

EEN PROEVE VAN EEN TOEZICHTSKADER

DE WERKWIJZE VAN DE INSPECTIE BIJ
KWALITEITSONDERZOEK

Utrecht, juni 2000

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | VOORWOORD | 5 |
| 2 | INLEIDING | 7 |
| 3 | WERKWIJZE | 9 |
| 4 | WAARDERINGSKADER VOOR DE BEOORDELING VAN ONDERWIJSINSTELLINGEN | 13 |
| 4.1 | Centrale vragen | 13 |
| 4.2 | Kwaliteitskenmerken | 14 |
| 4.3 | Nadere uitwerking | 23 |
| 4.3.1 | Primair onderwijs | 24 |
| 4.3.2 | Voortgezet onderwijs | 28 |
| 4.3.3 | Beroeps- en volwassenen educatie | 30 |

1 VOORWOORD

Op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is door de Inspectie van het Onderwijs een >proeve= van een toezichtkader geschreven, met de bedoeling de leden van het parlement een indruk te geven van de werkwijze van de inspectie, zoals die zich verder zal ontwikkelen volgens de lijnen, die in het voorstel van Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zijn getrokken.

Daartoe beschrijft deze >proeve= eerst beknopt hoe de concrete werkwijze van de Inspectie zal zijn in het in de WOT bedoelde proportionele toezicht. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de uitwerking van de eisen van deugdelijkheid en (andere) aspecten van kwaliteit in een waarderingskader. Als illustratie wordt een concrete uitdieping gegeven van één indicator uit het kenmerk >pedagogisch-didactisch handelen=. Juist dat concrete voorbeeld laat zien hoe de Inspectie tot een open, onafhankelijke en inhoudsvolle beoordeling van de feitelijke kwaliteit van het onderwijs in een instelling kan komen; met respect voor eigen keuzen én identiteit van de instelling. Wij hopen dat deze tekst zal helpen bij het voeren van een inhoudsvolle discussie.

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs,
mr. drs. C. Kervezee

Utrecht, 5 juni 2001

INLEIDING

Op 21 februari 2000 heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen overleg gevoerd met minister Hermans en staatssecretaris Adelmund van OCenW over de nota >Variëteit en Waarborg= en het vervolg daarop >Naar een stimulerend toezicht=. In deze nota=s wordt de beoogde toekomstige werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs geschetst en de grondslag gelegd voor de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).

Een belangrijk element in de genoemde nota=s en in de WOT zoals deze nu bij de Tweede Kamer is ingediend, is het toezichtskader¹ dat de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht hanteert. De WOT bepaalt in artikel 12 dat de inspectie de werkwijze die zij bij haar onderzoeken hanteert, vastlegt in één of meer toezichtskaders. Tot de >werkwijze= behoren twee onderwerpen:

a. Een beschrijving van de activiteiten die de inspectie bij het toezicht verricht; b. Het waarderingskader aan de hand waarvan de inspectie komt tot een beoordeling van de kwaliteit.

Het waarderingskader bestaat uit de uitwerking van de twee aspecten die art. 10 van de WOT noemt als de bronnen op grond waarvan de inspectie haar onderzoek verricht, nl. de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en de aspecten van kwaliteit, bedoeld in de bijlage bij de WOT. Deze twee groepen van aspecten worden uitgewerkt in indicatoren. Deze indicatoren van het waarderingskader zijn gegroepeerd in een twaalfstal kwaliteitskenmerken.

Wij gebruiken in het vervolg de term >toezichtskader= als naam voor een document, waarin de inspectie voor een bepaalde onderwijssector de werkwijze in het toezicht beschrijft alsmede het daarbij te hanteren waarderingskader. Tijdens het overleg met de Kamer heeft de minister toegezegd bij de indiening van de Wet op het Onderwijs-toezicht, een >proeve= van een dergelijk waarderingskader aan de Kamer te overhandigen.

¹Tijdens het overleg met de commissie werd nog gesproken van >toetsingskader=. De term >toezichtskader= is geïntroduceerd omdat deze beter aangeeft dat het een kader gericht op de inspectie is, te gebruiken voor de uitoefening van het toezicht. Het kader heeft geen bindende werking richting de onderwijsinstellingen.

In deze notitie gaan we eerst in op de concrete werkwijze², in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt het waarderingskader toegelicht.

² In de Memorie van Toelichting bij de WOT wordt de wijze waarop de inspectie haar onderzoeken uitvoert, uitvoeriger behandeld.

WERKWIJZE

Het basisuitgangspunt voor de concrete werkwijze is dat de inspectie instellingen niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Dit betekent:

- dat de inspectie zoveel mogelijk gebruikmaakt van de uitkomsten van de evaluatie van de kwaliteit door de instelling zelf.
- dat de frequentie van het periodiek kwaliteitsonderzoek per instelling verschilt. De inspectie zal zich vooral inzetten voor instellingen die dat ook nodig hebben.
- dat de intensiteit van het toezicht kan variëren. De inspectie zal volstaan met een globaal onderzoek, zolang zij geen aanwijzingen krijgt dat er sprake is van tekortkomingen.

Deze werkwijze wordt gekarakteriseerd als >proportioneel=.

Bestandsopname

De basis en het startpunt van het proportionele toezicht wordt gevormd door de >bestandsopname=, waarin de inspectie de kwaliteit van het onderwijs van alle instellingen uit de sectoren PO, VO en BVE onderzoekt. Deze bestandsopname moet eind 2002 gereed zijn en dient als >nulmeting= voor het uitoefenen van proportioneel toezicht.

Uitgaande van het rapport van de instelling uit de bestandsopname, wordt bepaald wat de inhoud van de toezichtsactiviteiten voor de komende jaren zal zijn. De WOT noemt de volgende soorten onderzoek:

- 1 Het periodiek onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs, met daarbinnen verschillende verfijningen, zoals het al dan niet monitoren van bepaalde dimensies van kwaliteit, of de lagere of juist hogere frequentie;
- 2 Nader onderzoek met daarbinnen een breed scala van inhoudelijke variaties;
- 3 Het onderzoek naar de vorderingen in kwaliteitsverbetering.

Het uitgangspunt bij het kwaliteitsonderzoek door de inspectie ligt in de zelfevaluatie door of vanwege de instellingen zelf. De inspectie moet de resultaten van de zelfevaluatie door de instellingen beoordelen.

De verschillende activiteiten worden hieronder toegelicht.

Uitgangspunt in de zelfevaluatie

Uitgangspunt van het toezicht is dat het zich baseert op de gegevens van en over de instelling, waaronder de resultaten van de zelfevaluatie. De resultaten van de zelfevaluatie vormen daarmee een belangrijke informatiebron voor de inspectie bij het kwaliteitsonderzoek.

Het betreft hier zowel de gegevens van de zelfevaluatie door de instelling zelf, als - soms in aanvulling daarop - de gegevens uit externe beoordelingen van de instelling of van de zelfevaluatie, zoals neergelegd in visitatierapporten, doorlichtingsrapporten, onderzoeksrapporten en dergelijke.

De uitkomsten van deze evaluatie zijn richtinggevend voor het oordeel van de inspectie voor zover alle dimensies van kwaliteit uit het toezichtskader daarin aan de orde komen, voor zover de gegevens betrouwbaar zijn en de doelen van de instelling van voldoende niveau zijn³.

De inspectie moet nagaan of en in welke mate de zelfevaluatie de kwaliteitskenmerken uit het waarderingskader dekt. Ook gaat de inspectie na of de zelfevaluatie voldoende onderbouwd en betrouwbaar is en of de zelfevaluatie van de instelling voldoende stabiel en vertrouwenwekkend is. Hiervan is sprake wanneer de kwaliteit van het onderwijs voldoende geborgd is en wanneer de instelling eventuele tekortkomingen verbetert in een systematisch, cyclisch proces.

De inspectie verifieert waar nodig en wenselijk de resultaten van de zelfevaluatie. Voor een deel kan dat geschieden tijdens het periodiek kwaliteitsonderzoek. Het kan ook van belang zijn na te gaan in hoeverre de zelfevaluatie gedragen wordt door betrokkenen in de instelling (deelnemers, leraren e. d.).

Op basis van de gevalideerde en geverifieerde zelfevaluatie van de instelling vormt de inspectie zich een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij gaat zij na of de kwaliteitsdoelen die de instelling zichzelf heeft gesteld van voldoende niveau zijn. Hebben de normen waar de instelling haar resultaten tegen afzet voor de beoordeling voldoende ambitie?

Deze activiteiten kunnen deels plaatsvinden aan de hand van de gegevens van instellingen, voor een ander deel maken zij onderdeel uit van het periodiek kwaliteitsonderzoek. Daar waar de zelfevaluatie onvoldoende of onbetrouwbare gegevens oplevert, zal de inspectie deze gegevens zelf verzamelen tijdens het periodiek kwaliteitsonderzoek of anderszins.

Periodiek kwaliteitsonderzoek

Indien uit de resultaten van de zelfevaluatie en de aanvullende informatie van de inspectie blijkt dat de instelling goede kwaliteit levert en wanneer er naar aanleiding van voorgaand onderzoek geen aanwijzingen zijn die doen vermoeden dat de kwaliteit te kort schiet, komt de instelling in aanmerking voor het hierboven getypeerde periodiek kwaliteitsonderzoek.

De inrichting van het periodiek kwaliteitsonderzoek beweegt zich globaal tussen twee uitersten. Op een instelling die resultaten kan overleggen over de zelfevaluatie van de domeinen >resultaten= en >onderwijs en leren= en blijkens deze en andere gegevens naar behoren functioneert, beperkt het periodiek kwaliteitsonderzoek zich tot activiteiten ter validatie, verificatie en waardering van de eigen kwaliteitsgegevens van de instelling. Op een

³

WOT, artikel 11. Memorie van Toelichting, Algemeen Deel paragraaf 2.8, artikelsgewijze toelichting art. 10 en 11.

instelling die dergelijke gegevens niet kan overleggen, voert de inspectie een >volledig= onderzoek uit.

Nader onderzoek

Indien uit de resultaten van de zelfevaluatie en de aanvullende informatie van de inspectie blijkt dat een instelling zich negatief lijkt te ontwikkelen, of wanneer de inspectie naar aanleiding van het regulier onderzoek aanwijzingen heeft die het vermoeden vestigen dat de kwaliteit te kort schiet, stelt zij een nader onderzoek in. Bij dit onderzoek kijkt zij tevens naar achtergronden van het tekortschieten.

Er zijn twee situaties waarin nader onderzoek plaatsvindt:

- 1 De bevindingen van het periodiek onderzoek geven aanleiding nader onderzoek in te stellen⁴.
- 2 De gegevens uit de zelfevaluatie en de overige toezichtsgegevens geven direct aanleiding tot het instellen van een dergelijk onderzoek.

Blijkt uit het nader onderzoek dat het vermoeden van tekort schieten onterecht is, dan wordt het onderzoek afgesloten. Blijkt dat er naar het oordeel van de inspectie inderdaad sprake is van een ernstig tekortschieten in kwaliteit, dan kan zij de instelling op termijn weer bezoeken om na te gaan welke vorderingen de instelling maakt om de kwaliteit op een aanvaardbaar niveau te brengen. In beide situaties wordt een openbaar rapport uitgebracht over de instelling⁵.

Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering

Indien de inspectie naar aanleiding van het nader onderzoek oordeelt dat de kwaliteit tekort schiet, verricht zij na een door haar aangegeven termijn, variërend van enige maanden tot maximaal 2 jaar -afhankelijk van de aard en ernst van de tekortkomingen- onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen die de instelling heeft gerealiseerd. De inspectie zal besluiten tot een dergelijk onderzoek op korte termijn, als de kwaliteit in die mate in het geding is dat dit noodzakelijk is. Het gaat er bij dit onderzoek om na te gaan in hoeverre de instelling concrete acties heeft ondernomen om tot kwaliteitsverbetering te komen en wat de resultaten van die acties zijn. De vormgeving van dit onderzoek hangt af van de ernst van de aangetroffen toestand van het onderwijs op de instelling.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het waarderingskader dat de inspectie bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs hanteert.

⁴ In dat geval wordt het periodiek onderzoek niet afgesloten met een rapport, maar met een brief aan het bevoegd gezag, waarin:

- wordt beargumenteerd op grond waarvan de inspectie overgaat tot nader onderzoek;
- welke vragen de inspectie in het nader onderzoek zal beantwoorden;
- wanneer het nader onderzoek zal plaatsvinden.

⁵ Voor dergelijke situaties ontwerpt iedere sector procedures voor het zorgvuldig tot stand komen van het rapport en voor het overleg met het bevoegd gezag over de aangetroffen toestand van het onderwijs en de wijze waarop het bevoegd gezag de kwaliteit van het onderwijs weer op een aanvaardbaar niveau gaat brengen.

Instellingsdossiers en instellingskaarten

Basis voor het toezicht is de kennis die de inspectie van instellingen heeft. De inspectie slaat alle gegevens van en over een instelling op in het zgn. elektronisch⁶ instellingsdossier. Het instellingsdossier bevat informatie over de instelling die van belang is voor het toezicht. Naast algemene gegevens van de instelling gaat het om kwaliteitsgegevens van de inspectie, kwaliteitsgegevens van de instelling zelf (waaronder gegevens uit de zelfevaluatie) en overige toezichtsgegevens.

Aan de instellingsdossiers worden *instellingskaarten* onttrokken. Deze kaarten bevatten informatie over de instelling die relevant is voor de gebruikers van het onderwijs: ouders, leerlingen e.d.

⁶ Strikt gesproken is er geen dwingende reden om elektronische versies van een instellingsdossier te maken. Het is ook mogelijk om een >papieren= dossier te hebben. De mogelijkheden van een elektronische versie van een instellingsdossier zijn echter duidelijk groter: plaats-onafhankelijkheid, snelle toegankelijkheid, snel combineren van gegevens tot rapportages e.d.

WAARDERINGSKADER VOOR DE BEOORDELING VAN ONDERWIJSINSTELLINGEN

In dit hoofdstuk beschrijft de inspectie het algemene waarderingskader voor de beoordeling van onderwijsinstellingen. Het waarderingskader is een inhoudelijke uitwerking en fundering van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en andere aspecten van kwaliteit in indicatoren. Deze indicatoren zijn in het waarderingskader gegroepeerd in een twaalftal kwaliteitskenmerken. Op basis van dit waarderingskader vinden de verschillende vormen van toezicht plaats. Daarmee is het per definitie breed geformuleerd. Het kader moet per onderwijssector nader ingevuld worden. Dit doet de inspectie in op consensus gericht overleg met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld en andere betrokkenen.

De belangrijkste aangrijpingspunten voor het waarderingskader zijn de bepalingen in de sectorwetten en de andere aspecten van kwaliteit die in de bijlage van de WOT zijn vastgelegd voor het primair en voortgezet onderwijs. Bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs betreft de inspectie deze aspecten en beziet ze in samenhang⁷.

Voor de BVE-sector bevat de bijlage bij de WOT geen aspecten van kwaliteit. De WEB geeft een inhoudelijke opdracht aan instellingen en stelt dat de inspectie bij haar toezicht zich expliciet richt op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen. Bij de beoordeling van deze instellingen zal de inspectie zich dus vooral richten op de wijze waarop zij aan hun wettelijke opdrachten gestalte hebben gegeven, welke kwaliteitsdoelen zij zichzelf daarbij hebben gesteld en of die zijn gerealiseerd op aanvaardbaar niveau.

In paragraaf 3.1 wordt uiteengezet welke algemene vragen centraal staan bij de uitoefening van het toezicht. In paragraaf 3.2 wordt een uitwerking van de aspecten van kwaliteit in indicatoren gepresenteerd. Om meer inzicht te geven in hoe de toezichtskaders voor de verschillende sectoren er uiteindelijk uit komen te zien, wordt in paragraaf 3.3 een voorbeeld uit het algemene waarderingskader genomen en aangegeven hoe dat in de *huidige* toezichtskaders van de sectoren primair en voortgezet onderwijs en de sector beroeps- en volwasseneneducatie is uitgewerkt.

Centrale vragen

De algemene vraag bij het toezicht luidt:

⁷

WOT, Memorie van Toelichting 2.4 en 2.5.

Hoe is de kwaliteit van het onderwijs op de instelling?

De inspectie expliciteert in het waarderingskader wat in redelijkheid van instellingen mag worden verlangd. Een goede instelling kan in algemene zin worden getypeerd als een instelling die **goed onderwijs** verzorgt, zodat door **alle** deelnemers **optimale resultaten** worden gerealiseerd. Dit resulteert in twee **centrale** vragen. Deze vragen zijn direct te relateren aan de kwaliteitskenmerken. Het gaat om de resultaten van het onderwijs en de inrichting van het onderwijsleerproces⁸ in hun onderling verband.

- 1 Realiseert de instelling opbrengsten van voldoende niveau?**
- 2 Is het onderwijs van voldoende kwaliteit?**

Wanneer het kwaliteitsonderzoek de inspectie aanwijzingen geeft waardoor zij in redelijkheid kan vermoeden dat de kwaliteit tekortschiet, dan stelt zij nader onderzoek in. Hierbij kan de inspectie kijken naar mogelijke oorzaken en achtergronden van het tekortschieten in kwaliteit. Dit zijn aspecten van management, organisatie, bestuur en beleid van de instelling, zoals bijvoorbeeld de professionalisering van het personeel, de interne communicatie, de externe contacten en de inzet van middelen⁹. De volgende **afgeleide vraag** komt daarbij aan de orde:

- 3 Faciliteren beleid en organisatie in voldoende mate de kwaliteit van het onderwijs?**

Op basis van de informatie die de inspectie verzamelt ten behoeve van de beantwoording van de centrale vragen (1 en 2) en - eventueel in aanvulling daarop - ten behoeve van de afgeleide vraag (3) kan zij tevens andere (sectorspecifieke) vragen beantwoorden¹⁰.

Bij de beoordeling van de kwaliteit van instellingen legt de inspectie een relatie met de omstandigheden waarin de instelling zich bevindt. Voor een goede interpretatie is het bij het toezicht nodig te bezien in hoeverre omstandigheden direct dan wel indirect van invloed zijn op de aangetroffen kwaliteit. Te denken valt hier aan de kenmerken van de deelnemers, de

⁸ Bijlage WOT, MvT 2.5.

⁹ WOT, MvT 2.7.1.

¹⁰ Te denken valt aan vragen die direct te maken hebben met de opdrachten die in sectorwetten zijn vastgelegd, bijvoorbeeld:

- Biedt de instelling in voldoende mate passend onderwijs voor elke deelnemer (toegankelijkheid, onderwijs-op-maat)?
- Realiseert de instelling in voldoende mate een optimale ontwikkeling van de deelnemers (kwalificering, brede ontwikkeling, toegevoegde waarde)?

Gedacht kan ook worden aan andere vragen, zoals vragen over ICT-beleid, mate van planmatig werken, taalbeleid e.d.

personeelssituatie binnen de instelling, lokale en regionale omstandigheden en dergelijke. Deze uitgangssituatie van de instelling kan een verklaring vormen voor de aangetroffen kwaliteit.

Kwaliteitskenmerken

De inspectie richt zich bij de uitoefening van haar toezicht op de beantwoording van de hiervoor genoemde centrale vragen Zij doet dit op basis van de kennis van en over instellingen waaronder de zelfevaluatie van de instellingen zelf.

In deze paragraaf wordt het waarderingskader uiteengelegd in **kwaliteitskenmerken**. In deze kenmerken komen samen de bij of krachtens de onderwijswetten gegeven voorschriften en de aspecten van kwaliteit, genoemd in de bijlage bij de WOT.

De kwaliteitskenmerken zijn geclusterd in drie **domeinen**:

- 1 Resultaten
- 2 Onderwijs en leren
- 3 Beleid en organisatie

Het domein Resultaten omvat de kwaliteitskenmerken *Eindresultaten* en *Voortgangresultaten*. Het domein Onderwijs en leren omvat de kwaliteitskenmerken *Leerstofaanbod*, *Tijd*, *Pedagogisch-didactisch handelen*, *Toetsing en begeleiding* en *Schoolklimaat*. Het domein Beleid en organisatie omvat de kwaliteitskenmerken *Kwaliteitszorg*, *Organisatie*, *Personeelsbeleid*, *Inzet van middelen* en *Communicatie met de omgeving*.

In het hierna volgende schema is een en ander weergegeven.