%

8.Stimulans voor verbetering

	aantal	%
Matig	4	2%
Weinig	29	18%
Veel	112	68%
zeer veel	20	12%
Totaal	165	100%

8.Belasting

	aantal	%
matig	9	5%
weinig	61	37%
veel	86	52%
zeer veel	9	5%
Totaal	165	100%

9.De normen (beslisregels) op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt zijn duidelijk

	aantal	%
mee oneens	10	6%
enigszins mee eens	37	22%
mee eens	113	68%
zeer mee eens	5	3%
Totaal	165	100%

9.De normen (beslisregels) op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt, leiden tot een eerlijk beeld van de situatie op de school

	aantal	%
mee oneens	18	11%
enigszins mee eens	63	38%
mee eens	74	45%
zeer mee eens	9	5%
Totaal	164	100%

9.Het waarderingskader is een goed instrument om verantwoording af te leggen over de kwaliteit van scholen

	aantal	%
mee oneens	6	4%
enigszins mee eens	52	32%
mee eens	99	60%
zeer mee eens	8	5%
Totaal	165	100%

9.Het waarderingskader is een goed instrument voor schooldiagnose en daarmee voor schoolverbetering

	aantal	%
mee oneens	2	1%
enigszins mee eens	45	27%
mee eens	102	62%
zeer mee eens	16	10%
Totaal	165	100%

9.Er is een verschil tussen wat de inspectie een goede school vindt (waarderingskader) en wat wij een goede school vinden

	aantal	%
mee oneens	37	22%
enigszins mee eens	52	32%
mee eens	56	34%
zeer mee eens	20	12%
Totaal	165	100%

9.Door het waarderingskader drukt de inspectie een te groot stempel op de inrichting van de kwaliteitszorg van scholen

	aantal	%
mee oneens	42	26%
enigszins mee eens	61	37%
mee eens	51	31%
zeer mee eens	10	6%
Totaal	164	100%

9.Door het waarderingskader krijgen de school en andere belanghebbenden een objectief beeld van de kwaliteit van de school

	aantal	%
mee oneens	24	15%
enigszins mee eens	80	48%
mee eens	58	35%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	165	100%

10a. Beschouwt u het als een taak van de inspectie om naar de volgende aspecten te kijken ? kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	160	97%
Nee	5	3%
Totaal	165	100%

10a. kijken naar toetsing

	aantal	%
Ja	127	77%
Nee	38	23%
Totaal	165	100%

10a.kijken naar leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	119	72%
Nee	46	28%
Totaal	165	100%

10a.kijken naar leertijd

	aantal	%
Ja	132	80%
Nee	33	20%
Totaal	165	100%

10a.kijken naar onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	128	78%
Nee	37	22%
Totaal	165	100%

10a.kijken naar schoolklimaat

	aantal	%
Ja	127	77%
Nee	38	23%
Totaal	165	100%

10a.kijken naar zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	143	87%
Nee	22	13%
Totaal	165	100%

10a.kijken naar opbrengsten

	aantal	%
Ja	157	95%
Nee	8	5%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	150	91%
Nee	15	9%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: toetsing

	aantal	%
Ja	107	65%
Nee	58	35%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	106	64%
Nee	59	36%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: leertijd

	aantal	%
Ja	102	62%
Nee	63	38%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	116	70%
Nee	49	30%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: schoolklimaat

	aantal	%
Ja	122	74%
Nee	43	26%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	137	83%
Nee	28	17%
Totaal	165	100%

10b. meetellen: opbrengsten

	aantal	%
Ja	147	89%
Nee	18	11%
Totaal	165	100%

10c. openbaar maken: kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	130	84%
Nee	25	16%
Totaal	155	100%

10c. openbaar maken: toetsing

	aantal	%
Ja	87	60%
Nee	58	40%
Totaal	145	100%

10c. openbaar maken: leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	87	57%
Nee	65	43%
Totaal	152	100%

10c. openbaar maken: leertijd

	aantal	%
Ja	86	64%
Nee	49	36%
Totaal	135	100%

10c. openbaar maken: onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	96	63%
Nee	57	37%
Totaal	153	100%

10c. openbaar maken: schoolklimaat

	aantal	%
Ja	107	67%
Nee	53	33%
Totaal	160	100%

10c. openbaar maken: zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	118	74%
Nee	41	26%
Totaal	159	100%

10c. openbaar maken: opbrengsten

	aantal	%
Ja	135	87%
Nee	20	13%
Totaal	155	100%

11. Hoe beoordeelt u de conclusies in het inspectierapport van uw school en de kwaliteit daarvan? De oordelen en conclusies zijn voldoende fair

	aantal	%
mee oneens	8	5%
enigszins mee eens	31	19%
mee eens	118	72%
zeer mee eens	6	4%
Totaal	163	100%

11. De conclusies voor het domein onderwijs en leren wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	80	50%
enigszins mee eens	45	28%
mee eens	34	21%
zeer mee eens	2	1%
Totaal	161	100%

11. De conclusies voor het domein opbrengsten wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	81	49%
enigszins mee eens	41	25%
mee eens	29	18%
zeer mee eens	14	8%
Totaal	165	100%

11. De conclusies voor het domein zorg voor kwaliteit wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	98	59%
enigszins mee eens	44	27%
mee eens	20	12%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	165	100%

11. Uit de rapportage blijkt duidelijk welke werkwijze de inspectie heeft gehanteerd

	aantal	%
mee oneens	20	12%
enigszins mee eens	40	24%
mee eens	92	56%
zeer mee eens	13	8%
Totaal	165	100%

11. Uit de rapportage blijkt duidelijk welke bronnen de inspectie heeft benut

	aantal	%
mee oneens	20	12%
enigszins mee eens	45	27%
mee eens	87	53%
zeer mee eens	13	8%
Totaal	165	100%

11. De rapportage is duidelijk over de aard en frequentie van het toekomstig toezicht (bijvoorbeeld wanneer een Nader Onderzoek volgt of het volgende PKO is)

	aantal	%
mee oneens	7	4%
enigszins mee eens	17	10%
mee eens	102	63%
zeer mee eens	37	23%
Totaal	163	100%

11. In de rapportage is het onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten duidelijk zichtbaar

	aantal	%
mee oneens	40	24%
enigszins mee eens	69	42%
mee eens	53	32%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	165	100%

11. De eigen keuzes van de school worden gerespecteerd

	aantal	%
mee oneens	20	12%
enigszins mee eens	57	35%
mee eens	78	47%
zeer mee eens	10	6%
Totaal	165	100%

12. Hoeveel nut heeft het inspectierapport voor de kwaliteitsverbetering op uw school? Het rapport heeft de school geleerd hoe zij de kwaliteitszorg kan verbeteren

	aantal	%
mee oneens	25	15%
enigszins mee eens	68	41%
mee eens	68	41%
zeer mee eens	4	2%
Totaal	165	100%

12. Ik heb meer aan een PKO dan aan geld voor een eigen kwaliteitsonderzoek

	aantal	%
mee oneens	76	46%
enigszins mee eens	53	32%
mee eens	35	21%
zeer mee eens	1	1%
Totaal	165	100%

12. De hoeveelheid papierwerk, spanning en tijd is de moeite van een PKO niet waard

	aantal	%
mee oneens	97	59%
enigszins mee eens	47	28%
mee eens	18	11%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	165	100%

12. De rapportage is vooral van waarde voor bestuur en management

	aantal	%
mee oneens	83	50%
enigszins mee eens	50	30%
mee eens	29	18%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	165	100%

12. De rapportage bevat duidelijke aanwijzingen die de leraren op het goede spoor kunnen zetten

	aantal	%
mee oneens	46	28%
enigszins mee eens	58	35%
mee eens	56	34%
zeer mee eens	5	3%
Totaal	165	100%

12. Het rapport is nuttig voor het domein van onderwijs en leren

	aantal	%
mee oneens	18	11%
enigszins mee eens	55	33%
mee eens	86	52%
zeer mee eens	6	4%
Totaal	165	100%

12. Het rapport is nuttig voor het domein van opbrengsten

	aantal	%
mee oneens	30	18%
enigszins mee eens	35	21%
mee eens	94	57%
zeer mee eens	6	4%
Totaal	165	100%

12. Het rapport is nuttig voor het domein van zorg voor kwaliteit

	aantal	%
mee oneens	7	4%
enigszins mee eens	43	26%
mee eens	110	67%
zeer mee eens	5	3%
Totaal	165	100%

13. Met wie heeft u de inhoud van het inspectierapport besproken?

	aantal	%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met het bestuur	127	77%
De inhoud van het rapport doorgesproken met het hele team	138	84%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met de MR	136	82%
De ouders zijn ingelicht over de inhoud van het rapport	100	61%
Totaal	165	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

14. Heeft u op de volgende gebieden specifieke keuzes gemaakt die op gespannen voet staan met het waarderingskader van de inspectie? Kwaliteitszorg

	aantal	%
niet het geval	114	69%
enigszins het geval	40	24%
dat is het geval	9	5%
sterk het geval	2	1%
Totaal	165	100%

14. toetsing

	aantal	%
niet het geval	124	75%
enigszins het geval	31	19%
dat is het geval	8	5%
sterk het geval	2	1%
Totaal	165	100%

14. leerstofaanbod

	aantal	%
niet het geval	135	82%
enigszins het geval	20	12%
dat is het geval	8	5%
sterk het geval	2	1%
Totaal	165	100%

14. leertijd

	aantal	%
niet het geval	93	56%
enigszins het geval	50	30%
dat is het geval	18	11%
sterk het geval	4	2%
Totaal	165	100%

14. onderwijsleerproces

	aantal	%
niet het geval	120	73%
enigszins het geval	30	18%
dat is het geval	14	8%
sterk het geval	1	1%
Totaal	165	100%

14. schoolklimaat

	aantal	%
niet het geval	152	92%
enigszins het geval	9	5%
dat is het geval	3	2%
sterk het geval	1	1%
Totaal	165	100%

14. zorg en begeleiding

	aantal	%
niet het geval	146	88%
enigszins het geval	16	10%
dat is het geval	2	1%
sterk het geval	1	1%
Totaal	165	100%

14. opbrengsten

	aantal	%
niet het geval	106	64%
enigszins het geval	33	20%
dat is het geval	16	10%
sterk het geval	10	6%
Totaal	165	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het te gedetailleerd is

	aantal	%
mee oneens	98	59%
enigszins mee eens	47	28%
mee eens	14	8%
zeer mee eens	6	4%
Totaal	165	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het gemakszucht oproept.

	aantal	%
mee oneens	148	90%
enigszins mee eens	13	8%
mee eens	4	2%
Totaal	165	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het te dwingend is

	aantal	%
mee oneens	87	53%
enigszins mee eens	48	29%
mee eens	20	12%
zeer mee eens	10	6%
Totaal	165	100%

15.De inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke missie.

	aantal	%
mee oneens	30	18%
enigszins mee eens	43	26%
mee eens	84	51%
zeer mee eens	7	4%
Totaal	164	100%

15.De inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke populatie leerlingen.

	aantal	%
mee oneens	34	21%
enigszins mee eens	56	34%
mee eens	66	40%
zeer mee eens	8	5%
Totaal	164	100%

15. De inspectie houdt te weinig rekening met specifieke ontwikkelingen binnen ons team-onze school (bijvoorbeeld groei; fusie)

	aantal	%
mee oneens	79	48%
enigszins mee eens	57	35%
mee eens	24	15%
zeer mee eens	5	3%
Totaal	165	100%

15. De inspectie zou meer rekening moeten houden met de wijk waarin de school staat.

	aantal	%
mee oneens	105	64%
enigszins mee eens	38	23%
mee eens	19	12%
zeer mee eens	1	1%
Totaal	163	100%

15.De inspectie zou meer rekening moeten houden met de samenwerking met welzijnsinstellingen (bijvoorbeeld in het kader van de brede school)

	aantal	%
mee oneens	118	72%
enigszins mee eens	36	22%
mee eens	7	4%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	164	100%

15.De inspectie maakt voldoende gebruik van de input van scholen (zoals bijvoorbeeld zelfevaluaties)

	aantal	%
mee oneens	11	7%
enigszins mee eens	51	31%
mee eens	88	53%
zeer mee eens	15	9%
Totaal	165	100%

15.De school heeft voldoende inspraak in het tijdstip van het PKO

	aantal	%
mee oneens	63	38%
enigszins mee eens	45	27%
mee eens	50	30%
zeer mee eens	7	4%
Totaal	165	100%

15.De school heeft voldoende inspraak in welke docenten door de inspectie bij het PKO worden betrokken

	aantal	%
mee oneens	37	22%
enigszins mee eens	22	13%
mee eens	90	55%
zeer mee eens	16	10%
Totaal	165	100%

16. In welk stadium van ontwikkeling bevindt zich uw systeem van kwaliteitszorg?

	aantal	%
Nog niet mee bezig	2	1%
Incidenteel en op onderdelen, dat wil zeggen er is geen syst	28	17%
Vooral gekoppeld aan projecten en specifieke onderwerpen, da	58	35%
Een centraal georganiseerd systeem, dat wil zeggen de kwalit	55	33%
Integrale aanpak, dat wil zeggen kwaliteitszorg is een integ	22	13%
Totaal	165	100%

17. Wat heeft u aan het inspectierapport en -bezoek voor de kwaliteitszorg op uw school? De inspectiebezoeken leveren ons zoveel informatie, dat wij geen behoefte meer hebben aan een uitvoerig systeem van kwaliteitszorg

	aantal	%
Niet	132	80%
in geringe mate	23	14%
in redelijk sterke mate	7	4%
in sterke mate	2	1%
Totaal	164	100%

17.Het inspectiebezoek heeft ons afgehouden van andere activiteiten in het kader van kwaliteitszorg

	aantal	%
Niet	151	92%
in geringe mate	10	6%
in redelijk sterke mate	3	2%
Totaal	164	100%

17.Het inspectiebezoek stimuleert ons om de kwaliteitszorg aan te pakken

	aantal	%
Niet	11	7%
in geringe mate	32	19%
in redelijk sterke mate	105	64%
in sterke mate	17	10%
Totaal	165	100%

18. In welke mate gebruikt u de oordelen van de inspectie over de situatie op uw school voor de volgende zaken? voor (bijstelling) schoolplan

	aantal	%
niet	13	8%
in geringe mate	55	33%
in redelijk sterke mate	74	45%
in sterke mate	23	14%
Totaal	165	100%

18.voor teamontwikkeling

	aantal	%
niet	25	15%
in geringe mate	66	40%
in redelijk sterke mate	63	38%
in sterke mate	11	7%
Totaal	165	100%

18.voor supervisieactiviteiten

	aantal	%
niet	60	36%
in geringe mate	72	44%
in redelijk sterke mate	32	19%
in sterke mate	1	1%
Totaal	165	100%

18.voor professionaliseringsactiviteiten

	aantal	%
niet	26	16%
in geringe mate	63	38%
in redelijk sterke mate	68	41%
in sterke mate	8	5%
Totaal	165	100%

18voor evaluatieactiviteiten

	aantal	%
niet	9	5%
in geringe mate	47	28%
in redelijk sterke mate	88	53%
in sterke mate	21	13%
Totaal	165	100%

18 voor reflectie op onze eigen kwaliteitszorg

	aantal	%
niet	2	1%
in geringe mate	22	13%
in redelijk sterke mate	101	61%
in sterke mate	40	24%
Totaal	165	100%

18 om individuele leraren aan te spreken

	aantal	%
niet	57	35%
in geringe mate	70	42%
in redelijk sterke mate	34	21%
in sterke mate	4	2%
Totaal	165	100%

18 anders

	aantal	%
niet	142	86%
in geringe mate	9	5%
in redelijk sterke mate	13	8%
in sterke mate	1	1%
Totaal	165	100%

19. Waren de zwakke punten die de inspectie heeft geconstateerd al gesignaleerd door uw eigen systeem van kwaliteitszorg?

	aantal	%
ja allemaal	57	35%
ja deels	95	58%
nee	9	5%
niet van toepassing: er waren geen zwakke punten	4	2%
Totaal	165	100%

20. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Het publiceren van inspectierapporten: levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze

	aantal	%
mee oneens	39	24%
enigszins mee eens	74	45%
mee eens	47	28%
zeer mee eens	5	3%
Totaal	165	100%

20.levert nuttige informatie voor ouders om hun stem te laten horen over de kwaliteit van de school

	aantal	%
mee oneens	53	32%
enigszins mee eens	66	40%
mee eens	42	25%
zeer mee eens	4	2%
Totaal	165	100%

20.prikkelt scholen tot het verbeteren van hun kwaliteit

	aantal	%
mee oneens	5	3%
enigszins mee eens	39	24%
mee eens	103	62%
zeer mee eens	18	11%
Totaal	165	100%

20.leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen

	aantal	%
mee oneens	91	55%
enigszins mee eens	39	24%
mee eens	28	17%
zeer mee eens	7	4%
Totaal	165	100%

20.leidt tot demotivatie op scholen met een slecht rapport

	aantal	%
mee oneens	92	56%
enigszins mee eens	50	30%
mee eens	19	12%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	164	100%

20.leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met een goed rapport

	aantal	%
mee oneens	93	57%
enigszins mee eens	45	27%
mee eens	23	14%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	164	100%

20. hoort er gewoon bij, maar heeft verder geen betekenis voor ouders of school

	aantal	%
mee oneens	102	63%
enigszins mee eens	45	28%
mee eens	13	8%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	163	100%

20.is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen

	aantal	%
mee oneens	134	81%
enigszins mee eens	24	15%
mee eens	4	2%
zeer mee eens	3	2%
Totaal	165	100%

21. Leverde het meest recente PKO een negatief oordeel op dat aanleiding gaf tot een Nader Onderzoek (NO) door de Inspectie?

	aantal	%
Nee	151	92%
Ja, maar dit NO heeft nog niet plaatsgevonden	9	5%
Ja, en dit NO heeft inmiddels plaatsgevonden	4	2%
Weet niet / geen mening	1	1%
Totaal	165	100%

22. Gaf dit NO aanleiding tot een Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV)?

	aantal	%
Nee	3	75%
Ja, en dit OKV heeft inmiddels plaatsgevonden, maar het rapp	1	25%
Totaal	4	100%

23. Heeft u naar aanleiding van het negatieve oordeel bij het PKO of NO zaken veranderd die de Inspectie in eerste instantie als onvoldoende beoordeelde?

	aantal	%
Ja	1	100%
Totaal	1	100%

24. Hebben deze veranderingen volgens u geleid tot een algehele kwaliteitsverbetering op de school?

	aantal	%
Ja	1	100%
Totaal	1	100%

29. Tenslotte, heeft u in algemene zin nog ideeën over hoe het toezicht van de inspectie op de scholen er in de toekomst uit zou moeten zien ?

	aantal	%
Nee	90	55%
Ja	75	45%
Totaal	165	100%

BIJLAGE V Frequenties enquête expertisecentra

1. Heeft de school een specifiek schoolconcept?

	Aantal	%
Nee	45	92%
ja, anders, namelijk	4	8%
Totaal	49	100%

3. Hoeveel tijd was u bij benadering kwijt aan de voorbereiding van het inspectiebezoek, exclusief de zelfevaluatie?

	aantal	%
1 dag of minder	6	12%
tussen 1 en 2 dagen	13	27%
tussen 2 en 3 dagen	17	35%
tussen 3 en 4 dagen	10	20%
meer dan 4 dagen	3	6%
Totaal	49	100%

4. In welke mate was de voorbereiding belastend voor: de schoolleiding

	aantal	%
niet belastend	3	6%
enigszins belastend	28	57%
Belastend	14	29%
zeer belastend	4	8%
Totaal	49	100%

4. In welke mate was de voorbereiding belastend voor: het team

	aantal	%
niet belastend	12	24%
enigszins belastend	30	61%
Belastend	5	10%
zeer belastend	2	4%
Totaal	49	100%

5. In welke mate heeft u onderstaande vormen van externe ondersteuning gehad bij de voorbereiding (met name de zelfevaluatie)? Van het bestuur

	aantal	%
geen	33	67%
weinig	12	24%
veel	4	8%
Totaal	49	100%

5. van begeleidingsdienst

	aantal	%
geen	45	92%
weinig	4	8%
Totaal	49	100%

5. van de individuele (kwaliteits)adviseur

	aantal	%
geen	37	76%
weinig	4	8%
veel	7	14%
zeer veel	1	2%
Totaal	49	100%

5. van een andere instantie

	aantal	%
geen	43	88%
weinig	2	4%
veel	3	6%
zeer veel	1	2%
Totaal	49	100%

6. Voor welke van de onderstaande aspecten beschikte u over eigen schriftelijke gegevens die u ter beschikking kon stellen aan de inspectie (uit zelfevaluatie)?

	aantal	%
kwaliteitszorg	28	57%
toetsing	21	43%
leerstofaanbod	38	78%
leertijd	31	63%
onderwijsleerproces	32	65%
schoolklimaat	32	65%
zorg en begeleiding	38	78%
opbrengsten	15	31%
geen van bovenstaande	2	4%
Totaal	49	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

7. Heeft u in de voorbereidingsperiode nog veranderingen in de school aangebracht, zodat uw school beter beoordeeld zou worden?

	aantal	%
ja, redelijk grote veranderingen	1	2%
ja, enige veranderingen	6	12%
nee, geen veranderingen	42	86%
Totaal	49	100%

8. Wat is op de onderstaande aspecten uw ervaring met de uitvoering van het PKO? Deskundigheid van inspectie

	aantal	%
weinig	4	8%
veel	37	76%
zeer veel	8	16%
Totaal	49	100%

8.Objectiviteit

	aantal	%
weinig	8	16%
veel	37	76%
zeer veel	4	8%
Totaal	49	100%

8.Wederzijds vertrouwen

	aantal	%
matig	1	2%
weinig	9	18%
veel	32	65%
zeer veel	7	14%
Totaal	49	100%

8.Stimulans voor verbetering

	aantal	%
weinig	10	20%
veel	31	63%
zeer veel	8	16%
Totaal	49	100%

8.Belasting

	aantal	%
matig	2	4%
weinig	22	45%
veel	20	41%
zeer veel	5	10%
Totaal	49	100%

9.De normen (beslisregels) op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt zijn duidelijk

	aantal	%
enigszins mee eens	10	20%
mee eens	37	76%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

9.De normen (beslisregels) op basis waarvan de inspectie tot een oordeel komt, leiden tot een eerlijk beeld van de situatie op de school

	aantal	%
mee oneens	6	12%
enigszins mee eens	17	35%
mee eens	24	49%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

9.Het waarderingskader is een goed instrument om verantwoording af te leggen over de kwaliteit van scholen

	aantal	%
mee oneens	8	16%
enigszins mee eens	8	16%
mee eens	31	63%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

9.Het waarderingskader is een goed instrument voor schooldiagnose en daarmee voor schoolverbetering

	aantal	%
mee oneens	1	2%
enigszins mee eens	15	31%
mee eens	29	59%
zeer mee eens	4	8%
Totaal	49	100%

9.Er is een verschil tussen wat de inspectie een goede school vindt (waarderingskader) en wat wij een goede school vinden

	aantal	%
mee oneens	11	22%
enigszins mee eens	19	39%
mee eens	12	24%
zeer mee eens	7	14%
Totaal	49	100%

9.Door het waarderingskader drukt de inspectie een te groot stempel op de inrichting van de kwaliteitszorg van scholen

	aantal	%
mee oneens	11	22%
enigszins mee eens	21	43%
mee eens	10	20%
zeer mee eens	7	14%
Totaal	49	100%

9.Door het waarderingskader krijgen de school en andere belanghebbenden een objectief beeld van de kwaliteit van de school

	aantal	%
mee oneens	12	24%
enigszins mee eens	23	47%
mee eens	13	27%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

10a. Beschouwt u het als een taak van de inspectie om naar de volgende aspecten te kijken ? kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	49	100%
Totaal	49	100%

10a. kijken naar toetsing

	aantal	%
Ja	43	88%
Nee	6	12%
Totaal	49	100%

10a.kijken naar leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	45	92%
Nee	4	8%
Totaal	49	100%

10a.kijken naar leertijd

	aantal	%
Ja	39	80%
Nee	10	20%
Totaal	49	100%

10a.kijken naar onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	42	86%
Nee	7	14%
Totaal	49	100%

10a.kijken naar schoolklimaat

	aantal	%
Ja	42	86%
Nee	7	14%
Totaal	49	100%

10a.kijken naar zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	46	94%
Nee	3	6%
Totaal	49	100%

10a.kijken naar opbrengsten

	aantal	%
Ja	44	90%
Nee	5	10%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	46	94%
Nee	3	6%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: toetsing

	aantal	%
Ja	37	76%
Nee	12	24%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	42	86%
Nee	7	14%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: leertijd

	aantal	%
Ja	37	76%
Nee	12	24%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: onderwijsleerproces

	aantal	%
	38	78%
Nee	11	22%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: schoolklimaat

	aantal	%
Ja	42	86%
Nee	7	14%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	45	92%
Nee	4	8%
Totaal	49	100%

10b. meetellen: opbrengsten

	aantal	%
Ja	37	76%
Nee	12	24%
Totaal	49	100%

10c. openbaar maken: kwaliteitszorg

	aantal	%
Ja	40	87%
Nee	6	13%
Totaal	46	100%

10c. openbaar maken: toetsing

	aantal	%
Ja	32	74%
Nee	11	26%
Totaal	43	100%

10c. openbaar maken: leerstofaanbod

	aantal	%
Ja	37	80%
Nee	9	20%
Totaal	46	100%

10c. openbaar maken: leertijd

	aantal	%
Ja	33	70%
Nee	14	30%
Totaal	47	100%

10c. openbaar maken: onderwijsleerproces

	aantal	%
Ja	34	76%
Nee	11	24%
Totaal	45	100%

10c. openbaar maken: schoolklimaat

	aantal	%
Ja	38	78%
Nee	11	22%
Totaal	49	100%

10c. openbaar maken: zorg en begeleiding

	aantal	%
Ja	41	85%
Nee	7	15%
Totaal	48	100%

10c. openbaar maken: opbrengsten

	aantal	%
Ja	32	76%
Nee	10	24%
Totaal	42	100%

11. Hoe beoordeelt u de conclusies in het inspectierapport van uw school en de kwaliteit daarvan? De oordelen en conclusies zijn voldoende fair

	aantal	%
mee oneens	3	6%
enigszins mee eens	13	27%
mee eens	31	63%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

11. De conclusies voor het domein onderwijs en leren wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	27	56%
enigszins mee eens	9	19%
mee eens	10	21%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	48	100%

11. De conclusies voor het domein opbrengsten wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	14	29%
enigszins mee eens	17	35%
mee eens	12	24%
zeer mee eens	6	12%
Totaal	49	100%

11. De conclusies voor het domein zorg voor kwaliteit wijken af van ons eigen kwaliteitsbeeld

	aantal	%
mee oneens	20	41%
enigszins mee eens	17	35%
mee eens	10	20%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

11. Uit de rapportage blijkt duidelijk welke werkwijze de inspectie heeft gehanteerd

	aantal	%
mee oneens	2	4%
enigszins mee eens	9	18%
mee eens	35	71%
zeer mee eens	3	6%
Totaal	49	100%

11. Uit de rapportage blijkt duidelijk welke bronnen de inspectie heeft benut

	aantal	%
mee oneens	5	10%
enigszins mee eens	9	18%
mee eens	31	63%
zeer mee eens	4	8%
Totaal	49	100%

11. De rapportage is duidelijk over de aard en frequentie van het toekomstig toezicht (bijvoorbeeld wanneer een Nader Onderzoek volgt of het volgende PKO is)

	aantal	%
enigszins mee eens	3	6%
mee eens	37	76%
zeer mee eens	9	18%
Totaal	49	100%

11. In de rapportage is het onderscheid tussen wettelijke voorschriften en andere kwaliteitsaspecten duidelijk zichtbaar

	aantal	%
mee oneens	6	12%
enigszins mee eens	18	37%
mee eens	24	49%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

11. De eigen keuzes van de school worden gerespecteerd

	aantal	%
mee oneens	9	18%
enigszins mee eens	20	41%
mee eens	18	37%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

12. Hoeveel nut heeft het inspectierapport voor de kwaliteitsverbetering op uw school? Het rapport heeft de school geleerd hoe zij de kwaliteitszorg kan verbeteren

	aantal	%
mee oneens	6	12%
enigszins mee eens	18	37%
mee eens	23	47%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

12. Ik heb meer aan een PKO dan aan geld voor een eigen kwaliteitsonderzoek

	aantal	%
mee oneens	19	39%
enigszins mee eens	20	41%
mee eens	9	18%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

12. De hoeveelheid papierwerk, spanning en tijd is de moeite van een PKO niet waard

	aantal	%
mee oneens	27	55%
enigszins mee eens	14	29%
mee eens	4	8%
zeer mee eens	4	8%
Totaal	49	100%

12. De rapportage is vooral van waarde voor bestuur en management

	aantal	%
mee oneens	29	59%
enigszins mee eens	12	24%
mee eens	7	14%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

12. De rapportage bevat duidelijke aanwijzingen die de leraren op het goede spoor kunnen zetten

	aantal	%
mee oneens	5	10%
enigszins mee eens	23	47%
mee eens	19	39%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

12. Het rapport is nuttig voor het domein van onderwijs en leren

	aantal	%
mee oneens	2	4%
enigszins mee eens	18	37%
mee eens	29	59%
Totaal	49	100%

12. Het rapport is nuttig voor het domein van opbrengsten

	aantal	%
mee oneens	12	24%
enigszins mee eens	16	33%
mee eens	21	43%
Totaal	49	100%

12. Het rapport is nuttig voor het domein van zorg voor kwaliteit

	aantal	%
mee oneens	2	4%
enigszins mee eens	16	33%
mee eens	30	61%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

13. Met wie heeft u de inhoud van het inspectierapport besproken?

	aantal	%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met het bestuur	45	92%
De inhoud van het rapport doorgesproken met het hele team	47	96%
De inhoud van het rapport is doorgesproken met de MR	46	94%
De ouders zijn ingelicht over de inhoud van het rapport	26	53%
Totaal	49	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

14. Heeft u op de volgende gebieden specifieke keuzes gemaakt die op gespannen voet staan met het waarderingskader van de inspectie? Kwaliteitszorg

	aantal	%
niet het geval	32	65%
enigszins het geval	8	16%
dat is het geval	7	14%
sterk het geval	2	4%
Totaal	49	100%

14. toetsing

	aantal	%
niet het geval	30	61%
enigszins het geval	9	18%
dat is het geval	8	16%
sterk het geval	2	4%
Totaal	49	100%

14.leerstofaanbod

	aantal	%
niet het geval	31	63%
enigszins het geval	9	18%
dat is het geval	7	14%
sterk het geval	2	4%
Totaal	49	100%

14.leertijd

	aantal	%
niet het geval	25	51%
enigszins het geval	12	24%
dat is het geval	7	14%
sterk het geval	5	10%
Totaal	49	100%

14.onderwijsleerproces

	aantal	%
niet het geval	34	69%
enigszins het geval	9	18%
dat is het geval	5	10%
sterk het geval	1	2%
Totaal	49	100%

14.schoolklimaat

	aantal	%
niet het geval	41	84%
enigszins het geval	7	14%
dat is het geval	1	2%
Totaal	49	100%

14.zorg en begeleiding

	aantal	%
niet het geval	31	63%
enigszins het geval	10	20%
dat is het geval	6	12%
sterk het geval	2	4%
Totaal	49	100%

14.opbrengsten

	aantal	%
niet het geval	24	49%
enigszins het geval	12	24%
dat is het geval	8	16%
sterk het geval	5	10%
Totaal	49	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het te gedetailleerd is.

	aantal	%
mee oneens	24	49%
enigszins mee eens	16	33%
mee eens	5	10%
zeer mee eens	4	8%
Totaal	49	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het gemakszucht oproept.

	aantal	%
mee oneens	42	86%
enigszins mee eens	4	8%
mee eens	2	4%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

15.Het waarderingskader remt ons af in het maken van eigen keuzes, omdat het te dwingend is.

	aantal	%
mee oneens	23	47%
enigszins mee eens	15	31%
mee eens	7	14%
zeer mee eens	4	8%
Totaal	49	100%

15.De inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke missie.

	aantal	%
mee oneens	9	19%
enigszins mee eens	17	35%
mee eens	22	46%
Totaal	48	100%

15.De inspectie houdt genoeg rekening met onze specifieke populatie leerlingen.

	aantal	%
mee oneens	15	31%
enigszins mee eens	14	29%
mee eens	18	38%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	48	100%

15. De inspectie houdt te weinig rekening met specifieke ontwikkelingen binnen ons team-onze school
(bijvoorbeeld groei; fusie)

	aantal	%
mee oneens	21	43%
enigszins mee eens	19	39%
mee eens	8	16%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

15. De inspectie zou meer rekening moeten houden met de wijk waarin de school staat.

	aantal	%
mee oneens	38	81%
enigszins mee eens	1	2%
mee eens	7	15%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	47	100%

15. De inspectie zou meer rekening moeten houden met de samenwerking met welzijnsinstellingen (bijvoorbeeld in het kader van de brede school)

	aantal	%
mee oneens	23	48%
enigszins mee eens	10	21%
mee eens	13	27%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	48	100%

15. De inspectie maakt voldoende gebruik van de input van scholen (zoals bijvoorbeeld zelfevaluaties)

	aantal	%
mee oneens	6	13%
enigszins mee eens	14	29%
mee eens	27	56%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	48	100%

15. De school heeft voldoende inspraak in het tijdstip van het PKO

	aantal	%
mee oneens	10	20%
enigszins mee eens	13	27%
mee eens	23	47%
zeer mee eens	3	6%
Totaal	49	100%

15. De school heeft voldoende inspraak in welke docenten door de inspectie bij het PKO worden betrokken

	aantal	%
mee oneens	2	4%
enigszins mee eens	4	8%
mee eens	30	61%
zeer mee eens	13	27%
Totaal	49	100%

16. In welk stadium van ontwikkeling bevindt zich uw systeem van kwaliteitszorg?

	aantal	%
Nog niet mee bezig	1	2%
Incidenteel en op onderdelen, dat wil zeggen er is geen syst	11	22%
Vooral gekoppeld aan projecten en specifieke onderwerpen, da	10	20%
Een centraal georganiseerd systeem, dat wil zeggen de kwalit	18	37%
Integrale aanpak, dat wil zeggen kwaliteitszorg is een integ	9	18%
Totaal	49	100%

17. Wat heeft u aan het inspectierapport en -bezoek voor de kwaliteitszorg op uw school? De inspectiebezoeken leveren ons zoveel informatie, dat wij geen behoefte meer hebben aan een uitvoerig systeem van kwaliteitszorg

	aantal	%
Niet	35	71%
in geringe mate	9	18%
in redelijk sterke mate	5	10%
Totaal	49	100%

17.Het inspectiebezoek heeft ons afgehouden van andere activiteiten in het kader van kwaliteitszorg

	aantal	%
Niet	45	92%
in geringe mate	2	4%
in redelijk sterke mate	2	4%
Totaal	49	100%

17.Het inspectiebezoek stimuleert ons om de kwaliteitszorg aan te pakken

	aantal	%
niet	5	10%
in geringe mate	11	22%
in redelijk sterke mate	27	55%
in sterke mate	6	12%
Totaal	49	100%

18. In welke mate gebruikt u de oordelen van de inspectie over de situatie op uw school voor de volgende zaken?
voor (bijstelling) schoolplan

	aantal	%
niet	1	2%
in geringe mate	14	29%
in redelijk sterke mate	27	55%
in sterke mate	7	14%
Totaal	49	100%

18.voor teamontwikkeling

	aantal	%
niet	2	4%
in geringe mate	22	45%
in redelijk sterke mate	21	43%
in sterke mate	4	8%
Totaal	49	100%

18.voor supervisieactiviteiten

	aantal	%
niet	10	20%
in geringe mate	26	53%
in redelijk sterke mate	12	24%
in sterke mate	1	2%
Totaal	49	100%

18.voor professionaliseringsactiviteiten

	aantal	%
niet	4	8%
in geringe mate	17	35%
in redelijk sterke mate	23	47%
in sterke mate	5	10%
Totaal	49	100%

18voor evaluatieactiviteiten

	aantal	%
niet	4	8%
in geringe mate	10	20%
in redelijk sterke mate	29	59%
in sterke mate	6	12%
Totaal	49	100%

18 voor reflectie op onze eigen kwaliteitszorg

	aantal	%
niet	1	2%
in geringe mate	6	12%
in redelijk sterke mate	28	57%
in sterke mate	14	29%
Totaal	49	100%

18 om individuele leraren aan te spreken

	aantal	%
niet	19	39%
in geringe mate	19	39%
in redelijk sterke mate	9	18%
in sterke mate	2	4%
Totaal	49	100%

18 anders

	aantal	%
niet	37	76%
in geringe mate	7	14%
in redelijk sterke mate	5	10%
Totaal	49	100%

19. Waren de zwakke punten die de inspectie heeft geconstateerd al gesignaleerd door uw eigen systeem van kwaliteitszorg?

	aantal	%
ja allemaal	17	35%
ja deels	29	59%
nee	2	4%
niet van toepassing: er waren geen zwakke punten	1	2%
Totaal	49	100%

20. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? Het publiceren van inspectierapporten: levert nuttige informatie voor ouders voor schoolkeuze

	aantal	%
mee oneens	17	35%
enigszins mee eens	18	37%
mee eens	14	29%
Totaal	49	100%

20.levert nuttige informatie voor ouders om hun stem te laten horen over de kwaliteit van de school

	aantal	%
mee oneens	9	18%
enigszins mee eens	21	43%
mee eens	17	35%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

20.prikkelt scholen tot het verbeteren van hun kwaliteit

	aantal	%
mee oneens	2	4%
enigszins mee eens	15	31%
mee eens	26	53%
zeer mee eens	6	12%
Totaal	49	100%

20.leidt tot ongewenste concurrentie tussen scholen

	aantal	%
mee oneens	29	59%
enigszins mee eens	14	29%
mee eens	4	8%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

20.leidt tot demotivatie op scholen met een slecht rapport

	aantal	%
mee oneens	28	57%
enigszins mee eens	11	22%
mee eens	8	16%
zeer mee eens	2	4%
Totaal	49	100%

20.leidt tot zelfgenoegzaamheid op scholen met een goed rapport

	aantal	%
mee oneens	32	65%
enigszins mee eens	12	24%
mee eens	4	8%
zeer mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

20. hoort er gewoon bij, maar heeft verder geen betekenis voor ouders of school

	aantal	%
mee oneens	37	76%
enigszins mee eens	7	14%
mee eens	5	10%
Totaal	49	100%

20. is duidelijk merkbaar in de aanmelding van nieuwe leerlingen

	aantal	%
mee oneens	42	86%
enigszins mee eens	6	12%
mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

21. Leverde het meest recente PKO een negatief oordeel op dat aanleiding gaf tot een Nader Onderzoek (NO) door de Inspectie?

	aantal	%
Nee	47	96%
Ja, en dit NO heeft inmiddels plaatsgevonden	2	4%
Totaal	49	100%

22. Gaf dit NO aanleiding tot een Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV)?

	aantal	%
Nee	1	50%
Ja, en dit OKV heeft inmiddels plaatsgevonden, maar het rapp	1	50%
Totaal	2	100%

23. Heeft u naar aanleiding van het negatieve oordeel bij het PKO of NO zaken veranderd die de Inspectie in eerste instantie als onvoldoende beoordeelde?

	aantal	%
Nee	1	100%
Totaal	1	100%

26. Kunt u daarom bij de onderstaande onderwerpen aangeven hoe belangrijk ze volgens u in de toekomst zouden moeten zijn bij een oordeel van de Inspectie over een school: de deskundigheid van de leraren

	aantal	%
heel onbelangrijk	1	2%
Onbelangrijk	1	2%
Neutraal	7	14%
Belangrijk	31	63%
heel belangrijk	9	18%
Totaal	49	100%

26. de deskundigheid van de schoolleider

	aantal	%
heel onbelangrijk	1	2%
neutraal	8	16%
belangrijk	31	63%
heel belangrijk	9	18%
Totaal	49	100%

26. de leerprestaties van de leerlingen in groep 8

	aantal	%
heel onbelangrijk	7	14%
onbelangrijk	4	8%
neutraal	29	59%
belangrijk	9	18%
Totaal	49	100%

26.de sfeer op school

	aantal	%
onbelangrijk	1	2%
neutraal	10	20%
belangrijk	26	53%
heel belangrijk	12	24%
Totaal	49	100%

26. de tevredenheid van de ouders

	aantal	%
neutraal	9	18%
belangrijk	30	61%
heel belangrijk	10	20%
Totaal	49	100%

26.het onderwijsproces op de school

	aantal	%
onbelangrijk	1	2%
neutraal	6	12%
belangrijk	26	53%
heel belangrijk	16	33%
Totaal	49	100%

27.Kunt u bij de onderstaande onderwerpen aangeven hoe belangrijk ze volgens u in de toekomst zouden moeten zijn bij een oordeel van de Inspectie over de eindresultaten een school Nederlandse taal

	aantal	%
heel onbelangrijk	1	2%
onbelangrijk	2	4%
neutraal	22	45%
belangrijk	20	41%
heel belangrijk	4	8%
Totaal	49	100%

27. Rekenen/wiskunde

	aantal	%
heel onbelangrijk	1	2%
onbelangrijk	2	4%
neutraal	23	47%
belangrijk	19	39%
heel belangrijk	4	8%
Totaal	49	100%

27. Sociaal-emotionele ontwikkeling

	aantal	%
neutraal	10	20%
belangrijk	18	37%
heel belangrijk	21	43%
Totaal	49	100%

27. Wereldoriëntatie

	aantal	%
onbelangrijk	3	6%
neutraal	23	47%
belangrijk	22	45%
heel belangrijk	1	2%
Totaal	49	100%

27. Burgerschap

	aantal	%
heel onbelangrijk	4	8%
onbelangrijk	4	8%
neutraal	20	41%
belangrijk	16	33%
heel belangrijk	5	10%
Totaal	49	100%

27. Zelfstandig kunnen werken

	aantal	%
onbelangrijk	1	2%
neutraal	13	27%
belangrijk	22	45%
heel belangrijk	13	27%
Totaal	49	100%

27. Samenwerken

	aantal	%
onbelangrijk	1	2%
neutraal	12	24%
belangrijk	21	43%
heel belangrijk	15	31%
Totaal	49	100%

27. Anders

	aantal	%
heel onbelangrijk	4	8%
onbelangrijk	3	6%
neutraal	36	73%
belangrijk	4	8%
heel belangrijk	2	4%
Totaal	49	100%

28. Bij het beoordelen door de Inspectie van de opbrengsten van de school, zou de nadruk moeten worden gelegd op de leervakken (zoals taal, rekenen, geschiedenis, aardrijkskunde)

	aantal	%
helemaal mee oneens	7	14%
oneens	16	33%
neutraal	18	37%
mee eens	7	14%
helemaal mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

28. Bij het beoordelen door de Inspectie van de opbrengsten van de school, zou de nadruk moeten worden gelegd op de sociaal-emotionele ontwikkeling van de kinderen.

	aantal	%
oneens	6	12%
neutraal	5	10%
mee eens	30	61%
helemaal mee eens	8	16%
Totaal	49	100%

28. Voor taal en rekenen moeten landelijke minimum normen worden vastgesteld. Deze normen stellen vast wat alle leerlingen na 8 jaar minimaal moeten kennen en kunnen.

	aantal	%
helemaal mee oneens	7	14%
oneens	11	22%
neutraal	14	29%
mee eens	17	35%
Totaal	49	100%

28. Een eindtoets voor taal en rekenen, waarop de inspectie haar oordeel over de opbrengsten van een school kan baseren, moet verplicht worden voor elke school.

	aantal	%
helemaal mee oneens	10	20%
Oneens	19	39%
Neutraal	15	31%
mee eens	4	8%
helemaal mee eens	1	2%
Totaal	49	100%

28. Om de opbrengsten van een school goed door de Inspectie te kunnen laten beoordelen, is naast een eindtoets ook een beginttoets nodig.

	aantal	%
helemaal mee oneens	12	25%
Oneens	12	25%
Neutraal	13	27%
mee eens	10	21%
helemaal mee eens	1	2%
Totaal	48	100%

28. Het interne leerlingvolgsysteem van de school biedt de Inspectie betrouwbare gegevens over de leerprestaties van de leerlingen.

	aantal	%
Oneens	3	6%
Neutraal	9	18%
mee eens	32	65%
helemaal mee eens	5	10%
Totaal	49	100%

29. Tenslotte, heeft u in algemene zin nog ideeën over hoe het toezicht van de inspectie op de scholen er in de toekomst uit zou moeten zien ?

	aantal	%
Nee	26	53%
Ja, namelijk	23	47%
Totaal	49	100%

BIJLAGE VI Documenten deskresearch

Algemene Rekenkamer / Tweede Kamer	Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (deel 5)
BVE Raad	Governance Code BVE
BZK (ministerie)	Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht; Kaderstellende Visie op Toezicht 2005
Center for Higher Education Policy Studies	Research Prestatiemeting: een internationale vergelijking
Ehren, Frans L. Leeuw, Jaap Scheerens	On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act
Ehren, M.C.M.	Toeziht en schoolverbetering
Inspectie van het onderwijs	Brochure wet onderwijstoezicht
Inspectie van het onderwijs	Toezihtkader PO 2003
Inspectie van het onderwijs	Toezihtkader PO 2005
Inspectie van het onderwijs	Toezihtkader VO 2002
Inspectie van het onderwijs	Toezihtkader VO 2006 (kort)
Inspectie van het onderwijs	Toezihtkader BVE 2002
Inspectie van het onderwijs	Toezihtkader BVE 2006-2007
Inspectie van het onderwijs derwijs 2005	Toezihtkader speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs
Inspectie van het onderwijs	De staat van het onderwijs; onderwijsverslag 2004-05
Inspectie van het onderwijs	Proeve van een toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs
Inspectie van het onderwijs de katern)	Accreditatie in werking beoogde en niet beoogde effecten (der
Inspectie van het onderwijs	De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs
Inspectie van het onderwijs	De waarde van intern toezicht; Raden van toezicht in het hoger
Inspectie van het onderwijs	Activiteiten 2007; Jaarwerkplan Inspectie van het Onderwijs
Inspectie van het onderwijs	Jaarverslag 2005 (Inspectie van het onderwijs)
Max Goote Kenniscentrum	Zicht op intern toezicht; Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector
OC&W (ministerie)	Toeziht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht; Visie op toe-
zicht OCW 2007-2011	
OC&W (ministerie)	Plan van aanpak geïntegreerde toezicht
OC&W (ministerie)	Regeling positie inspectie van het onderwijs
OC&W (ministerie)	Evaluatie ministeriële regeling verzelfstandiging onderwijsin-
spectie	
Onderwijsraad	Doortastend onderwijstoezicht; advies
Open universiteit Nederland /	
Universiteit Utrecht	Valideringsonderzoek 'Evaluatie ministeriële regeling verzelf-
	standing onderwijsinspectie'
R.H. Hofman, N.J. Dijkstra,	
W.H.A. Hofman, J. de Boom	Kwaliteitszorg in het primair onderwijs
SCO-Kohnstamm Instituut	Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht
Tweede Kamer	WOT; memorie van toelichting (27 783 - nr. 3)
Universiteit Twente	Toeziht in discussie; Over onderwijstoezicht en Educational Governance
Universiteit Twente/	
Inspectie van het Onderwijs	Toeziht op de kwaliteit van het onderwijs