

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

3 januari 2005

Ons kenmerk

T&H/DIR/2004/60566

Onderwerp

Evaluatie werking toezichtkaders po, ec, vo, bve

Bijlage(n)

"Ervaringen met het vernieuwde onderwijs-
toezicht" van het SCO-Kohnstamm Instituut

In september 2002 is de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in werking getreden. Omdat ik zeer hecht aan monitoring van de ervaringen met het nieuwe toezicht heb ik in 2004 - vooruitlopend op de evaluatie van de WOT die in 2007 gereed zal zijn - door het SCO-Kohnstamm Instituut een onderzoek laten uitvoeren naar de werking van de toezichtkaders voor het primair onderwijs (po), het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) en expertisecentra (ec), het voortgezet onderwijs (vo) en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve). Centraal thema van het onderzoek was de vraag of werking van de toezichtkaders recht doet aan de uitgangspunten van de WOT: proportioneel en stimulerend toezicht, waarbij de vrijheid van onderwijs in acht wordt genomen. Voor de beantwoording van deze vraag heeft het SCO-Kohnstamm Instituut onderzocht hoe de scholen en instellingen het nieuwe onderwijstoezicht ervaren. Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport "Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht" dat u bijgaand van mij ontvangt.

Uit het rapport komt naar voren dat onderwijsinstellingen over het algemeen tevreden zijn over het toezicht door de inspectie van het onderwijs en de werking van de toezichtkaders. Geconcludeerd wordt dat directies van scholen tevreden zijn over de inspectiebezoeken, dat ze positief zijn over de inspectierapporten en de toezichtkaders, dat ze het proportionaliteitsbeginsel onderschrijven (maar er in de praktijk nog niet de vruchten van hebben kunnen plukken) en dat ze de toezichtkaders niet als 'remmend' ervaren.

Tegelijk worden ook verbeterpunten geconstateerd. Daarbij gaat het voor een belangrijk deel om punten die onderdeel zijn van het herontwerp van het toezicht in het po en vo waar de inspectie thans mee bezig is. Over deze wijzigingen in het toezicht heb ik u geïnformeerd in mijn brief van 20 oktober jl., waarmee ik het Jaarwerkplan 2005 van de inspectie van het onderwijs aan u heb aangeboden.

Dit herontwerp van het toezicht moet leiden tot versterking van de proportionaliteit, variëteit en daarmee ook de flexibiliteit van het toezicht. De wijzigingen worden vastgelegd in bijgestelde toezichtkaders. Het is goed te constateren dat de bevindingen in het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut sporen met de aanpassingen in het toezicht die de inspectie reeds in voorbereiding heeft.

In het vervolg van deze brief ga ik eerst in op de ervaringen van scholen en instellingen in relatie tot uitgangspunten van de WOT: proportioneel toezicht en de vrijheid van onderwijs. Vervolgens komen een aantal concrete aandachtspunten over de werkwijze van de inspectie aan de orde. Voor het opstellen van deze beleidsreactie heb ik de inspectie om een reactie op het onderzoek gevraagd. De reactie van de inspectie is in deze brief meegenomen.

Proportioneel toezicht en kwaliteitszorg onderwijsinstellingen

Het beginsel van proportioneel toezicht wordt door de onderwijsinstellingen onderschreven, maar komt nog te weinig uit de verf. Aan de ene kant is het geluid dat de inspectie nog sterk gestandaardiseerd te werk gaat. Het hiervoor genoemde herontwerp van het toezicht is zoals gezegd gericht op de versterking van de proportionaliteit en variëteit van het toezicht. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor maatwerk in het toezicht. Aan de andere kant is het goed functioneren van proportioneel toezicht in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de zelfevaluaties van scholen en instellingen met als fundament een goed kwaliteitszorgsysteem en heldere verantwoording. Dit is nog niet bij voldoende scholen en instellingen ontwikkeld.

Op dit punt is nog een flinke inspanning van de scholen in met name primair en voortgezet onderwijs nodig. Ik verwacht dat een toenemend aantal scholen over een volwaardig stelsel van kwaliteitszorg beschikt en ik zal dat in elk geval blijven stimuleren met concrete projecten, zoals Q*primair in het primair onderwijs en Q-5 voor het voortgezet onderwijs. De inspectie draagt daaraan bij door het toezicht zo vorm te geven dat aansluiting wordt gezocht bij wat er aan zelfevaluatie beschikbaar is en door maximaal ruimte te geven aan de ontwikkeling van kwaliteitszorg.

De proportionaliteit is in de bve-sector relatief het verst ontwikkeld, maar dat wil niet zeggen dat er al sprake is van een optimale situatie. De plannen in Koers BVE beogen een verdere ontwikkeling van kwaliteitszorg en verantwoording bij instellingen o.a. door het stimuleren van regionale netwerken waarbij de dialoog met stakeholders in de regio centraal staat en benchmarking van resultaten. De inspectie is dit najaar een interne evaluatie gestart van het toezicht in de bve-sector. Deze kan leiden tot een bijstelling van het toezichtkader, die er in elk geval op gericht zal zijn de aansluiting van het toezichtkader op de eigen sturings- en interne toezichtmechanismen van de instellingen te versterken.

Verder hebben de onderzoekers aanbevolen de verhouding tussen interne kwaliteitszorg en extern toezicht nader te doordenken en na te gaan hoe schoolbesturen in hun toezichthoudende rol hierbij beter betrokken kunnen raken. Dit punt neem ik mee in de huidige visie-ontwikkeling op governance in het onderwijsveld.

Vrijheid van onderwijs: sturende werking van toezichtkaders?

Wat betreft de werking van de toezichtkaders in relatie tot de vrijheid van onderwijs hebben de onderzoekers gekeken naar twee aspecten: een eventuele sturende werking van de toezichtkaders en naar de mate waarin de toezichtkaders ruimte bieden voor eigen keuzes van scholen en rekening houden met school- en instellingsspecifieke omstandigheden.

De bevindingen in het rapport wijzen op een spanning in de wisselwerking tussen het toezicht door de inspectie en de zelfevaluatie van de scholen en instellingen. Over het algemeen zijn de scholen van mening dat de toezichtkaders de goede indicatoren voor onderwijskwaliteit bevatten en dat de uitoefening van het toezicht hen stimuleert en niet verstarrend werkt. Eén en ander neemt niet weg dat sommige scholen de neiging hebben zich 'inspectiegericht' te gedragen bij de inrichting van de kwaliteitszorg en bij de onderwerpen die ze kiezen voor verbetering van het onderwijs, teneinde een goede beoordeling te krijgen.

Voor de inspectie is het zaak het toezicht zo in te richten dat aansluiting wordt gezocht bij wat er aan zelfevaluatie beschikbaar is en tegelijkertijd maximaal ruimte wordt gegeven aan de ontwikkeling van de kwaliteitszorg op de instellingen. Zo wordt eventueel inspectiegericht gedrag bij de inrichting van de kwaliteitszorg door scholen zoveel mogelijk voorkomen. Het project *Variëteit en verantwoording* dat door de inspectie is gestart, kan in dit verband een waardevolle bijdrage leveren. In dit project wordt geëxperimenteerd met inspectietoezicht waarin de door de school gestelde ambities en doelen centraal staan. Hetzelfde geldt voor instrumenten als peer review en intercollegiale visitatie.

Vrijheid van onderwijs: ruimte voor eigen keuzes en specifieke omstandigheden

In het basisonderwijs, vo en bve is er in het algemeen weinig spanning tussen keuzes van de school en de eisen van de inspectie. Deze spanning hebben de onderzoekers wel geconstateerd binnen het (voortgezet) speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en bij traditionele vernieuwingscholen en kleine denominaties in het po. Instellingen voor (v)so en praktijkonderwijs vinden dat de inspectie te weinig rekening houdt met de specifieke leerlingenpopulatie en te veel aandacht heeft voor cognitieve kant van het onderwijs. De traditionele vernieuwingscholen en kleine denominaties vinden dat de inspectie te veel nadruk legt op leeropbrengsten.

Specifieke leerlingenpopulatie in het (v)so en praktijkonderwijs

Uiteraard is er binnen het (v)so en het praktijkonderwijs sprake van een specifieke leerlingenpopulatie. Niettemin zijn ook op deze instellingen de uitgangspunten en kwaliteitsaspecten van de WOT van toepassing. De inspectie houdt bij haar toezicht rekening met de specifieke problemen van de populatie en verdisconteert deze in haar oordelen, maar houdt zich daarbij aan de toezichtkaders en de bijhorende normering. In de toezichtkaders is vastgelegd dat ook van instellingen met een specifieke leerlingenpopulatie verwacht wordt dat zij verantwoording afleggen over de leeropbrengsten. Deze werkwijze is in het reguliere overleg met vertegenwoordigers van de sector (in de zogenoemde ringen) met het veld afgestemd.

Verantwoording over leeropbrengsten

Scholen en instellingen met een specifiek onderwijsconcept (vernieuwingsscholen, kleine denominaties, (v)so en praktijkonderwijs) blijken moeite te hebben met de beoordeling van het domein 'opbrengsten' door de inspectie. Het gaat dan met name om de beoordeling van de cognitieve opbrengsten.

Het realiseren van voldoende leeropbrengsten is een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse onderwijsbestel. Daarom wordt van scholen en instellingen verwacht dat ze hier verantwoording over afleggen. Verder zijn opbrengsten een onmisbaar element van een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem en daarmee wederom van de verantwoording van scholen en instellingen. Het onbenut laten van opbrengstgegevens voor het kwaliteitszorgsysteem van scholen zelf en voor het kwaliteitsoordeel van de inspectie zou verlies van een waardevolle indicator betekenen.

Dit wil echter niet zeggen dat het niet realiseren van voldoende opbrengsten synoniem is voor onvoldoende kwaliteit van het onderwijs van een school. Opbrengsten zijn één van de indicatoren binnen de toezichtkaders, waaraan de kwaliteit van het onderwijs wordt afgemeten

Eenheid van toezicht in het bve

De onderzoekers hebben geconstateerd dat bve-instellingen moeite hebben met de eenheid van toezicht en de extrapolatie van gegevens over enkele opleidingen naar de hele instelling. De inspectie bezoekt op grote instellingen alleen een deel van de opleidingen. Hierdoor worden de oordelen van de inspectie in het bve soms als te generaliserend ervaren.

Het vernieuwde toezicht in de bve-sector is juist zo ingericht dat beter wordt aangesloten bij de onderwijsinstellingen zelf; bij de inrichting van de organisatie en de zelfevaluatie. Bij de keuze voor de eenheid van toezicht wordt aangesloten bij de reguliere sturingslijnen van een instelling. De belangrijkste overweging voor deze keuze is dat sturing op kwaliteit via deze reguliere sturingslijnen moet plaatsvinden. Daarbij komt dat aspecten als de begeleiding van studenten en de organisatie van de beroepspraktijkvorming hele organisatieonderdelen bestrijken, en zich dus niet per opleiding afspelen. Verder voert de inspectie altijd overleg met de instelling bij de keuze van de eenheden. Als regel worden de grotere opleidingen van een organisatieonderdeel gekozen. Deze aanpak heeft juist de basis voor de beoordeling verbreed en leidt er uitdrukkelijk niet toe dat extrapolatiegegevens van enkele opleidingen bepalend zijn voor de instelling. Wel kan het voorkomen, dat voor een organisatieonderdeel (dus niet voor de hele instelling) sommige nuances buiten beschouwing blijven. Het is immers niet mogelijk om bij een instelling met zo'n 300 opleidingen alle opleidingen te onderzoeken.

Duidelijkheid over werkwijze inspectie

Uit het onderzoek is gebleken dat onderwijsinstellingen behoefte hebben aan duidelijkheid over het onderscheid tussen wettelijke vereisten en andere kwaliteitsaspecten en over de toepassing van de beslisregels. Daarnaast bestaat er (met name binnen het bve) onduidelijkheid over de interpretatie van begrippen.

De WOT bevat voor het po en vo wettelijke voorschriften en andere aspecten van kwaliteit. In het herontwerp van het toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen indicatoren die betrekking hebben op de wettelijke eisen – bijvoorbeeld met betrekking tot kerndoelen, onderwijstijd, schoolgids en schoolplan - en de overige kwaliteitsaspecten. Om één en ander te verduidelijken overweegt de inspectie in de schoolbezoekrapportages een rubriek toe te voegen waarin expliciet de oordelen worden opgenomen over de indicatoren die betrekking hebben op wettelijke eisen.

Voor het bve-veld is een dergelijk onderscheid tussen wettelijke vereisten en andere kwaliteitsaspecten niet aanwezig. Alle kwaliteitsaspecten zijn afgeleid van de wettelijke eisen uit de WEB. Per kwaliteitsaspect wordt een beslisregel gehanteerd door de inspectie die leidt tot een oordeel 'onvoldoende, voldoende of goed'. In het toezichtkader is per kwaliteitsaspect aangegeven aan welke indicatoren voldaan moet worden om een kwalificatie 'voldoende' van de inspectie te krijgen. In de rapportage van de inspectie wordt aan de hand van deze normering aangegeven of aan de kwaliteitsaspecten wordt voldaan. Wat betreft de gestelde onduidelijkheid over de interpretatie van begrippen: aan deze begrippen wordt door de inspectie nadere invulling gegeven en de inspectie zal het veld hierover informeren.

Reactie van scholen in de kwaliteitskaart

Tijdens het onderzoek hebben scholen de wens geuit om op de website van de inspectie zelf commentaar en uitleg aan het inspectierapport toe te kunnen voegen.

De inspectie heeft aangegeven dat de suggestie wordt overgenomen om voor scholen de mogelijkheid te creëren op de kwaliteitskaart een eigen 'venster' in te vullen. Op deze manier hebben scholen de mogelijkheid op de kwaliteitskaart kort en bondig informatie te verschaffen over verbeteracties en eventuele afwijkende standpunten. De inspectie onderzoekt of hier op korte termijn mee kan worden geëxperimenteerd. Overigens biedt de kwaliteitskaart al de mogelijkheid om "door te klikken" naar de uitgebreide informatie in het onderliggende inspectierapport of - in voorkomende gevallen - naar de website van de school.

Invloed van scholen en instellingen op het inspectiebezoek

Tijdens het onderzoek is de wens van scholen en instellingen naar voren gekomen om meer invloed uit te kunnen oefenen op enerzijds het tijdstip van het inspectiebezoek en anderzijds de selectie van opleidingen en scholen die worden betrokken in het onderzoek.

De werkwijze van de inspectie is erop gericht dat haar oordelen door instellingen zo goed mogelijk kunnen worden benut. Overleg over het tijdstip waarop een onderzoek wordt uitgevoerd en welke opleidingen en scholen worden betrokken in het onderzoek kan daarvan onderdeel zijn. Om de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen, worden tijdstip en eenheden van onderzoek uiteindelijk door de inspectie bepaald.

Toezichtlasten

Uit het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut komt naar voren dat de uitvoering van een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO), en dan met name de voorbereiding, een behoorlijke belasting voor scholen vormt.

Ik verwacht dat de aanpassingen in de werkwijze van de inspectie zullen leiden tot een minder zware belasting tijdens het onderzoek op de scholen. Eén van de aanpassingen is de herziening van de vragenlijsten die scholen voorafgaand aan een PKO invullen. Verder zal het verzamelen van informatie en de overige voorbereiding van het PKO minder additionele inspanningen van scholen vragen, naarmate de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en zelfevaluatie vordert.

Tot slot wil ik benadrukken dat ik erg tevreden ben over de resultaten van de evaluatie van SCO-Kohnstamm Instituut. Het is goed om te horen dat scholen en instellingen over het algemeen tevreden zijn over het inspectietoezicht en dat de aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen bovendien grotendeels aansluiten bij de verbeterpunten die reeds door de inspectie zijn opgepakt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)