

Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012: beginmeting

Paul den Boer
Jos Frietman
Joost van der Horst
Ben Hövels

Nijmegen, oktober 2012

© 2012 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

1	Samenvatting en conclusies	1
1.1	Samenvatting en conclusies	1
1.2	Opbouw van deze tussenrapportage	5
2	Opzet evaluatie-onderzoek	7
2.1	Inleiding: vraagstelling en uitgangspunten	7
2.2	Uitwerking van de vraagstelling	8
2.2.1	Kwaliteitsborging	8
2.2.2	Onderwijskwaliteit	9
2.2.3	Hypothesen	11
2.3	Selectie van instellingen	13
2.4	Metingen	14
	Deel I – Nulmeting	15
3	Aanpak van de nulmeting	17
4	Kwaliteitsborging bekostigde instellingen	21
4.1	Stand van zaken kwaliteitsborging 2009	21
5	Onderwijskwaliteit bekostigde instellingen	27
5.1	Stand van zaken onderwijskwaliteit 2009	27
5.2	Samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit	30
5.3	Financiële continuïteit	32
6	Toezichtbelasting bekostigde instellingen	35
6.1	Oordeel over de toezichtbelasting	35
6.2	Tevredenheid over toezicht door de inspectie	37
7	Nulmeting kwaliteitsborging en toezichtbelasting niet bekostigde instellingen	43
7.1	Kwaliteitsborging	43
7.2	Implementatiekenmerken, interne en externe factoren	45
7.3	Toezichtbelasting	46
	Deel II – Ontwikkelingen in kwaliteitsborging 2009-2011	49
8	Ontwikkelingen in kwaliteitsborging 2009-2011	51
8.1	Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging	51
8.2	Bijdrage toezicht inspectie aan ontwikkeling kwaliteitsborging	56
8.3	Oordeel en verwachtingen over het Toezichtkader bve 2012	58

Bijlage 1 – Indicatoren van kwaliteitsborging en financiële continuïteit	61
Bijlage 2 – Kernthema's en gebruikte bronnen voor de drie metingen	63
Bijlage 3 – Indicatoren voor onderwijskwaliteit in het onderzoek B+O	64
Bijlage 4 – Berekeningsgrondslag klasse-indeling combinatie kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit	65

1 Samenvatting en conclusies

1.1 Samenvatting en conclusies

Vraagstelling en opzet

Vraagstelling

Met het nieuwe toezichtkader bve 2012 beoogt de inspectie de kwaliteitsborging van instellingen verder te verbeteren, de onderwijskwaliteit naar een hoger peil te brengen en de toezichtbelasting voor instellingen – daar waar dat kan – te beperken. Het toezichtkader is op 1 januari 2012 in werking getreden.

De invoering van het Toezichtkader bve 2012 gaat gepaard met een onderzoek naar de vraag of de met het toezichtkader beoogde doelen bereikt worden. Deze doelen zijn:

1. Bewaken dat mbo instellingen en opleidingen voldoen aan de normen voor basiskwaliteit en dat zij streven naar betere kwaliteit.
2. Door interventies bevorderen dat mbo instellingen en opleidingen, die niet aan deze basiseisen voldoen, hier zo spoedig mogelijk alsnog aan voldoen.
3. Bevorderen dat instellingen zelf in staat zijn om de basiskwaliteit van al hun opleidingen te waarborgen en zich daarbij aan de wettelijke voorschriften te houden.
4. Jaarlijks een gespecificeerd en nauwkeurig beeld van de staat van het mbo geven.
5. Het toezicht is zodanig ingericht dat deze doelen zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen dan in de jaren 2009 - 2011 bereikt worden.

Het evaluatieonderzoek dient voorts antwoord te geven op de vraag of het aannemelijk is dat deze doelen bereikt zijn mede door activiteiten van de inspectie.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, een onafhankelijk onderzoeksinstituut te Nijmegen.

Opzet

Het onderzoek voorziet in drie metingen, te weten een beginmeting, een tussenmeting en een eindmeting bij een selectie van 20 bekostigde instellingen en 4 niet-bekostigde instellingen.

Er zijn drie centrale onderzoeksthema's: de kwaliteitsborging in de mbo-instellingen, de onderwijskwaliteit in de instellingen, en de toezichtbelasting. Voor elk van deze thema's (en hun onderlinge samenhang) wordt de stand van zaken vóór, tijdens en na afloop van de werkingsperiode van het Toezichtkader bve 2012 met elkaar vergeleken. Daarbij wordt nagegaan welke invloed of bijdrage is uitgegaan van het nieuwe toezichtkader en het inspectietoezicht dat daarop is gebaseerd

De *beginmeting*, waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, is uitgevoerd in het voorjaar en de zomer van 2012 en beschrijft de situatie vóór de inwerkingtreding van het Toezichtkader bve 2012 (nulmeting). Voor wat betreft de stand van zaken van de *kwaliteitsborging en onderwijs-*

kwaliteit heeft de nulmeting betrekking op het jaar 2009¹. Voor het in kaart brengen hiervan is voor de bekostigde instellingen gebruik gemaakt van gegevens uit het thema-onderzoek 'Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo' (kortweg: B+O)². De gegevens over kwaliteitsborging uit B+O zijn in het kader van het onderhavige evaluatie-onderzoek bewerkt en aangevuld. Voor wat betreft de (*ervaren*) *toezichtbelasting* heeft de nulmeting betrekking op de periode 2009-2011.

De bevindingen in dit verslag van de beginmeting zijn hoofdzakelijk gebaseerd op:

- een analyse en bewerking van gegevens uit het onderzoek B+O;
- gesprekken in 20 bekostigde en 4 niet bekostigde instellingen (NBI's). In de bekostigde instellingen is gesproken met een vertegenwoordiging van het College van Bestuur, de afdeling kwaliteit en het middenkader; in de NBI's is gesproken met de directeur en waar van toepassing met de stafmedewerker of manager kwaliteitszorg;
- documenten die van de instellingen zijn ontvangen.

De *tussenmeting* heeft betrekking op het jaar 2012 en wordt in 2013 uitgevoerd. Bij de tussenmeting zal het accent liggen op het meten van de voortgang van de kwaliteitsborging.

De *eindmeting* heeft betrekking op de jaren 2012 tot en met 2014 en vindt plaats in 2015. De eindmeting is gericht op de eindevaluatie van het Toezichtkader bve 2012. De veranderingen in de kwaliteitsborging - zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin - worden in kaart gebracht bij alle geselecteerde instellingen, en dit geldt ook voor veranderingen in de onderwijskwaliteit en in de toezichtbelasting.

Bevindingen bekostigde instellingen

Kwaliteitsborging 2009

De kwaliteitsborging is in kaart gebracht aan de hand van de volgende selectie van indicatoren uit het Toezichtkader bve 2012: plannen, informatie, monitoring, evaluatie, verbetering, verankering en externe dialoog. De stand van zaken anno 2009 met betrekking tot de kwaliteitsborging laat een per bekostigde instelling sterk wisselend beeld zien in de mate waarin de instellingen de kwaliteitsborging op orde hebben, i.c. de mate waarin ze 'in control' zijn. Bij instellingen met een relatief hoog niveau van kwaliteitsborging zien we relatief vaak een planmatige aanpak en meer samenhang tussen de elementen/indicatoren van kwaliteitsborging. Bij de instellingen, die in 2009 een laag niveau van kwaliteitsborging laten zien, heeft de kwaliteitsborging een meer instrumenteel / ad hoc karakter. De overige instellingen zitten er tussen in: een mix van planmatige aanpak en individuele acties.

Uit de gesprekken in de mbo-instellingen komt naar voren dat het creëren van eigenaarschap en draagvlak voor het systeem van kwaliteitsborging veruit de belangrijkste factor van de scholen is bij de invoering van de kwaliteitsborging, naast zaken als het toewerken naar een uniform

1 Er zijn in deze meting ook gegevens verzameld over de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de periode 2009-2011, maar de bevindingen worden in dit rapport niet als onderdeel van de nulmeting maar afzonderlijk gepresenteerd. De reden hiervoor is dat in veel mbo-instellingen in de periode 2009-2011 al sterk werd geanticipeerd op het nieuwe toezichtkader, zodat de stand van de kwaliteitsborging in 2011 geen goede graadmeter is voor de situatie voorafgaand aan dat toezichtkader.

2 Inspectie voor het onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

en herkenbaar systeem, het creëren van de juiste randvoorwaarden en de werking van de maatschappelijke verantwoording / publieke opinie als drukmiddel.

Voor alle instellingen geldt dat zowel voor de kwaliteitsborging als geheel als voor de afzonderlijke indicatoren in 2009 nog voldoende ruimte voor verbetering is. Voor met name de instellingen met een laag en gemiddeld niveau van kwaliteitsborging geldt grofweg dat die ruimte vooral zit bij de indicatoren plannen, informatie, evaluatie en verbeteraanpak. Ruimte die in de jaren erna ook nadrukkelijk wordt benut.

Ontwikkelingen kwaliteitsborging 2009-2011

Op grond van de gevoerde gesprekken en bestudeerde documenten kan geconstateerd worden dat alle scholen sinds 2009 vooruitgang hebben geboekt in de kwaliteitsborging. De mate waarin verschilt van school tot school (bij scholen die in 2009 al ver gevorderd waren in kwaliteitsborging is de vooruitgang in het algemeen minder groot dan bij de overige scholen) en verschilt van indicator tot indicator. Het vaakst is sprake van vooruitgang in het concipiëren van plannen op centraal en decentraal niveau en het afstemmen van deze plannen op elkaar. Over de hele linie is de tendens dat de kwaliteitsborging steeds meer gestalte krijgt op teamniveau en steeds meer gericht is op het sluitend maken van de Plan-Do-Check-Act cyclus (PDCA-cyclus). Scholen verschillen in de mate waarin deze ontwikkelingen ook feitelijk al zijn gerealiseerd in 2011.

In bijna alle mbo-instellingen wordt aangegeven dat het toezicht door de inspectie een (sterke) positieve bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in 2009-2011. Scholen hebben in sterke mate geanticipeerd op het nieuwe toezichtkader, verwerken het waarderingskader in hun eigen kwaliteitsinstrumentarium en gebruiken het toezicht ook om het besef van de noodzaak van kwaliteit(sborging) op de werkvloer te versterken.

Onderwijskwaliteit

In het onderzoek B+O is een schaal ontwikkeld voor de onderwijskwaliteit van de scholen in 2009, gebaseerd op het aantal (zeer) zwakke opleidingen, het aantal opleidingen onder de 850-uren norm, de kwaliteit van de examinering en de opbrengsten. De schaal geeft met name aan in welke mate de scholen in 2009 voldoen aan de basiskwaliteit. De bevindingen wijzen op grote verschillen tussen de scholen in deze basiskwaliteit. Over de hele linie zit de ruimte voor verdere groei met name op het punt van de kwaliteit van de examinering en de opbrengsten.

Samenhang kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

De cijfers wijzen uit dat er een samenhang bestaat tussen de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit van de instellingen: instellingen die in 2009 relatief ver gevorderd zijn wat betreft de kwaliteitsborging, scoren in dat jaar vaker hoog op het gebied van onderwijskwaliteit dan de scholen waar de kwaliteitsborging minder ver ontwikkeld is. Dit verband geldt echter niet voor alle scholen; er zijn scholen waar een relatief hoge kwaliteitsborging gepaard gaat met een lage onderwijskwaliteit en andersom.

Toezichtbelasting

De toezichtbelasting in de periode 2009-2011 wordt door de meeste scholen als tamelijk zwaar of als zwaar ervaren, niet alleen in termen van tijd, maar ook en vooral in termen van stress en weerstand. Het aantal onderzoeken speelt hierbij een rol, maar meer nog de ervaringen met de werkwijze van de inspectie. Belangrijkste kritiekpunten zijn: rigiditeit, mate van gedetailleerdheid, 'low trust-benadering' en verschillen tussen inspecteurs (onvoorspelbaarheid). Daar staat tegenover dat scholen in het algemeen het toezicht wel nuttig en nodig vinden. De scholen erkennen dat het toezicht zeker heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging.

Bevindingen NBI's

De bevindingen voor de NBI's hebben betrekking op de *kwaliteitsborging* en de ervaren *toezichtbelasting*. Omdat voor de NBI's geen gebruik kon worden gemaakt van de gegevens uit het onderzoek B+O, wordt in het verslag van de beginmeting niet gerapporteerd over de *onderwijskwaliteit* van NBI's.

De vier in het onderzoek betrokken niet bekostigde instellingen werkten in 2009 al planmatig, in die zin dat sprake was van meerjarenplannen en daaruit afgeleide jaarplannen. Sinds 2009 wordt gewerkt aan het verbeteren van kwaliteitsborging. De nadruk ligt op het invoeren respectievelijk verder uitbouwen en stroomlijnen van (varianten van) de PDCA-cyclus. De grotere aandacht voor kwaliteitsborging komt tot uiting in het gebruik van kwaliteitshandboeken en de inzet van medewerkers kwaliteitszorg. Verder is in verband met kwaliteitsborging sprake van het vergroten van het eigenaarschap op lagere niveaus in de organisatie (teams, coördinatoren, docenten). De aansluiting op bestaande kwaliteitszorgsystemen, de kleinschalige organisatievorm en de nadruk op de rol van de teams zijn binnen de NBI's implementatiebevorderende factoren.

Alle NBI's zijn in het algemeen positief over de werkwijze van de inspectie. Er worden geen negatieve kanttekeningen geplaatst. Erkend wordt dat inspectie en instelling eigen rollen vervullen.

Conclusies

Wat betreft kwaliteitsborging in de scholen bestaat anno 2009 zijn er grote verschillen tussen de instellingen onderling, maar in het algemeen is er nog veel ruimte voor verbetering. Sindsdien hebben alle scholen in meer of minder mate vooruitgang geboekt in deze kwaliteitsborging, en bijna alle scholen erkennen dat het toezicht door de inspectie hier aan heeft bijgedragen.

De toezichtbelasting in de periode 2009-2011 wordt door de meeste scholen als tamelijk zwaar of zwaar ervaren, niet alleen in termen van tijd, maar ook en vooral in termen van stress en weerstand. Ervaringen in 2009-2011 met de werkwijze van de inspectie spelen hierbij een belangrijke rol. Veel geuite kritiekpunten in dit verband zijn onder meer dat de inspectie rigide en te gedetailleerd te werk gaat en te veel uitgaat van wantrouwen. Daarnaast wordt gewezen op verschillen tussen inspecteurs.

Geconcludeerd kan worden dat (soms stevige) kritiek op de werkwijze van de inspectie in 2009-2011 een erkenning van de bijdrage van het toezicht aan de kwaliteitsborging niet in de weg staat. Voor een deel is het nieuwe toezichtkader bve 2012 bedoeld als middel om de genoemde kritiekpunten aan te pakken. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het beginsel van proportionaliteit: als de kwaliteitsborging op orde is, is het toezicht minder intensief. De inspectie gaat daarbij uit van '*verdiend vertrouwen*'. Op grond van de bevindingen van de nulmeting lijkt het voor de komende jaren van belang dat scholen het vertrouwen van de inspectie verdienen door aan te tonen dat ze 'in control zijn'. Tegelijkertijd is het vertrouwen van de scholen in de inspectie er bij gebaat als de inspectie haar voornemens omtrent de proportionaliteit in het toezicht de komende jaren waarmaakt. Ook bij scholen is het motto: 'eerst zien, dan geloven'.

1.2 Opbouw van deze tussenrapportage

In deze tussenrapportage wordt instellingsoverstijgend verslag gedaan van de bevindingen van de beginmeting van de Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012.

Hoofdstuk 2 beschrijft de opzet van het evaluatie-onderzoek. Aan de orde komen de vraagstelling (inclusief een nadere uitwerking), de selectie van de instellingen en de opzet van de metingen. Daarna valt de rapportage uiteen in twee delen, één deel heeft betrekking tot de resultaten van de nulmeting (Deel I) en één deel op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging binnen de onderzochte instellingen in de periode 2009-2011 (Deel II).

Deel I – Nulmeting

In hoofdstuk 3 wordt de opzet van de nulmeting beschreven. Daarna worden achtereenvolgens voor de bekostigde instellingen (hoofdstuk 4 t/m 6) en de NBI's (hoofdstuk 7) de bevindingen van de nulmeting beschreven.

In hoofdstuk 4 wordt de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteitszorg anno 2009 aan de orde gesteld, gevolgd door de stand van de onderwijskwaliteit (hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 6 handelt over de door bekostigde instellingen ervaren toezichtbelasting in de periode 2009-2011, gerelateerd aan hun perceptie van de toezichtbaten, de stand van de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit en het oordeel van scholen over de het toezicht door de inspectie.

In hoofdstuk 7 wordt verslag gedaan van de nulmeting bij de vier onderzochte niet bekostigde instellingen. Het betreft een integrale rapportage van (ontwikkelingen in) de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit en de ervaren toezichtbelasting.

Deel II - Ontwikkelingen in kwaliteitsborging 2009-2011

Ontwikkelingen in kwaliteitsborging, zoals die zich tussen 2009 en 2011 binnen de bekostigde instellingen hebben voorgedaan, worden in hoofdstuk 8 aan de orde gesteld. Daarbij wordt ook ingegaan op de bijdrage daaraan van het toezicht door de inspectie.

2 Opzet evaluatie-onderzoek

2.1 Inleiding: vraagstelling en uitgangspunten

Vraagstelling

Met het nieuwe Toezichtkader bve 2012 beoogt de inspectie de kwaliteitsborging van instellingen verder te verbeteren, de onderwijskwaliteit naar een hoger peil te brengen en de toezichtbelasting voor instellingen – daar waar dat kan – te beperken.

Bij het verschijnen van het toezichtkader is een onafhankelijke evaluatie in het vooruitzicht gesteld (Toezichtkader bve 2012, pag. 6). *‘Om na te gaan of het in de praktijk uitwerkt zoals beoogd zal in opdracht van de inspectie een onafhankelijke evaluatie plaatsvinden die onderzoekt of de met het toezichtkader beoogde doelen en proportionaliteit bereikt worden. Deze doelen zijn:*

- 1. Bewaken dat mbo instellingen en opleidingen voldoen aan de normen voor basiskwaliteit en dat zij streven naar betere kwaliteit. Tevens bewaken dat mbo instellingen zich daarbij houden aan de wettelijke voorschriften en dat de beschikbare middelen doelmatig en rechtmatig besteed worden.*
- 2. Door interventies bevorderen dat mbo instellingen en opleidingen die niet aan deze basiseisen voldoen hier zo spoedig mogelijk alsnog aan voldoen.*
- 3. Bevorderen dat instellingen zelf in staat zijn om de basiskwaliteit van al hun opleidingen te waarborgen en zich daarbij aan de wettelijke voorschriften te houden.*
- 4. Jaarlijks een gespecificeerd en nauwkeurig beeld van de staat van het mbo geven.*
- 5. Het toezicht is zodanig ingericht dat deze doelen zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen dan in de jaren 2009 - 2011 bereikt worden.’*

Het evaluatieonderzoek dient voorts antwoord te geven op de vraag of het aannemelijk is dat deze doelen bereikt zijn mede door activiteiten van de inspectie.

Uitgangspunten

- Het onderzoek is gericht op een zo groot mogelijke vergelijkbaarheid van informatie op de verschillende meetmomenten/tijdstippen, i.c. het onderzoek voorziet in een begin- of nulmeting, een tussenmeting en een eindmeting (zie ook paragraaf 2.4). Dit betekent ten eerste dat dezelfde instellingen in de diverse metingen worden betrokken, en ten tweede dat de operationalisering van de begrippen en de aard van de bronnen zo veel mogelijk gelijk zijn.
- De onderzoekers geven niet zelf een oordeel over de stand van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitsborging in de instellingen. Dat is de uitkomst van het toezicht door de inspectie.
- Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, worden in hoofdlijnen twee onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: a) het analyseren van bronnen, zowel van de inspectie als van de instellingen, en b) het voeren van gesprekken in instellingen. In deze gesprekken staan centraal: percepties van de stand van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit, het proces van implementatie van kwaliteitsborging, percepties van de bijdrage van de inspectie aan de (ontwikkeling van de) kwaliteitsborging, en de ervaren toezichtbelasting.

2.2 Uitwerking van de vraagstelling

In deze paragraaf operationaliseren we drie centrale begrippen in het onderzoek: kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en efficiency. Dit mondt uit in het formuleren van hypothesen die betrekking hebben op:

- . de samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit;
- . de proportionaliteit: intensiteit van het toezicht in relatie tot de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in instellingen;
- . de ontwikkeling van de efficiency.

2.2.1 Kwaliteitsborging

Voor de evaluatie van het Toezichtkader bve 2012 is het van belang om de ontwikkeling van de kwaliteitsborging op *instellingsniveau* in beeld te krijgen. Met name voor de nulmeting is het niet mogelijk dit beeld te construeren op basis van verslagen van inspectie-onderzoeken (stelselonderzoek, onderzoek in het kader van tweede orde toezicht, handhavingsonderzoek), omdat deze met name informatie bevatten op *opleidingsniveau*³. Om zicht te verkrijgen op de kwaliteitsborging op instellingsniveau wordt, met als vertrekpunt het Toezichtkader bve 2012, voor de *bekostigde instellingen* gebruik gemaakt van gegevens uit het thema-onderzoek '*Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*' (kortweg: B+O)⁴. Hiervoor is de volgende procedure gevolgd. Kwaliteitsborging is in het Toezichtkader bve 2012 geoperationaliseerd in de vorm van een viertal aspecten, die op hun beurt zijn samengesteld uit een aantal indicatoren (zie Gebied 4 uit het waarderingskader). In dit onderzoek is hierbij aangesloten, met dien verstande dat uit Gebied 4 die indicatoren zijn geselecteerd die het sterkst samenhangen met de onderwijskwaliteit (bron: het inspectie-onderzoek B+O). Het gaat om de volgende deelverzameling van (elementen van) indicatoren uit het Toezichtkader bve 2012 (zie Bijlage 1 voor een beschrijving):

- . plannen;
- . informatie;
- . monitoring;
- . evaluatie;
- . verbeteraanpak;
- . deskundigheidsbevordering;
- . verankering;
- . externe dialoog.

Bij de geselecteerde indicatoren zijn de corresponderende indicatoren inclusief scores (normering) uit het onderzoek B+O gezocht. De optelsom van de scores geeft de indicatie van de stand van de kwaliteitsborging in de instellingen.

Om de scores voor de kwaliteitsborging in hun context te plaatsen, is in gesprekken met vertegenwoordigers van de instellingen nagegaan welke implementatiekenmerken, interne en externe factoren een rol hebben gespeeld bij de invoering en de ontwikkeling van de kwaliteitsborging.

3 In het nieuwe Toezichtkader bve 2012 is de kwaliteitsborging op instellingsniveau een vast aandachtspunt bij de driejaarlijkse instellingsanalyse, en daardoor zullen voor de vervolgmetingen wel gegevens op dit niveau beschikbaar komen uit de inspectie-onderzoeken.

4 Inspectie voor het onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs

Aan het onderzoek B+O hebben alleen bekostigde instellingen deelgenomen. Voor *niet-bekostigde instellingen* is de stand van de kwaliteitsborging gereconstrueerd in de gesprekken die in de instellingen zijn gevoerd. De geselecteerde indicatoren van het Toezichtkader bve 2012 vormden hierbij de kapstok.

2.2.2 Onderwijskwaliteit

De inspectie hanteert bij haar toezicht geen maat *op instellingsniveau* voor onderwijskwaliteit. Om die reden is bij de operationalisering van de onderwijskwaliteit op instellingsniveau aansluiting gezocht bij het onderzoek Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo (B+O). Daarin is, speciaal ten behoeve van dat onderzoek, een maat voor onderwijskwaliteit ontwikkeld door het combineren van indicatoren waarover de inspectie reeds informatie beschikbaar heeft (zie bijlage 1 van het onderzoek B+O 'Gebruikte gegevens voor niveau onderwijskwaliteit'):

- het aantal (zeer) zwakke opleidingen;
- het aantal opleidingen met onvoldoende voor examinering;
- het aandeel studenten in opleidingen met voldoende diploma-opbrengsten;
- het aantal opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de 850-uren norm.

Omdat het een combinatie betreft van gegevens waarover de inspectie elk jaar beschikt, kan de gebruikte maat voor onderwijskwaliteit gebruikt worden voor zowel de begin-, als de tussen- en eindmeting. Bij de onderwijskwaliteit op instellingsniveau wordt ook het oordeel van deelnemers betrokken, aan de hand van informatie uit de JOB-monitor.

In de vorige paragraaf is er al op gewezen dat aan het onderzoek B+O alleen bekostigde instellingen hebben deelgenomen. Om deze reden wordt in dit verslag van de beginmeting niet gerapporteerd over de onderwijskwaliteit bij *NBI's*.

2.2.3 Financiële continuïteit

De volgende indicatoren uit het Toezichtkader bve 2012, '*Gebied 7: Financiële continuïteit*' zijn - uitsluitend voor de bekostigde instellingen - in het onderzoek betrokken:

- solvabiliteit;
- liquiditeit;
- rentabiliteit.

In bijlage 1 worden deze indicatoren kort beschreven.

2.2.4 Efficiency

Een van de doelen van het Toezichtkader bve 2012 heeft betrekking op efficiency. 'Het toezicht dient zodanig te zijn ingericht dat de te behalen doelen – met name op het gebied van onderwijskwaliteit en kwaliteitsborging - zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen dan in de jaren 2009 - 2011 bereikt worden'.

Ervaren toezichtbelasting

In het onderzoek is, voor het in kaart brengen van veranderingen in de efficiency van het toezicht, het oordeel van instellingen over de toezichtbelasting als een centrale afhankelijke varia-

bele beschouwd. Dit oordeel heeft betrekking op de vraag in welke mate de toezichtbelasting als licht of zwaar wordt ervaren, en op de vraag of het toezicht in de optiek van de instellingen proportioneel is, dat wil zeggen of het in verhouding staat met de onderwijskwaliteit en het niveau van de kwaliteitsborging (in hoeverre leidt een goede kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit tot een minder intensief toezicht).

In de doelen van het Toezichtkader bve 2012 wordt expliciet een vergelijking gemaakt met de situatie in de periode 2009-2011: het doel is om de efficiency in de periode 2012-2014 te verhogen in vergelijking met de periode 2009-2011.

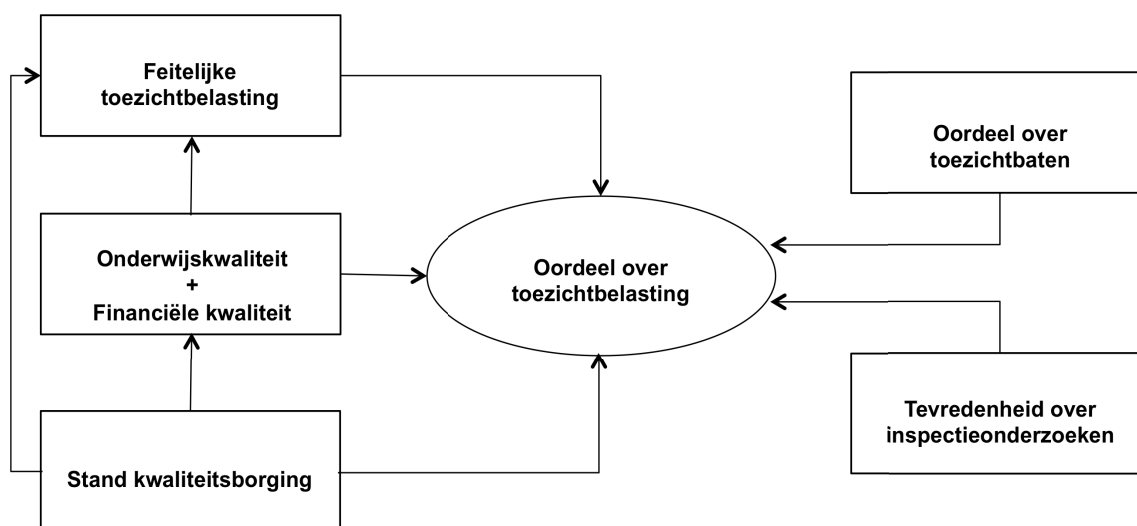
Het evaluatieonderzoek sluit hierbij aan door de ervaren toezichtbelasting over de periode 2009-2011 (beginmeting) en de periode 2012-2014 (eindmeting) met elkaar te vergelijken. Bij de eindmeting wordt ook gevraagd of de toezichtbelasting en de proportionaliteit zijn toe- of afgenomen.

Mogelijke beïnvloedende factoren

Om het oordeel over de toezichtbelasting in perspectief te plaatsen, wordt nagegaan of dit oordeel samenhangt met (zie figuur 1):

- a. het oordeel van instellingen over de werkwijze van de inspectie en de inhoud van het toezichtkader⁵;
- b. het oordeel van de instellingen over de toezichtbaten;
- c. de stand van de kwaliteitsborging, inclusief de eigen inzet van de instelling wat betreft de kwaliteitsborging;
- d. de onderwijskwaliteit en de financiële kwaliteit;
- e. de feitelijke toezichtbelasting.

Figuur 1 – Factoren van invloed op het oordeel van instellingen over de toezichtbelasting



5 Hiertoe worden analyses uitgevoerd op klanttevredenheidsonderzoeken van de inspectie. Hoofdthema's zijn: algemene tevredenheid over het inspectieonderzoek; waardering van onderdelen van het toezicht (inhoudelijk); en waardering van de werkwijze. De door de analyses verkregen informatie wordt aangevuld en ingekleurd in de gesprekken met vertegenwoordigers van instellingen.

Er is voor gekozen om in het evaluatie-onderzoek op twee manieren een indicatie van de *feitelijke toezichtbelasting* te verkrijgen:

- a. De inschatting van de *tijd die de instelling besteedt aan de inspectiebezoeken*, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
 - de *voorbereiding* van de inspectiebezoeken (zoals interne informatieverstrekking, communicatie en overleg, organisatie rondom het programma van het inspectiebezoek, het verzamelen van documenten/informatie);
 - de *uitvoering* van de inspectiebezoeken (zoals de gesprekken met de inspectie, de begeleiding van de inspecteurs tijdens het bezoek);
 - de *nazorg* (zoals overleg met inspectie, interne evaluatie van het inspectiebezoek).
- b. Het *aantal onderzoeken van de inspectie*, in de periode 2009-2011 en in de periode 2012-2014. Het gaat daarbij, op instellingsniveau, over onderzoeken in het kader van de landelijke steekproef (stelselonderzoek), tweede orde toezicht, thema-onderzoeken en andere (handhavings)onderzoeken zoals naar de onderwijstijd. Bij het vaststellen van een maat voor het aantal inspectie-onderzoeken wordt rekening gehouden met de *omvang* van de onderzoeken.

De feitelijke toezichtbelasting wordt in kaart gebracht bij de *tussen- en eindmeting*. Bij de *beginmeting* bleek het voor de meeste scholen niet mogelijk om – met terugwerkende kracht – een betrouwbare inschatting te maken van de tijd die in de periode 2009-2011 aan het toezicht is besteed. Daarom is deze indicator van de toezichtbelasting voor de beginmeting vervallen. In de verslaglegging van de tussen – en eindmeting wordt ook het aantal onderzoeken van de inspectie betrokken; daarbij wordt ook met terugwerkende kracht het aantal onderzoeken voor de periode 2009-2011 in kaart gebracht.

2.2.3 Hypothesen

Voortvloeiend uit het voorgaande en gerelateerd aan de doelen van het Toezichtkader bve 2012 zijn zes hypothesen geformuleerd, die – met name bij de eindmeting in 2015 - in het evaluatie-onderzoek worden getoetst:

1. Er is een samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit.
2. In 2014 geldt: naarmate de kwaliteit van het onderwijs in de instellingen beter is geborgd, is de intensiteit van het toezicht door de inspectie geringer (proportionaliteit).
3. De kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en financiële kwaliteit in instellingen staan in 2014 op een hoger niveau dan in de periode 2009-2011.
4. Het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 heeft bijgedragen aan verbetering van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit in instellingen.
5. De efficiency van het inspectietoezicht is in 2012-2014 hoger dan in de periode 2009-2011.
6. Naarmate de kwaliteitsborging in instellingen op een hoger niveau staat, zal de toezichtbelasting voor instellingen geringer zijn.

1. *Samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit*

Het onderzoek 'Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo' (B+O) laat zien dat instellingen sterk verschillen in het niveau van kwaliteitsborging en dat er een sterke relatie is tussen de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit. Deze bevinding vormt een belangrijke reden voor de inspectie om in het Toezichtkader bve 2012 de kwaliteitsborging een belangrijke plaats te geven.

In het onderhavige evaluatie-onderzoek worden de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit op instellingsniveau op vergelijkbare wijze gemeten als in het onderzoek B+O. Ook de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit kan daarmee op vergelijkbare wijze in kaart worden gebracht. Dit is alleen mogelijk voor de bekostigde instellingen, omdat NBI's niet aan het onderzoek B+O hebben deelgenomen.

Hoe sterk kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit samenhangen, zal variëren per instelling. Het is denkbaar, zoals ook in het onderzoek B+O naar voren kwam, dat in een deel van de instellingen een dergelijk verband ontbreekt.

2. Proportionaliteit

Het vaststellen van de mate waarin de beoogde proportionaliteit wordt gerealiseerd, gebeurt op twee manieren:

- door in de gesprekken in instellingen hier rechtstreeks naar te vragen en
- door in de analyse de stand van de kwaliteitsborging in de instelling te relateren aan het aantal inspectie-onderzoeken, in het bijzonder in het kader van het tweede orde toezicht.

3. Hoger niveau van kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

De hypothese dat in 2014 de kwaliteitsborging, de onderwijskwaliteit en de financiële kwaliteit zijn verbeterd, wordt getoetst aan de hand van de maten die voor deze thema's zijn opgesteld (zie par. 2.2.1 t/m 2.2.3).

4. Bijdrage van inspectie-onderzoeken

In het onderhavige evaluatie-onderzoek ligt de focus op de bijdrage aan de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit in de instelling.

De bijdrage van de inspectie aan de verbetering van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit is niet hard te meten. De informatie hierover zal afkomstig zijn uit de gesprekken in de instellingen; hierin wordt de informanten gevraagd een inschatting te maken van de bijdrage van de inspectie (in relatie tot andere factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de instelling).

5. Hogere efficiency van het toezicht

Eerder is beschreven hoe het begrip efficiency in dit onderzoek wordt geoperationaliseerd. Het oordeel van de instellingen over de toezichtbelasting is hierbij een belangrijke variabele. Aanvullend hierop kan worden gesteld dat de hypothese dat het Toezichtkader bve 2012 zal leiden tot een lagere toezichtbelasting, wordt gevoed door kenmerken van het toezichtmodel die deels inhoudelijk en deels organisatorisch van aard zijn:

- a. het vormgeven van het proportionaliteitsbeginsel door het vervolgtoezicht mede afhankelijk te maken van de kwaliteitsborging in de instelling: alleen als sprake is van risico's én van onvoldoende kwaliteitsborging wordt tweede orde toezicht toegepast;
- b. een driejaarlijkse instellingsanalyse ('staat van de instelling'). Dit betekent o.a. dat de inspectie in instellingen niet langer jaarlijks, maar eens per drie jaar bij een steekproef van opleidingen onderzoek plaatsvindt; hier staat tegenover dat in de instellingsanalyse meer aandacht en tijd wordt besteed aan kwaliteitsborging op instellingsniveau;
- c. een integratie van onderzoek naar de onderwijskwaliteit en naar de examenkwaliteit;
- d. thema-onderzoeken en aanvullende handhavingsonderzoeken (bijvoorbeeld naar vsv) worden zo veel mogelijk gekoppeld aan de instellingsanalyse, zodat hiervoor geen afzonderlijke inspectiebezoeken hoeven plaats te vinden.

In het onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre deze veranderingen in de praktijk worden gerealiseerd en in de optiek van de instellingen leiden tot een verminderde toezichtbelasting. Vanwege de driejaarlijkse instellingsanalyse wordt hierbij een periode van drie jaar aangehouden.

Zoals eerder beschreven, wordt in de gesprekken en in de analyses nagegaan in hoeverre de ervaren toezichtbelasting wordt beïnvloed door of samenhangt met enerzijds het oordeel van instellingen over andere aspecten van het inspectie-onderzoek (tevredenheid over de onderzoeken, ervaren baten van het toezicht) en anderzijds de stand van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit in de instelling (zie hypothese 6).

6. Lagere toezichtbelasting bij betere kwaliteitsborging

In het verlengde van de onder punt 2 beschreven proportionaliteit – een betere kwaliteitsborging gaat gepaard met minder intensief toezicht door de inspectie – kan worden verondersteld dat een betere kwaliteitsborging in instellingen ook gepaard gaat met een lagere toezichtbelasting. Om na te gaan in hoeverre deze hypothese in de praktijk opgaat, wordt zowel gekeken naar de door instellingen *ervaren* toezichtbelasting als naar indicatoren voor de *feitelijke* toezichtbelasting: de tijd die instellingen besteden aan de inspectiebezoeken en het aantal en de omvang van de inspectie-onderzoeken.

2.3 Selectie van instellingen

Bekostigde instellingen

Er zijn 20 instellingen geselecteerd uit de 27 instellingen, die hebben deelgenomen aan het onderzoek 'Besturing en Onderwijskwaliteit in het mbo' (B+O). Achtergrond daarvan is dat analyse van de beschikbare (inspectie)bronnen heeft uitgewezen dat de informatie uit dit onderzoek niet kan worden gereconstrueerd uit andere beschikbare bronnen, ook niet als wordt ingezoomd op 'kernindicatoren van kwaliteitsborging' (dat wil zeggen: indicatoren die het meest samenhangen met onderwijskwaliteit; vergelijk paragraaf 2.2.1). Door bij de selectie van de instellingen aan te sluiten op het onderzoek B+O, kan worden gewaarborgd dat er een gelijke informatiebasis is voor alle instellingen. Door gebruik te maken van de beschikbare informatie uit het onderzoek B+O kan voorts de onderzoekslast voor de bij het onderzoek te betrekken instellingen beperkt blijven.

Bij de selectie van de instellingen is er op gelet dat minimaal 6 instellingen worden geselecteerd waarvoor de inspectie in 2012 de staat van de instelling maakt (op basis van het Toezichtkader bve 2012). Ook de vier koplopers en vier achterblijvers uit het onderzoek B+O worden geselecteerd.

Niet bekostigde instellingen

Niet bekostigde instellingen (NBI's) zijn niet vertegenwoordigd in het onderzoek 'Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo' (B+O). Daarom is voor de selectie van de NBI's gebruik gemaakt van een databestand van de inspectie. Er zijn 4 NBI's geselecteerd. Het betreft instellingen met minimaal twee opleidingen en in totaal minimaal 50 deelnemers. Bij de selectie is er op gelet dat zich onder de geselecteerde instellingen maximaal één instelling bevindt die zich richt op afstandsonderwijs.

2.4 Metingen

Het onderzoek voorziet in drie metingen, te weten een beginmeting, een tussenmeting en een eindmeting. Bij elk van de metingen worden alle 24 voor het onderzoek geselecteerde instellingen (20 BI's en 4 NBI's) betrokken.

De *beginmeting*, waarover in dit rapport verslag wordt gedaan, is uitgevoerd in het voorjaar en de zomer van 2012 en beschrijft de situatie vóór de inwerkingtreding van het Toezichtkader bve 2012 (nulmeting). Deze nulmeting heeft voor wat betreft de stand van zaken betreffende de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit betrekking op het jaar 2009. Voor wat betreft de (ervaren) toezichtbelasting heeft de nulmeting betrekking op de periode 2009-2011 (zie verder Deel I, hoofdstuk 3 t/m 7).

De beginmeting omvat voorts - als een soort van voormeting - een actualisatie van de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteitsborging tot en met 2011 (zie verder onder Deel II, hoofdstuk 8: Ontwikkelingen kwaliteitsborging 2009-2011).

De *tussenmeting* heeft betrekking op het jaar 2012 en wordt in 2013 uitgevoerd. In het kader van het nieuwe toezichtkader vindt elke drie jaar een instellingsanalyse plaats, die leidt tot een overzicht van de staat van de instelling. Om te waarborgen dat '*De staat van de instelling*' kan worden meegenomen bij de tussenmeting wordt er voor gezorgd dat bij minstens 6 van de geselecteerde instellingen een instellingsanalyse heeft plaatsgevonden in het jaar waarop de tussenmeting betrekking heeft. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van andere inspectie-bronnen - bijvoorbeeld in het kader van KO en OKV - en instellingsrapporten die relevant zijn voor de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit.

De *eindmeting* heeft betrekking op de jaren 2012 tot en met 2014 en vindt plaats in 2015. De eindmeting is gericht op de eindevaluatie van het Toezichtkader bve 2012. De veranderingen in de kwaliteitsborging - zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin - worden in kaart gebracht bij alle geselecteerde instellingen, en dit geldt ook voor veranderingen in de onderwijskwaliteit en in de toezichtbelasting. Dit impliceert dat de kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting zo veel mogelijk op dezelfde wijze worden geoperationaliseerd en gemeten als in de beginmeting. Er worden matrices opgesteld - voor de situatie ten tijde van de beginmeting en de eindmeting - waarin de positie van de instellingen t.a.v. de kwaliteitsborging en t.a.v. de onderwijskwaliteit worden bepaald. De relatie tussen kwaliteitsborging en toezichtbelasting wordt op vergelijkbare wijze weergegeven.

Voor wat betreft '*De staat van de instelling*' geldt dat er sprake zal zijn van drie 'jaargroepen'. Voor elk van de drie groepen geldt dat de staat van de instelling in een ander jaar (resp. 2012, 2013 en 2014) wordt opgemaakt. Die omstandigheid maakt dat er voor de beantwoording van de onderzoeksvragen interessante vergelijkingen tussen de groepen kunnen worden gemaakt, zowel per jaar als van jaar tot jaar. Daarnaast wordt bij de evaluatie gebruik gemaakt van overige inspectie-onderzoeken (zoals in het kader van aangepast toezicht), rapportages van de instellingen (m.n. over kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit) en gesprekken in instellingen. Bijlage 2 bevat voor elk van de drie metingen een overzicht van de kernthema's en van de bronnen waarvan gebruik wordt gemaakt.

Deel I – Nulmeting

3 Aanpak van de nulmeting

De nulmeting heeft plaatsgevonden in 2012 bij a) de 20 geselecteerde, bekostigde instellingen en b) de 4 niet-bekostigde instellingen. De nulmeting heeft voor wat betreft de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit betrekking op de situatie in het jaar 2009 en voor wat betreft de toezichtbelasting op de jaren 2009 – 2011.

Ad a) Voor de *bekostigde instellingen* (BI's) zijn achtereenvolgens de volgende activiteiten ondernomen:

1. Vaststellen van de *stand van de kwaliteitsborging 2009*

Op basis van de eerder gepresenteerde deelverzameling van indicatoren uit het Toezichtkader bve 2012 (zie bijlage 1) zijn ten behoeve van de nulmeting de scores voor kwaliteitsborging van de geselecteerde mbo-instellingen uit het onderzoek B+O herberekend.

2. Vaststellen van de *onderwijskwaliteit 2009*

De methodiek voor het vaststellen van de score en de indeling voor onderwijskwaliteit bij bekostigde instellingen is overgenomen uit het onderzoek B+O (zie paragraaf 2.2.2). Deze score is tot stand gekomen op basis van een combinatie van de kenmerken: aantal (zeer) zwakke opleidingen, aantal opleidingen met onvoldoende voor examinering, aandeel studenten in opleidingen met voldoende diploma-opbrengsten, aantal opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de 850-uren norm.

De indicatoren uit B+O zijn zodanig samengesteld dat ze met name uitdrukking geven aan *de basiskwaliteit* (zie bijlage 3 voor een uitwerking van de indicatoren). Enkele instellingen hadden in 2009 hiervoor bijna de maximale score bereikt. Dat betekent dat er voor deze scholen nog maar weinig ruimte is om boven deze basiskwaliteit uit te stijgen. Om ten behoeve van de eindmeting meer rek / doorgroeimogelijkheden te creëren, wordt in het onderhavige onderzoek een drietal aanvullende indicatoren gehanteerd, te weten het deelnemersoordeel (Job), het percentage vsv en het percentage jaarresultaat.

3. Construeren van een *matrix kwaliteitsborging * onderwijskwaliteit* per instelling

Voor elke instelling is een matrix gemaakt waarbij de kwaliteitsborging wordt afgezet tegen de onderwijskwaliteit. Voor beide wordt een driedeling (hoog-midden-laag) gehanteerd.

4. Verzamelen en ordenen van *kwalitatieve informatie* over kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit, per instelling.

Bovenstaande stappen 1 t/m 3 vormen de basis waarmee later (tussen- en eindmeting) veranderingen in de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit *in kwantitatieve zin* in kaart kunnen worden gebracht. Om een basis te leggen voor de voortgang *in kwalitatieve zin* is informatie uit bronnen van de inspectie (zoals verslagen in het kader van stelselonderzoek, KO, OKV) en van de instellingen zelf (o.a. rapportages kwaliteitszorg) verzameld en op een rij gezet.

5. Voeren van *gesprekken* in instellingen

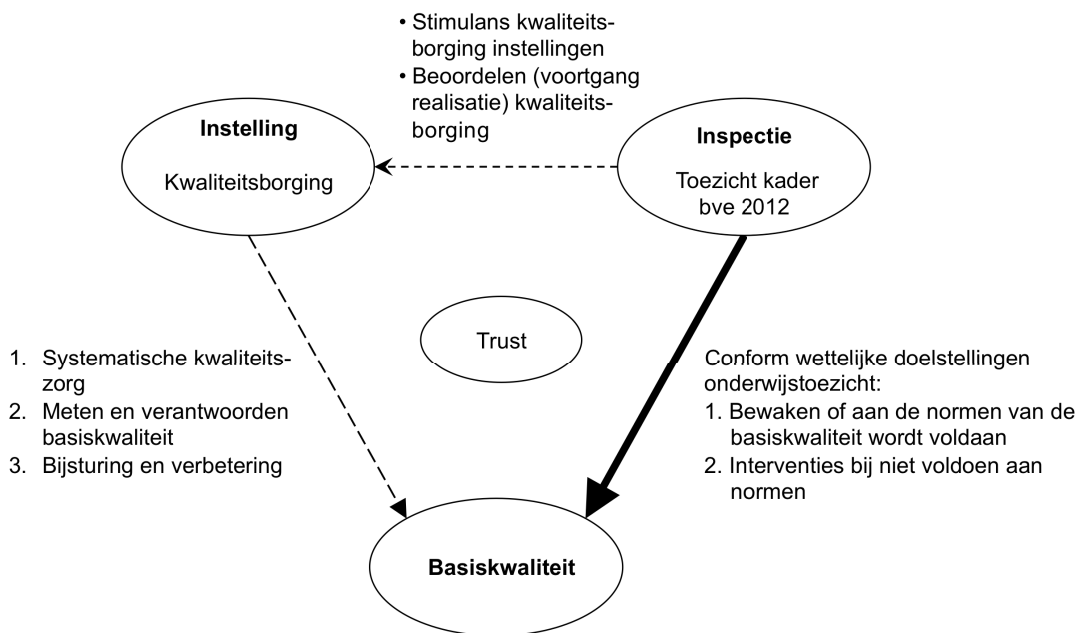
Er zijn per instelling gesprekken gevoerd met verschillende geledingen in de organisatie: met college van bestuur en staf onderwijskwaliteit en met midden- en/of lager management. De

keuze van de informanten is - mede afhankelijk van het organisatiemodel van de instelling - in afstemming met instelling bepaald.

Belangrijke gesprekstheema's waren: a) kwaliteitsborging (implementatiekenmerken, het belang van in- en externe factoren, de samenhang met onderwijskwaliteit) en b) toezichtbelasting (bijdrage van het toezicht aan de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit, tevredenheid met de werkwijze van de inspectie en oordeel over toezichtbelasting). In de gesprekken zijn ook 'witte vlekken' met betrekking tot de deskundigheidsbevordering (geen onderdeel van het onderzoek B+O) opgevuld.

6. Opstellen van instellingsportret

De informatie uit bovenstaande stappen wordt per instelling bijeengebracht in de vorm van een instellingsportret. Het betreft een KBA-intern werkdocument dat de basis vormt voor de vergelijking met de stand van zaken tijdens de vervolgmetingen. In het portret wordt ook voor de betreffende instelling het onderstaand conceptueel schema voor de beginmeting (nulsituatie) ingevuld.



Over de bekostigde instellingen (BI's) wordt gerapporteerd in de hoofdstukken 4, 5, 6 en 8.

b) Voor de *niet-bekostigde instellingen* (NBI's) zijn achtereenvolgens de volgende activiteiten ondernomen:

1. Per instelling verzamelen en ordenen van beschikbare *kwantitatieve en kwalitatieve informatie over kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit* op basis waarvan later (tussen- en eindmeting) veranderingen in de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in kaart kunnen worden gebracht.

Informatiebron: bevindingen van de inspectie (verslag in kader van stelselonderzoek, KO, OKV).

2. Voeren van *gesprekken* in instellingen

Gesprekspartner(s) zijn: de directeur en waar van toepassing de stafmedewerker of manager kwaliteitszorg. Thema's zijn: percepties van de kwaliteitsborging, van de rol van de inspectie en van de toezichtbelasting/efficiency. De gesprekken - al dan niet aangevuld met relevante documenten van de instelling - dienen ook om eventuele 'witte vlekken' op te vullen.

3. Opstellen van een *portret per instelling*

Informatie uit beide ingangen wordt overeenkomstig de werkwijze bij de BI's bijeengebracht in de vorm van een instellingsportret.

Over de niet bekostigde instellingen (NBI's) wordt gerapporteerd in hoofdstuk 7.

4 Kwaliteitsborging bekostigde instellingen

4.1 Stand van zaken kwaliteitsborging 2009

Zoals eerder uiteengezet, wordt kwaliteitsborging in het Toezichtkader bve 2012 uiteengelegd in indicatoren en elementen. Ten behoeve van dit onderzoek zijn die indicatoren geselecteerd die het sterkst samenhangen met de onderwijskwaliteit. Overzicht 4.1 bevat de gemiddelde score uit het onderzoek B+O op die indicatoren/elementen van de 20 betrokken instellingen. De rechterkolom bevat het theoretisch maximum; dit maximum wordt bereikt als op alle onderliggende elementen van de indicatoren de score is behaald.

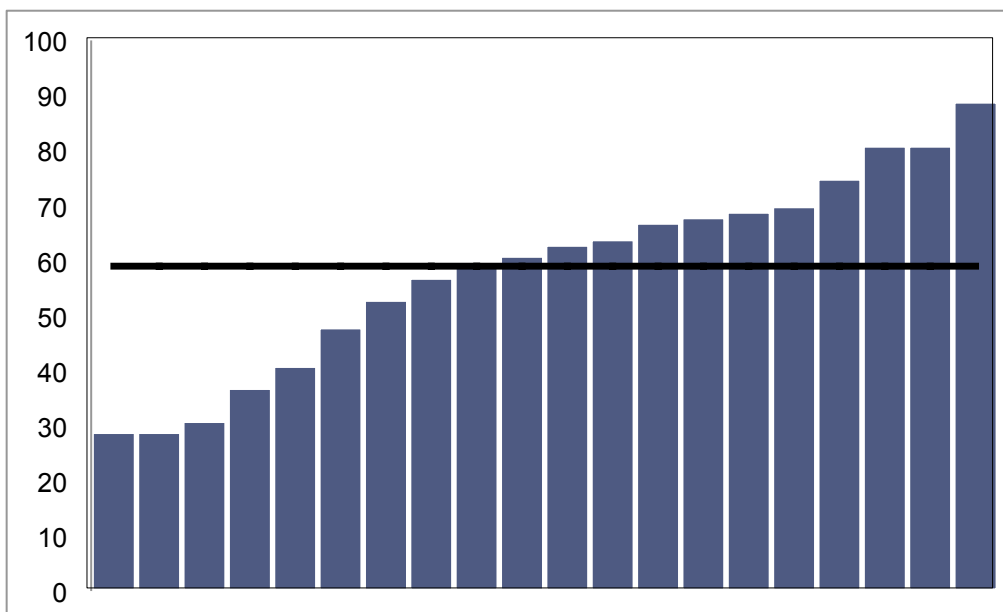
Overzicht 4.1 – Gemiddelde en theoretisch maximaal haalbare score voor de indicatoren van kwaliteitsborging; stand van zaken 2009 (bewerking score onderzoek B+O; overall gegevens alle bekostigde instellingen, n = 20)

Indicator	gemiddelde score	theoretisch maximum
Plannen	9	17
Informatie	9	16
Monitoring	4	12
Evaluatie	21	47
Verbeteraanpak	3	10
Verankering	7	11
Externe dialoog	6	9
<i>Totaal</i>	<i>59</i>	<i>122</i>

De scores laten zien dat zowel de score voor het totaal (gemiddelde overall score) als die voor de afzonderlijke indicatoren nog ruimte voor verbetering bieden ten opzichte van het maximaal haalbare. Anders gezegd, anno 2009 was - gemiddeld gesproken – het optimum duidelijk nog (lang) niet bereikt. Daarbij valt op dat voor bepaalde indicatoren geldt dat die ruimte (zowel in absolute als relatieve zin) groter is dan voor andere. Zo blijken de indicatoren monitoring en verbeteraanpak nog relatief veel ruimte te bieden, terwijl de indicatoren verankering en externe dialoog relatief weinig ruimte voor verbetering laten. Daaruit kan worden afgeleid dat de instellingen - gemiddeld gesproken - voor wat betreft de realisatie van de verankering en externe dialoog als aspecten van de kwaliteitsborging anno 2009 al een behoorlijk eind op streek zijn, terwijl de monitoring en verbeteraanpak nog maar net van de grond lijkt te zijn gekomen.

Nadere analyse leert dat er grote verschillen tussen de instellingen bestaan. Onderstaand overzicht geeft dat weer.

Overzicht 4.2 – Scores voor kwaliteitsborging, stand van zaken 2009: per instelling en gemiddeld (bewerking score onderzoek B+O; overall gegevens alle bekostigde instellingen, n = 20)



De scores per instelling lopen uiteen van 29 voor de twee instellingen met laagste score tot 89 voor de instelling met de hoogste score. Daarbij valt op dat geen van de instellingen, ook niet de hoogst scorende, bij *alle* indicatoren een score heeft boven het gemiddelde per indicator. Omgekeerd is het wel zo dat één van de twee laagst scorende instellingen op alle indicatoren onder het gemiddelde scoort; bij de andere laagst scorende instelling is dat niet het geval.

Ten behoeve van het uitvoeren van nadere analyses (zie ook overzicht 5.7 in hoofdstuk 5) zijn de instellingen in drie niveaus of klassen van kwaliteitsborging ingedeeld. Het is naar analogie van het onderzoek B+O een indeling op basis van de *relatieve* scores van de instellingen: de vier instellingen met de laagste score gerekend tot de categorie 'relatief laag', de vier met de hoogste score tot de categorie 'relatief hoog' en de overige instellingen tot de categorie 'midden'.

Overzicht 4.3 – Verdeling van de instellingen naar niveau van kwaliteitsborging

	aantal	%
<i>Kwaliteitsborging:</i>		
- relatief hoog	4	20%
- midden	12	60%
- relatief laag	4	20%
<i>Totaal</i>	<i>20</i>	<i>100%</i>

Deskundigheidsbevordering: stand anno 2009

De in het Toezichtkader opgenomen indicator deskundigheidsbevordering maakte geen onderdeel uit van het onderzoek B+O. In onderhavige onderzoek is getracht de stand van zaken met betrekking tot de deskundigheidsbevordering anno 2009 te reconstrueren in de gesprekken met de informanten van de instellingen. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat voor de meeste van de onderzochte instellingen een meer planmatige deskundigheidsbevordering nog op een laag pitje stond. Afgezien van het gebruik van instrumenten als functioneringsgesprekken, lag het initiatief tot scholing veelal bij de individuele medewerker/docent zelf.

De aandacht voor de deskundigheidsbevordering, zo geven de onderzochte instellingen aan, krijgt in de jaren na 2009 een boost. Professionalisering wordt dan bij veel instellingen geplaatst in het perspectief van de (centraal vastgestelde) organisatiedoelen en ingebed in het systeem van kwaliteitszorg. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de gerealiseerde ontwikkelingen in de deskundigheidsbevordering in de periode 2009-2011.

4.2 Factoren bij de ontwikkeling van kwaliteitsborging

In de gesprekken met vertegenwoordigers van de instellingen is nagegaan welke factoren en kenmerken een rol hebben gespeeld bij de invoering en de ontwikkeling van de kwaliteitsborging. In het navolgende worden de bevindingen beschreven.

De rol en bijdrage van de inspectie/het toezicht aan de kwaliteitsborging is als afzonderlijk item aan de orde is gesteld. De scholen ervaren een (sterke) positieve bijdrage van de inspectie aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in hun instelling. Die komt tot uitdrukking in:

- het verbeteren of versnellen van de kwaliteitsborging doordat scholen anticiperen op het toezichtkader; dit komt o.a. tot uitdrukking in het verwerken van het waarderingskader in onder meer zelfevaluaties;
- het gebruik van het inspectietoezicht om het besef van de noodzaak van kwaliteitsborging op de werkvloer te vergroten;
- concrete verbeteringen in de kwaliteitsborging naar aanleiding van bevindingen of opmerkingen van de inspectie.

In hoofdstuk 8 wordt de ervaren bijdrage van de inspectie meer uitgebreid beschreven. In het onderstaande wordt ingegaan op implementatiekenmerken, interne en externe factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging binnen de onderzochte mbo-instellingen.

Implementatiekenmerken

Overzicht 4.4 – Implementatiekenmerken kwaliteitsborging (meerdere antwoorden mogelijk; n=20)

	Aantal	%
- Betrokkenheid werkvloer/commitment op alle niveaus/eigenaarschap	15	75%
- Link met primair proces	8	40%
- Uniform/herkenbaar systeem van kwaliteitszorg	8	40%
- Sense of urgency	7	35%
- Bottom up: van decentraal naar centraal	4	20%
- Invoering op maat organisatie	4	20%
- Remmende werking studiesucces	3	15%
- Top-down: van centraal naar decentraal	3	15%

Driekwart van de instellingen geeft aan dat betrokkenheid van de werkvloer bij de implementatie van de kwaliteitsborging van (grote) betekenis is. Kenmerken als de directe aansluiting bij het primaire proces (zichtbaar maken opbrengsten kwaliteitsborging en link met dagelijks werk) en het streven naar een uniform en herkenbaar kwaliteitszorgsysteem sluiten daar nauw bij aan en dragen bij aan het kweken en in stand houden van het vereiste commitment. Evenals een bottom up aanpak. Dat wil overigens niet zeggen dat een top-down aanpak per se belemmerend zou werken. Indien voorzien is in een goede wisselwerking tussen centraal en decentraal, zo is bij enkele van de instellingen geconstateerd, kan het gewenste commitment ook in een top-down-structuur bereikt worden.

De meeste van de genoemde factoren hebben een positieve, versnellende invloed op de invoering van de kwaliteitsborging. Eerder behaalde goede rendementen worden door een drie van de instellingen als een remmende factor genoemd. Het is de tegenhanger van de sense of urgency, die veelal wordt ingegeven door tegenvallende resultaten (laag studiesucces of negatieve beoordelingen door de inspectie) en die het proces van de invoering en acceptatie juist heeft versneld.

Interne factoren

Overzicht 4.5 – Interne factoren bij invoering kwaliteitsborging (meerdere antwoorden mogelijk; n=20)

	Aantal	%
- Randvoorwaarden (huisvesting, voldoende financiële middelen)	10	50%
- CvB (vernieuwing / stabiliteit)	5	25%
- Reorganisatie/fusie	5	25%
- Negatief oordeel over onderwijskwaliteit/rendement	4	20%
- Platte organisatie/kleinschaligheid	2	10%

De door de instelling genoemde factoren hebben vrijwel allemaal een positieve werking (push of pull) op de invoering van de kwaliteitszorg gehad. De factor nieuwbouw vormt in één geval een uitzondering: de realisatie en ingebruikname van de nieuwbouw heeft in dat geval zoveel tijd en aandacht gevergd dat er geen ruimte meer was voor andere aspecten, zoals de kwaliteitszorg. Tegelijkertijd heeft in een andere instelling de gerealiseerde nieuwbouw gewerkt als basis voor uniformiteit en afstemming en dus bijgedragen aan een effectieve invoering van het kwaliteitszorgsysteem.

In een aantal gevallen is de invloed van (wisseling van of juist stabiliteit van) het CvB evident. Begrippen als 'herstelvermogen', 'doorzettingsmacht' en 'vernieuwing' geven daarbij de kern van het belang van het CvB weer. Evenals de noodzakelijke geachte (ver)binding tussen centraal en decentraal. Bij kleine, platte organisaties wordt dat laatste vanzelfsprekend gemakkelijker gerealiseerd dan bij grote organisaties. Bij dat laatste type organisaties hangt veel af van de wijze waarop het CvB opereert, veelal in nauwe samenspraak met de kwaliteitszorgmedewerker.

Externe factoren

Overzicht 4.6 – Externe factoren bij invoering kwaliteitsborging (meerdere antwoorden mogelijk; n=20)

	Aantal	%
- Maatschappelijke verantwoording/politieke druk/publieke opinie	10	50%
- Overheidsbeleid (stapeling maatregelen/bezuinigingen)	10	50%
- Marktomstandigheden/concurrentiepositie	6	30%
- Effecten uitval en afnemende instroom	5	25%

Als externe factoren worden door de helft van de instellingen genoemd de maatschappelijke verantwoording/publieke opinie (inclusief negatieve publiciteit) en de negatieve effecten van het overheidsbeleid. Het eerste is een push-factor, die heeft geleid tot een versnelde invoering van kwaliteitszorg en deels ook bepalend is geweest voor de opzet ervan (kwaliteitsborging als wapen tegen negatieve beeldvorming). De stapeling en onvoorspelbaarheid van maatregelen van overheidszijde heeft volgens veel scholen het proces van invoering afgeremd. Enerzijds vanwege het 'wegvloeien' van tijd en middelen en anderzijds omdat de maatregelen werken als rem op de uitvoerbaarheid van de kwaliteitsborging.

De marktomstandigheden en concurrentie gelden als een positieve stimulans ('houden je scherp'), terwijl ook de dalende studentaantallen dwingen tot hogere kwaliteit / betere kwaliteitsborging.

5 Onderwijskwaliteit bekostigde instellingen

Omdat de inspectie bij haar toezicht geen maat *op instellingsniveau* voor onderwijskwaliteit hanteert, wordt, zoals eerder uiteengezet, aangesloten bij de maat voor onderwijskwaliteit zoals gehanteerd in het onderzoek B+O. Het gaat om de combinatie van indicatoren waarover de inspectie reeds informatie beschikbaar heeft:

- het aantal (zeer) zwakke opleidingen;
- het aantal opleidingen met onvoldoende voor examinering;
- het aantal opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de 850-uren norm;
- het aandeel studenten in opleidingen met voldoende diploma-opbrengsten.

Voorts worden in de onderhavige evaluatie *aanvullende indicatoren* voor onderwijskwaliteit gehanteerd, te weten het JOB-cijfer, het percentage vsv en het jaarresultaat.

5.1 Stand van zaken onderwijskwaliteit 2009

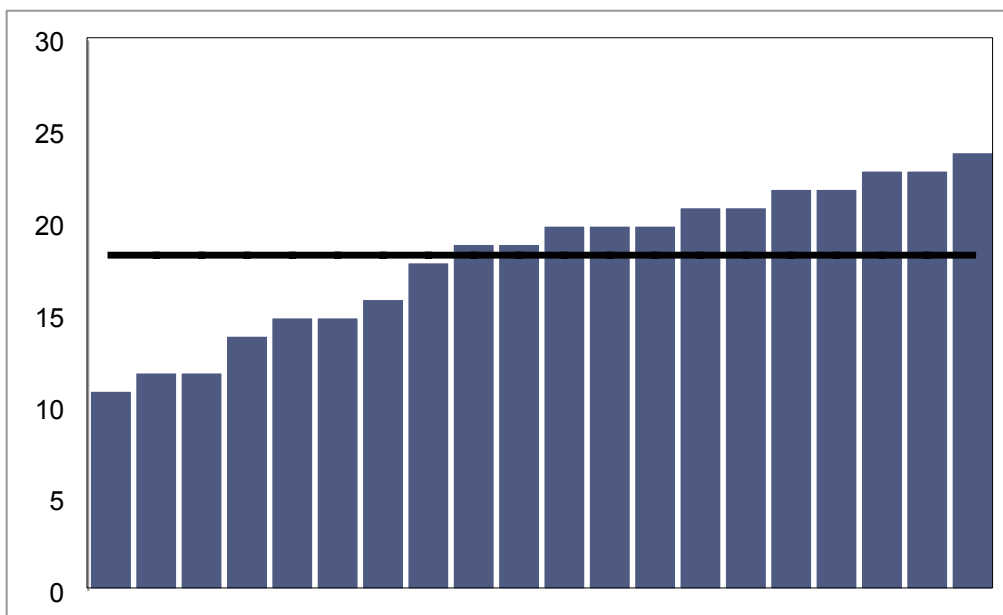
Onderstaand overzicht geeft de gemiddelde scores voor elk van de indicatoren van onderwijskwaliteit en voor het totaal van de 20 onderzochte instellingen. Een hogere gemiddelde score betekent een hogere onderwijskwaliteit; de maximale score per indicator bedraagt 5 (zij bijlage 3 voor een toelichting op de scores per indicator).

Overzicht 5.1 – Gemiddelde score onderwijskwaliteit 2009 (operationalisering en bewerking score onderzoek B+O; overall gegevens alle bekostigde instellingen, n = 20)

Indicator	gemiddelde score	theoretisch maximum
Zwakke opleidingen	3,7	5
Zeer zwakke opleidingen	4,5	5
Examinering	3,1	5
Onderwijstijd	4,1	5
Opbrengsten	3,0	5
<i>Totaal</i>	<i>18,4</i>	<i>25</i>

Overzicht 5.2 geeft de scores voor onderwijskwaliteit per instelling weer (overall gemiddelden).

Overzicht 5.2 – Scores voor onderwijskwaliteit, stand van zaken 2009: per instelling en gemiddeld (bewerking score onderzoek B+O; overall gegevens alle bekostigde instellingen, n = 20)



Afgeleid kan worden dat het scoreverloop loopt van 11 voor de instelling met laagste score tot 24 voor de instelling met de hoogste score. Voor 5 van de 20 instellingen geldt dat zij een score van 22 of hoger hebben. 4 Instellingen hebben een score van 14 of lager.

Naar analogie van de indeling in klassen van kwaliteitsborging zijn ten behoeve van nadere analyses de instellingen ook in drie niveaus of klassen van onderwijskwaliteit ingedeeld (zie ook overzicht 5.7 verderop). Daarbij worden wederom de vier instellingen met de laagste score gerekend tot de categorie 'relatief laag', de vijf⁶ met de hoogste score tot de categorie 'relatief hoog' en de overige instellingen tot de categorie 'midden'.

Overzicht 5.3 – Verdeling van de instellingen naar niveau van onderwijskwaliteit 2009

	aantal	%
<i>Onderwijskwaliteit:</i>		
- relatief hoog	5	25%
- midden	11	55%
- relatief laag	4	20%
<i>Totaal</i>	<i>20</i>	<i>100%</i>

6 In tegenstelling tot de categorie 'relatief laag' omvat de categorie 'relatief hoog' niet vier maar vijf instellingen. Dit is het gevolg van een ex aequo score.

Aanvullende indicatoren

De indicatoren uit B+O zijn zodanig samengesteld dat ze met name uitdrukking geven aan *de basiskwaliteit* (zie bijlage 3 voor een uitwerking van de indicatoren). Hier boven is gebleken dat voor vijf van de 20 instellingen geldt dat zij in 2009 een score van 22 of hoger hebben voor deze basiskwaliteit. Dit betekent dat zij bijna de maximale score hebben bereikt, en dat er voor deze scholen nog maar weinig ruimte is om boven de basiskwaliteit uit te stijgen. Om ten behoeve van de eindmeting meer rek / doorgroeimogelijkheden te creëren, wordt in het onderhavige onderzoek een drietal aanvullende indicatoren gehanteerd, te weten het deelnemersoordeel (Job), het percentage vsv en het percentage jaarresultaat⁷.

Overzicht 5.4 geeft de gemiddelden op het niveau van de instellingen van de aanvullende indicatoren voor de beginmeting. De verdeling per instelling staat in overzicht 5.5.

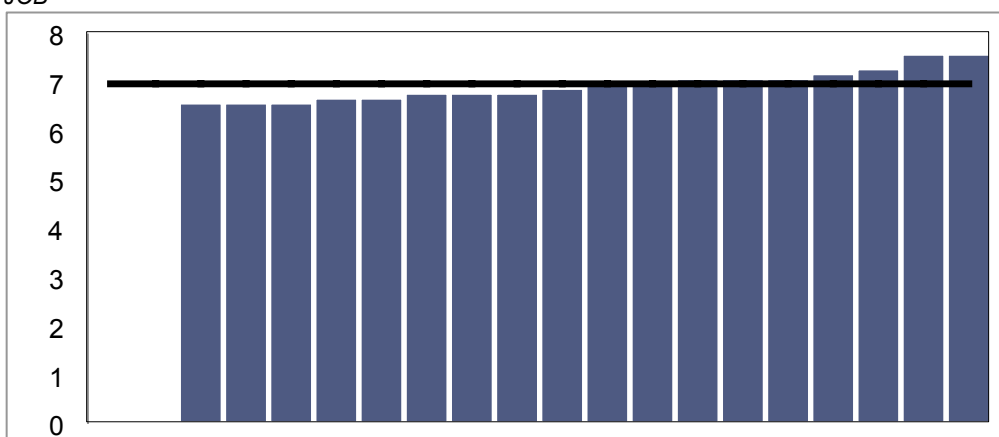
Overzicht 5.4 – Scores aanvullende indicatoren onderwijskwaliteit 2009 (gemiddelden alle bekostigde instellingen, n=20)

indicator	gemiddelde score
JOB	7,0*
% vsv	7,0%
% jaarresultaat	68,4%

* Van twee instellingen is het Job-cijfer voor 2009 niet beschikbaar

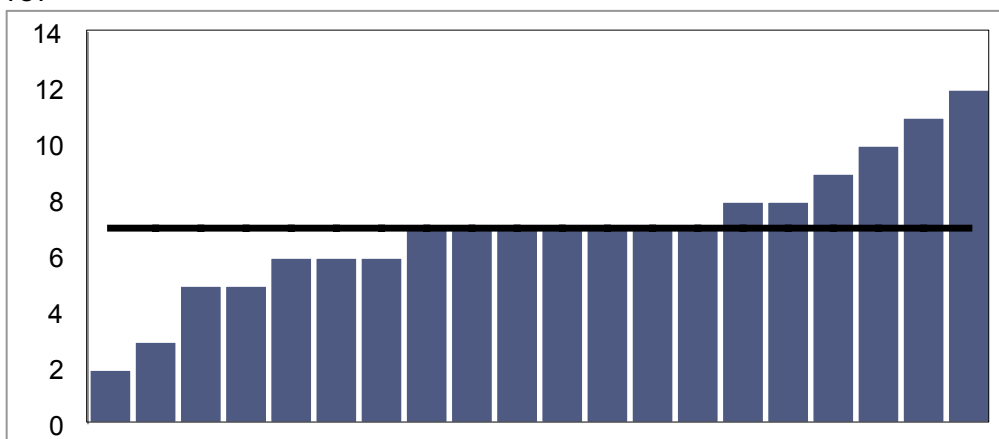
Overzicht 5.5 – Scores op aanvullende indicatoren onderwijskwaliteit, stand van zaken 2009: per instelling en gemiddeld (alle bekostigde instellingen, n = 20)

JOB

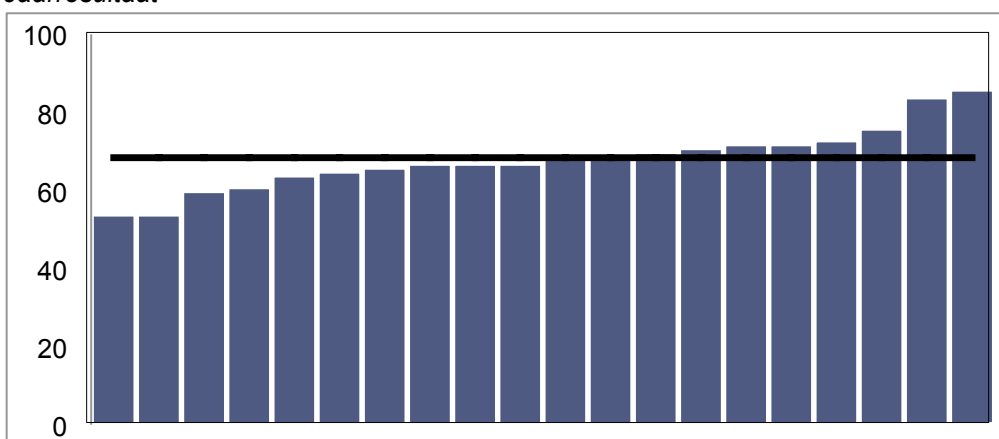


7 Jaarresultaat is ook onderdeel van de indicator 'Opbrengsten' in overzicht 5.1; daar betreft het echter de basiskwaliteit (opbrengsten wel of niet boven de inspectienorm). Met de indicator jaarresultaat in overzicht 5.4 kan recht worden gedaan aan instellingen die boven deze norm uitstijgen.

VSV



Jaarresultaat

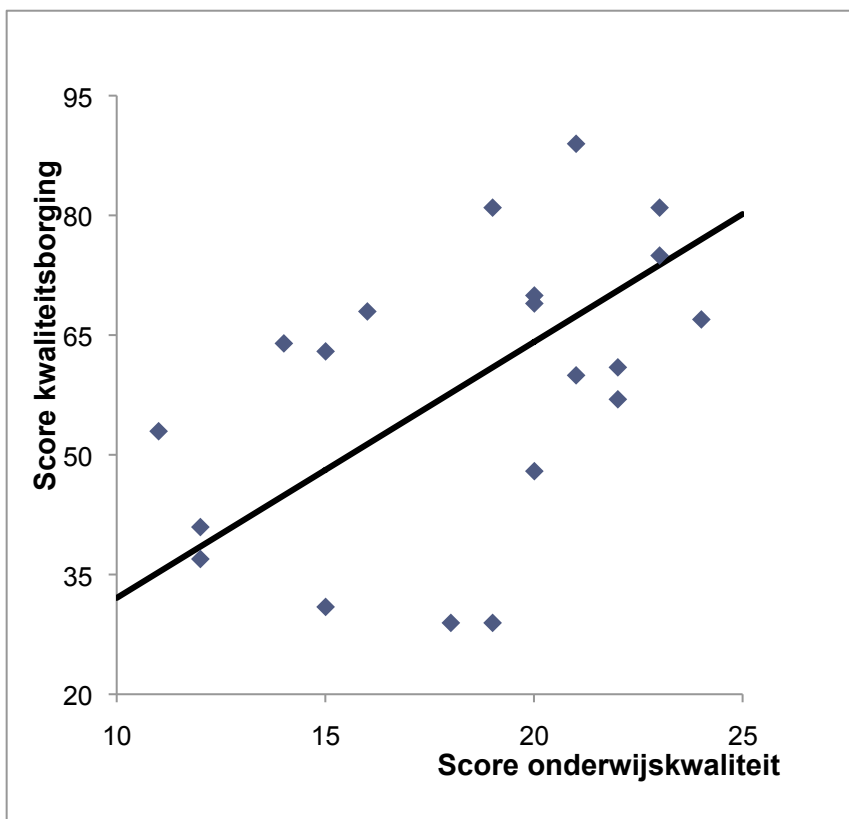


5.2 Samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

Overzicht 5.6 laat de samenhang tussen onderwijskwaliteit en kwaliteitsborging van de twintig instellingen zien, op basis van lineaire regressie-analyse. De diagonaal van linksonder naar rechtsboven geeft het perfecte verband weer. Daarbij geeft rechtsboven de (gewenste) situatie weer van een hoge onderwijskwaliteit die gepaard gaat met een hoge kwaliteitsborging en linksonder het omgekeerde (lage en onderwijskwaliteit en lage kwaliteitsborging).

Instellingen die boven de diagonaal liggen (geldt voor 11 van de 20) hebben een verhoudingsgewijs hogere kwaliteitsborging dan onderwijskwaliteit. De 9 instellingen die onder de diagonaal liggen, hebben een relatief betere score voor onderwijskwaliteit dan kwaliteitsborging.

Overzicht 5.6 – Samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in 2009 (plot; overall gegevens alle bekostigde instellingen, n = 20)



Ook overzicht 5.7 laat het verband tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit zien, maar nu op basis van de klasse-indeling die eerder voor kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit is gepresenteerd (zie resp. overzicht 4.3 en overzicht 5.3). Negen van de 20 bekostigde instellingen vallen voor kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in dezelfde klasse, d.w.z.: voor beide relatief laag (1), voor beide midden (6) of voor beide relatief hoog (2). Bij de overige scholen is de klasse-indeling niet dezelfde, maar 'extreme' verschillen (een relatief lage kwaliteitsborging in combinatie met een relatief hoge onderwijskwaliteit of andersom) komen niet voor.

Overzicht 5.7 - Samenhang kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in 2009 (overall gegevens alle bekostigde instellingen, n = 20)

Kwaliteitsborging \ Onderwijskwaliteit	Onderwijskwaliteit			Totaal
	relatief laag	midden	relatief hoog	
relatief laag	1	3		4
midden	3	6	3	12
relatief hoog		2	2	4
Totaal	4	11	5	20

Evenals in het onderzoek B+O is in dit onderzoek een klasse-indeling gemaakt op basis van de gecombineerde score voor kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. Daarbij hebben de onderzoekers gekozen voor een indeling van 6-8-6 voor de klassen relatief laag, midden en relatief hoog (zie overzicht 5.8). De berekeningsgrondslag voor deze indeling is beschreven in bijlage 4.

De indeling in overzicht 5.8 wordt verderop in dit rapport gebruikt om het verband te laten zien tussen enerzijds de kwaliteitsborging/onderwijskwaliteit in 2009 en anderzijds de toezichtbelasting (zie hoofdstuk 6) en de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de periode 2009-2011 (zie hoofdstuk 8).

Overzicht 5.8 – Verdeling van de instellingen op basis van de gecombineerde score voor kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in 2009

klasse o.b.v. combinatie kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit:	aantal	%
relatief laag	6	30%
midden	8	40%
relatief hoog	6	30%
<i>Totaal</i>	<i>20</i>	<i>100%</i>

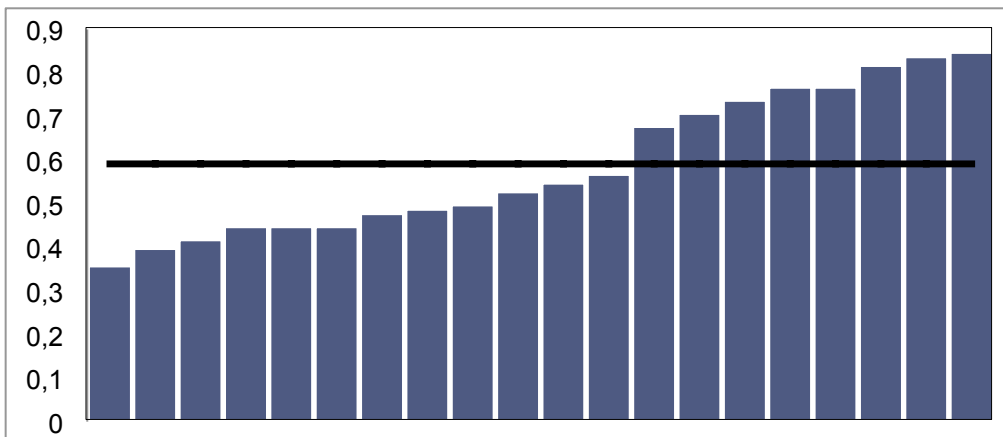
5.3 Financiële continuïteit

De volgende indicatoren uit het Toezichtkader bve 2012, 'Gebied 7: Financiële continuïteit' zijn - uitsluitend voor de bekostigde instellingen - in het onderzoek betrokken (zie voor een korte beschrijving bijlage 1):

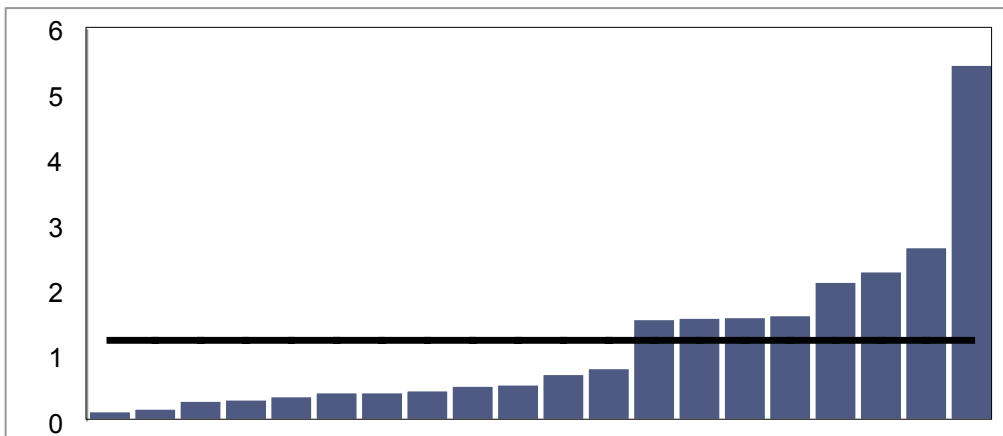
- solvabiliteit in 2009;
- liquiditeit in 2009;
- rentabiliteit in 2009.

Daarnaast is het financieel arrangement (basisarrangement, geïntensiveerd toezicht of intensief toezicht) in 2009 in het onderzoek betrokken.
De scores van de instellingen zijn weergegeven in overzicht 5.9 tot en met overzicht 5.12.

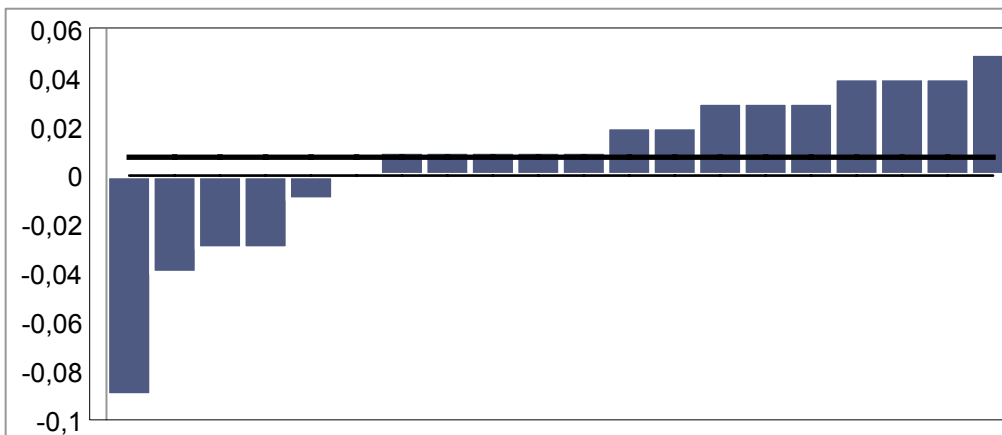
Overzicht 5.9 – Solvabiliteit van de instellingen in 2009 (gemiddelde alle instellingen: 0,59; norm inspectie: waarde tussen 0,2 en 0,6)



Overzicht 5.10 – Liquiditeit van de instellingen in 2009 (gemiddelde alle instellingen: 1,2; norm inspectie: waarde hoger 0,5)



Overzicht 5.11 – Rentabiliteit van de instellingen in 2009 (gemiddelde alle instellingen: 0,07; norm inspectie: waarde meerjarig nul)



Overzicht 5.12 – Verdeling van de instellingen naar financieel arrangement in 2009 (n=20)

Financieel arrangement/toezicht in 2009:	aantal	%
Basisarrangement	16	20%
Geïntensiveerd toezicht	3	60%
Intensief toezicht	1	20%
<i>Totaal</i>	<i>20</i>	<i>100%</i>

6 Toezichtbelasting bekostigde instellingen

Eén van de doelen van het Toezichtkader bve 2012 heeft betrekking op de efficiency van het toezicht en op de belasting voor de instellingen. Dit hoofdstuk is gericht op de toezichtbelasting; het is gebaseerd op het analyseschema zoals schematisch weergegeven in hoofdstuk 2, waarin de door scholen ervaren toezichtbelasting in verband wordt gebracht met de intensiteit van inspectietoezicht, met de tevredenheid van instellingen over de werkwijze van de inspectie en met de stand van de eigen kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en financiële continuïteit.

Het *kwantificeren* van de toezichtbelasting voor de periode 2009 – 2011 bleek niet haalbaar. Voor de meeste scholen is het niet mogelijk om betrouwbare schattingen te geven van de toezichtbelasting – uitgedrukt in bestede tijd – in de periode 2009 – 2011.

6.1 Oordeel over de toezichtbelasting

De meeste scholen (13) hebben de toezichtbelasting in de periode 2009-2011 als tamelijk zwaar of als zwaar ervaren; vier scholen ervaren de toezichtbelasting als (tamelijk) licht en drie scholen nemen wat dit betreft een tussenpositie in.

Overzicht 6.1 – Oordeel over de toezichtbelasting in de periode 2009-2011 (n=20)

	Aantal	%
<i>Overall oordeel:</i>		
licht	3	15%
tamelijk licht	1	5%
niet licht, niet zwaar	3	15%
tamelijk zwaar	5	25%
zwaar	8	40%
<i>Oordeel vooral ingegeven door:</i>		
werkwijze van de inspectie	10	50%
aantal inspectie-onderzoeken	4	20%
beide	6	30%
<i>Verschillen tussen gesprekspartners binnen de instelling:</i>		
ja	11	55%
nee	9	45%

Het oordeel over de toezichtbelasting is doorgaans gebaseerd op meerdere overwegingen, waarbij de scholen van elkaar verschillen in hun referentiekader. Na analyse blijkt dat twee clusters van overwegingen doorslaggevend zijn: ervaringen met de werkwijze van de inspectie en het aantal uitgevoerde inspectie-onderzoeken. Overzicht 6.1 laat zien dat ervaringen met de *werkwijze van de inspectie* in 16 van de 20 scholen in sterke mate het oordeel over de toezichtbelasting in de periode 2009-2011 beïnvloeden: in 10 scholen is dit duidelijk de dominante overweging en in nog eens zes scholen speelt dit samen met het aantal inspectie-onderzoeken

een belangrijke rol. Daarbij moet worden bedacht dat de ervaren toezichtbelasting in verband met de werkwijze van het inspectietoezicht niet alleen verwijst naar de tijd die scholen besteden aan het toezicht, maar ook naar factoren als de mate van stress en weerstand. In paragraaf 6.2, gewijd aan de tevredenheid van scholen met het inspectietoezicht, wordt hier verder op ingegaan.

Bij de helft van de scholen wordt het oordeel over de toezichtbelasting in de periode 2009-2011 ook sterk beïnvloed door het aantal uitgevoerde onderzoeken; in vier van deze scholen is het de dominante achterliggende overweging. Het gaat hierbij niet om het feitelijk aantal onderzoeken maar om de perceptie hiervan door de scholen. Bij deze perceptie spelen onder meer een rol:

- het aantal onderzoeken zoals door scholen ervaren in termen van veel of weinig;
- de ervaren (on)evenredigheid van het aantal onderzoeken in relatie tot de omvang van de school en/of de perceptie van de school van de stand van de kwaliteit(sborging);
- de planning van de onderzoeken (bijvoorbeeld veel onderzoeken in korte tijd, ongelukkige planning, informatievoorziening);
- de spreiding van het aantal onderzoeken binnen de instelling, bijvoorbeeld: het grote aantal onderzoeken in de sector techniek (veel opleidingen, grote trefkans).

Verschillen tussen gesprekspartners

Bij ruim de helft van de scholen zijn er verschillen tussen de gesprekspartners wat betreft hun oordeel over de toezichtbelasting (zie overzicht 6.1). Het gaat met name om verschillen tussen het College van Bestuur en de vertegenwoordiger(s) van het middenkader. In zes scholen is het College van Bestuur kritischer over de toezichtbelasting dan het middenkader, bij drie scholen liggen de verhoudingen andersom. Bij nog twee andere scholen is de waardering van de gesprekspartners dezelfde maar is het oordeel duidelijk gebaseerd op andere overwegingen (werkwijze van de inspectie vs. het aantal onderzoeken).

De verschillen tussen CvB en middenkader zijn deels te herleiden tot een verschil in referentiekader (de hele instelling of de eigen unit). Daarnaast vinden bestuurders vaker dat het toezicht niet proportioneel is, in relatie tot de omvang de school of de stand van de kwaliteit.

Bij twee scholen waren de verschillen tussen de gesprekspartners van dien aard dat geen eenduidige inschatting van het oordeel op schoolniveau mogelijk was. Deze beide scholen zijn in overzicht 6.1 ingedeeld in de middencategorie 'niet licht, niet zwaar'.

Relatie met kwaliteitsborging, toezichtbaten en tevredenheid met het inspectietoezicht

Nagegaan is of het oordeel over de toezichtbelasting samenhangt met:

- de stand van de kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en financiële continuïteit;
- de ervaren toezichtbaten, in termen van de bijdrage van het inspectietoezicht aan de kwaliteitsborging in de instelling;
- de tevredenheid over de manier waarop het inspectieziezicht is uitgeoefend.

De financiële continuïteit en de ervaren bijdrage van de inspectie aan de kwaliteitsborging hangen niet samen met het oordeel over de toezichtbelasting. Wel is er een samenhang met de tevredenheid over de werkwijze van de inspectie, en met de stand van de kwaliteitsborging/onderwijskwaliteit in de instelling.

Overzicht 6.2 laat zien dat de scholen die overwegend negatief oordelen over de *het inspectietoezicht in de periode 2009-2011* – de redenen hiervoor komen aan bod in de volgende paragraaf – zonder uitzondering ook de toezichtbelasting als zwaar bestempelen. Scholen die neu-

traal of positief zijn in hun oordeel over het inspectietoezicht, ervaren ook de toezichtbelasting in het algemeen als minder zwaar. Dit is in lijn met de bevinding in overzicht 6.1 dat de ervaringen met het inspectietoezicht het oordeel over de toezichtbelasting sterk beïnvloeden.

In paragraaf 5.2 (overzicht 5.8) zijn de 20 scholen ingedeeld op basis van de *combinatie van de stand van de kwaliteitsborging en van de onderwijskwaliteit* (relatief laag, midden of relatief hoog). In overzicht 6.2 is te zien dat scholen met een relatief hoge score op kwaliteitsborging/onderwijskwaliteit de toezichtbelasting vaker als zwaar ervaren dan met name de middengroep. Dat lijkt op het eerste gezicht niet logisch, omdat scholen met een hoge kwaliteit naar verwachting gemiddeld minder tijd zullen hoeven te besteden aan het toezicht (denk aan de voorbereiding van het inspectiebezoek, het aantal vervolgonderzoeken). Er zijn inderdaad scholen waarvoor deze redenering opgaat. Daar tegenover staat echter een groter aantal scholen dat de toezichtbelasting als intensief en/of belastend ervaart, omdat zij vinden dat deze belasting groot is gelet op de hoge stand van de kwaliteit(sborging). Zij voelen zich onevenredig zwaar belast – in termen van tijd, maar ook in termen van stress en frustratie - en dat weegt bij deze scholen mee in het oordeel over de toezichtbelasting.

Overzicht 6.2 – Samenhang tussen het oordeel over de toezichtbelasting (TB) in de periode 2009-2011 en de stand van de kwaliteitsborging/onderwijskwaliteit en de tevredenheid met het inspectietoezicht (n=20)

	TB licht	TB tamelijk licht	TB niet licht, niet zwaar	TB tamelijk zwaar	TB zwaar	Totaal aantal
<i>tevredenheid met het inspectietoezicht in 2009-2011:</i>						
overwegend ontevreden	0	0	0	1	7	8
neutraal	2	1	3	4	1	11
overwegend tevreden	1	0	0	0	0	1
<i>totaal</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>20</i>
<i>categorie o.b.v. stand van de kwaliteitsborging/onderwijskwaliteit in 2009:</i>						
relatief laag	0	0	2	3	1	6
middengroep	2	1	0	2	3	8
relatief hoog	1	0	1	0	4	6
<i>totaal</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>20</i>

6.2 Tevredenheid over toezicht door de inspectie

Bij acht scholen was het oordeel over het toezicht door de inspectie in de periode 2009-2011 overwegend negatief, bij elf scholen neutraal en één school was positief in haar oordeel (zie overzicht 6.3). De term 'neutraal' moet hier niet worden opgevat als 'geen mening', maar geeft aan dat de positieve en negatieve aspecten elkaar in evenwicht hielden of – en dat is bij vijf scholen het geval – dat de verschillen in oordeel tussen de gesprekspartners zo groot waren dat de school als geheel niet in één van de beide overige categorieën kon worden ingedeeld.

Zoals overzicht 6.3 laat zien, is in totaal bij elf scholen – in meer of mindere mate – sprake van verschillen in de tevredenheid van de gesprekspartners. Bij zeven scholen is College van Bestuur positiever over de werkwijze dan het middenkader, bij drie scholen is het CvB juist kritischer. Het positieve oordeel van het CvB heeft bij enkele scholen ook een ‘strategische’ component: daar heeft het CvB er alle belang bij om kwaliteitszorg in de organisatie te implementeren en het toezicht van de inspectie komt hen goed van pas om het belang ervan ‘op de werkvloer’ te onderstrepen.

Bij één school verschillen met name de punten waarop de kritiek is gericht: de kritiek van principiële aard, die van het middenkader meer gericht op de werkwijze tijdens de inspectiebezoeken.

Daarnaast zijn er bij twaalf scholen verschillen naar het type onderzoek. Op twee uitzonderingen na is het steeds het onderzoek naar onderwijstijd dat er in negatieve zin uitspringt (zie verderop in deze paragraaf).

Overzicht 6.3 – Tevredenheid over het toezicht door de inspectie (n=20)

	Aantal	%
<i>Overall oordeel:</i>		
overwegend ontevreden	8	40%
neutraal	11	55%
overwegend tevreden	1	5%
<i>Verschillen tussen typen onderzoek:</i>		
ja	12	60%
nee	8	40%
<i>Verschillen tussen gesprekspartners:</i>		
ja	11	55%
nee	9	45%

Overzicht 6.4 geeft een beeld van de positieve of negatieve aspecten waarop het oordeel van de gesprekspartners betrekking heeft. Bijna alle gesprekspartners in de scholen noemden zowel positieve als negatieve aspecten. Het overzicht is het resultaat van een open vraagstelling, het gaat om aspecten die de gesprekspartners spontaan noemden.

Positieve aspecten

De meest genoemde positieve aspecten van het inspectietoezicht in 2009-2011 hebben niet zozeer betrekking op de werkwijze van de inspectie tijdens de bezoeken, maar eerder op de *toegevoegde waarde van het toezicht voor de school*. Scholen vinden in algemene zin dat het toezicht nodig en nuttig is: het ‘houdt je scherp’. Dit komt onder meer uitdrukking in de verbeteringen in kwaliteitsborging die volgens de scholen (mede) tot stand zijn gekomen als gevolg van het externe toezicht, of in de versnelling van het proces van invoering van de kwaliteitsborging als gevolg van het naleven van of anticiperen op de wettelijke eisen en het toezichtkader. In hoofdstuk 8 wordt de bijdrage van de inspectie aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de scholen uitvoeriger beschreven.

Een tweede positieve aspect heeft betrekking op de houding van de (meeste) inspecteurs, die vaak als open en toegankelijk wordt omschreven. Een deel van de gesprekspartners geeft ook

aan goede contacten hebben met de inspecteur; dit is met name het geval als er sprake is van continuïteit in de inspecteurs waar de school mee te maken heeft.

De *overige genoemde positieve aspecten* – inspecteurs zijn deskundig / hebben kennis van zaken, inspecteurs geven adviezen, inspecteurs houden rekening met de context – gaan vaak vergezeld van de kanttekening dat dit geldt voor een deel van de inspecteurs. De keerzijde van de medaille is dus dat deze eigenschappen aan een deel inspecteurs niet worden toegeschreven. De verschillen tussen de inspecteurs als zodanig worden ook vaak als kritiekpunt genoemd.

De genoemde eigenschappen worden door een aantal informanten in onderlinge samenhang naar voren gebracht. Om inspectiebevindingen in hun context te kunnen plaatsen en om scholen te kunnen adviseren is deskundigheid bijvoorbeeld een voorwaarde.

Overzicht 6.4 – *Tevredenheid over het toezicht door de inspectie: positieve en negatieve aspecten (n=20)*

	Aantal	%
<i>Positieve aspecten</i>		
- toezicht is nodig / houdt je scherp	11	55%
- toezicht heeft geleid tot verbetering / versnelling KB	8	40%
- open houding / goede contacten	7	35%
- inspecteurs geven adviezen	7	35%
- deskundigheid inspecteurs	2	10%
- inspecteurs houden rekening met context	2	10%
- toezichtkader is richtinggevend voor kwaliteitsborging	1	5%
<i>Negatieve aspecten:</i>		
- verschillen tussen inspecteurs	14	70%
- rigide / te gedetailleerde werkwijze	13	65%
- low trust benadering	13	65%
- inspectie geen bondgenoot in verbetering / geeft geen adviezen	9	45%
- toezicht niet proportioneel	5	25%
- inspectie bemoeit zich met 'hoe'	5	25%
- onduidelijke / verschuivende normen	3	15%
- toezicht niet afgestemd op kenmerken organisatie / onderwijsmodel	3	15%
- oneens met bevindingen inspectie	3	15%
- overvaltechniek (850 uren onderzoek)	3	15%

Negatieve aspecten

De hierboven al aangehaalde *verschillen tussen inspecteurs* vormen het meest genoemde kritiekpunt van de gesprekspartners wat betreft het inspectietoezicht in de periode 2009-2011. Kern van de geuite kritiek is dat het (soms veel) verschil kan maken met welke inspecteur een school van doen heeft. Dat kan betrekking hebben op de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, de deskundigheid, de rol van de inspecteur (bijvoorbeeld 'alleen controleur' of 'bondgenoot in verbetering') en de bevindingen. Dat laatste wordt als het meest zwaarwegend beschouwd, aangezien het onderzoek van de inspectie gevolgen kan hebben (vervolgonderzoek, negatieve publiciteit, boetes).

Het kritiekpunt '*verschuivende normen*' sluit hierbij aan. Enkele informanten gaven voorbeelden van situaties die het ene jaar leiden tot een voldoende oordeel van de inspectie en in het daar-

opvolgende onderzoek tot een afkeuring. Behalve met verschillen tussen inspecteurs wordt dit ook in verband gebracht met verschuivende normen bij de beoordeling.

Naar verhouding veel informanten vinden dat de inspectie bij haar onderzoek *te rigide en te gedetailleerd* werkte. Met *rigide* wordt bedoeld dat normen strikt worden toegepast zonder (voldoende) rekening te houden met de context, zoals:

- kenmerken van de studentendoelgroep;
- bewuste keuzes en overwegingen gericht op vergroting van de kwaliteit die als (neven)effect gepaard gaan met een afwijking van de norm;
- bijzondere omstandigheden en onvoorziene gebeurtenissen;
- reeds geplande en/of in gang gezette maatregelen om het geconstateerde tekort op te heffen;
- in het bijzonder bij een *opbrengst* onder de norm: de kwaliteit van het onderwijs, blijkend uit enquêtes, panels en/of bevindingen van de inspectie zelf.

Met *te gedetailleerd* wordt bedoeld dat de inspectie naar de mening van veel gesprekspartners te veel op detailniveau keek of er fouten zijn, met twee mogelijk negatieve gevolgen:

- het risico dat een negatief oordeel wordt uitgesproken op basis van een als 'kleine tekortkoming' (als voorbeeld worden vaak procedurefouten genoemd) terwijl de 'echte kwaliteit' naar de mening van de school goed is. 'Ook bij een goede groenteboer ligt wel eens een rotte appel'.
- het risico dat de school zich gaat indekken tegen de inspectie door zelf ook op detailniveau zo sluitend mogelijk te werken op een manier waarvoor de school zelf niet zou kiezen, omdat het leidt tot ongewenste bureaucratie en tot weerstand op de werkvloer ('we werken we eigenlijk voor de inspectie').

De inspectie ging in de periode 2009-2011 volgens veel gesprekspartners te veel uit van *wantrouwen*. Dit komt tot uitdrukking in het 'speuren naar fouten', het uitvergroten van 'incidenten': kleine tekortkomingen en incidentele opmerkingen tijdens gesprekken met bijvoorbeeld docenten en studentvertegenwoordigers.

In het verlengde hiervan wordt vaak opgemerkt dat de inspectie, volgens sommigen in tegenstelling tot vroeger, alleen oog had voor wat er niet goed is en zich *niet opstelde als bondgenoot in verbetering* van de kwaliteit. Men vindt het jammer dat inspecteurs – met erkenning van hun onafhankelijke toezichthoudende rol - hun kennis en ervaring niet willen of mogen inzetten om scholen te adviseren over verdere verbetering van de kwaliteit, 'zodat we er ook iets van kunnen leren'. De dialoog hierover wordt gemist.

Van de *overige negatieve aspecten* is het gebrek aan proportionaliteit in de vorige paragraaf al aangeduid. Vijf scholen hebben meer fundamentele kritiek op het inspectietoezicht in 2009-2011 en op het achterliggende toezichtkader: de inspectie begeeft zich hiermee naar de mening van deze scholen te veel op het 'hoe' en laat te weinig ruimte aan de scholen. Hierbij aansluitend is aangegeven dat het inspectietoezicht niet aansloot bij kenmerken van de school (bijvoorbeeld een centraal aangestuurde organisatie) of bij het onderwijsmodel dat de school hanteert.

Onderzoek naar onderwijstijd

Veel van de hierboven genoemde kritiekpunten gelden in versterkte mate voor het onderzoek naar onderwijstijd. Dat geldt het meest uitgesproken voor de genoemde rigiditeit en ook wat betreft de 'low trust' spant het 850-uren onderzoek volgens veel informanten zonder meer de kroon, zodanig dat bij sommige scholen gesproken werd van een 'onheuse bejegening'. Een 'exclusief' kritiekpunt voor het 850-uren onderzoek is de zogenoemde overvaltechniek, waarbij de inspectie aan het eind van de dag aankondigt dat zij de volgende ochtend 'op de stoep staat'.

Een enkele uitzondering daargelaten, betekent dit alles niet dat de scholen geen kritiek hebben op de andere onderzoeken in de periode 2009-2011, wel wordt wat betreft bovengenoemde aspecten de kritiek dan vaak in mildere termen geformuleerd.

7 Nulmeting kwaliteitsborging en toezichtbelasting niet bekostigde instellingen

Vooraf

Binnen de niet bekostigde instellingen (NBI's) worden de erkende mbo-opleidingen doorgaans in combinatie met (erkende) hbo-opleidingen en/of andere branche-erkende of niet-erkende opleidingen en cursussen aangeboden. Ook geldt dat de NBI's, in vergelijking met bekostigde instellingen, meestal maar een beperkt aantal crebo's voeren. Dat maakt dat het Toezichtkader bve 2012 slechts van toepassing is op een beperkt, en in sommige gevallen zeer beperkt, deel van het totale aanbod van de instelling.

De vier in het onderzoek betrokken niet-bekostigde instellingen kunnen voorts worden getypeerd als een 'platte' organisatie. Het centrale niveau is vrijwel altijd direct gekoppeld aan het decentrale of docentniveau. Het middenniveau ontbreekt.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de kwaliteitsborging in de NBI's, de factoren die hierop van invloed zijn, en de toezichtbelasting.

Er is geen afzonderlijke paragraaf gewijd aan de onderwijskwaliteit in de vier NBI's. Eerder is toegelicht dat dit komt doordat voor de NBI's geen gebruik kon worden gemaakt van de gegevens uit het onderzoek B+O. Wel is er informatie die betrekking heeft op de examenkwaliteit. In 2009 was deze bij drie van de vier instellingen door de inspectie als voldoende beoordeeld en bij één instelling als onvoldoende.

In het onderzoek zijn vier NBI's betrokken, dat aantal is te laag om te kunnen spreken van representativiteit. Wel is gelet over de spreiding naar branche.

7.1 Kwaliteitsborging

In relatie tot de indicatoren voor de kwaliteitsborging hebben de in de inleiding genoemde kenmerken als implicatie dat weliswaar alle indicatoren van toepassing zijn, maar dat dat niet geldt voor alle onderliggende elementen. Het ontbreken van het middenniveau leidt er bijvoorbeeld toe dat bij de indicator 'plannen' een belangrijk deel van de indicatoren niet van toepassing is.

Plannen

Uit de gevoerde gesprekken en de documentatie komt naar voren dat in alle 4 NBI's in 2009 al sprake was van een planmatige aanpak, in die zin dat werd gewerkt met meerjarenplannen en met daaruit afgeleide jaarplannen.

Vanaf 2009 wordt steeds meer aandacht besteed aan het werken met de Plan, Do, Check, Act (PDCA) cyclus. Bij één NBI gaat het om een voortzetting, op basis van Key Performance Indicators, van de al bestaande planmatige aanpak; bij de andere NBI's wordt het PDCA model ingevoerd dan wel uitgebreid.

Informatie

De indicator informatie heeft betrekking op de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve onderwijsgegevens op alle niveaus. In 2009 liep de mate van beschikbaarheid van deze gegevens tussen de NBI's sterk uiteen. Bij de hoogst scorende NBI is kwantitatieve en kwalitatieve informatie van studenten, medewerkers, examencommissies, veldcommissies en inspectie beschikbaar op basis van examens, enquêtes en verslagen. Deze informatie is, onder andere in de vorm van voorstellen voor verbeterpunten, voor alle betrokkenen toegankelijk.

De andere NBI's werkten tussen 2009 en 2011 onder meer door de aanstelling van een medewerker kwaliteitszorg en de invoering van een management informatie systeem aan het verbeteren van de beschikbaarheid van de evaluatieve onderwijsinformatie. Ook werd sterker ingezet op het via verslagen en rapportages terugkoppelen van evaluatiegegevens naar de werkvloer.

Monitoring

De indicator 'monitoring' telt vijf elementen: enquêtes onder bedrijven, medewerkers, ouders en alumni en interne audits. Informatievergaring bij ouders kwam - gezien de doelgroepen voor wie en de manier waarop het onderwijs verzorgd (bijv. afstandsonderwijs) - bij geen van de NBI's voor. Daarentegen werden bedrijven in 2009 door alle NBI's als (primaire) bron van informatie gezien. In aanvulling daarop werden alumni benaderd en worden interne audits uitgevoerd.

Sinds 2009 verloopt het inwinnen van informatie overal meer gestroomlijnd, mede met het oog op de invoering van het nieuwe toezichtkader. Het gaat hierbij zowel om zelfevaluaties door docenten ter versterking van het eigenaarschap en inbedding van audits in de PDCA cyclus, als om het frequenter afnemen van enquêtes onder bedrijven.

Evaluatie

Er werd al in 2009 relatief veel aandacht besteed aan het vooraf stellen van normen, zoals een slaagpercentage van 80+ procent of minimaal een rapportcijfer 7 voor klanttevredenheid. Soms werden experts van buiten, bijvoorbeeld vanuit niet-erkende opleidingen binnen hetzelfde moederbedrijf bij de evaluatie betrokken.

Grote veranderingen in het gebruik van evaluatiegegevens zijn er sinds 2009 niet geweest. Wel wordt de normeringslat door de NBI's steeds wat hoger gelegd. Voor de opbrengsten van afstandsonderwijs is vooralsnog geen norm vastgelegd.

Verbeteraanpak

Bij de indicator verbeteraanpak gaat het om de inzet vanuit de directie en het middenmanagement bij het treffen van verbetermaatregelen. In 2009 ligt het initiatief om te komen tot verbeteringen binnen de NBI's vooral op docentniveau. Binnen één instelling stuurt het management van het mbo-college het team aan op basis van evaluatiegegevens en informatie vanuit het inspectietoezicht.

Sinds 2009 is deze lijn versterkt. Docenten/teams krijgen het eigenaarschap en het voortouw bij de monitoring en verbeteracties. Een enkele keer wordt hierbij opgemerkt dat resultaten van onderzoeken van de inspectie hierbij een belangrijke rol spelen.

Verankering

Bij de indicator verankering staat de inbedding van de onderdelen van de kwaliteitszorg in de organisatie centraal. In 2009 hebben drie instellingen al een meer of minder geïnstitutionaliseerd en veelomvattend kwaliteitszorgsysteem. De kwaliteit van de examens staat daarbij centraal. Voor de andere instelling is de (negatieve) uitkomst van het inspectieonderzoek - de

kwaliteit van de examens is onvoldoende geborgd – richtinggevend geweest om vanaf 2009 aan een kwaliteitszorgsysteem te werken.

Vanuit verschillende startpunten werken de NBI's in de periode tot en met 2011 aan de verdere verankering van de kwaliteitszorg. Er zijn kwaliteitszorgmedewerkers aangesteld en kwaliteitszorgsystemen zijn verder ontwikkeld, vaak gebaseerd op de PDCA cyclus.

Externe dialoog

De indicator externe dialoog heeft betrekking op de relatie tussen de onderwijsinstelling en het bedrijfsleven. In 2009 hebben de contacten met het bedrijfsleven vooral betrekking op de bpv en, via de veldcommissies, op de inhoud en kwaliteit van de opleidingen. De intensiteit van deze contacten varieert per instelling.

Vanaf 2009 is de betrokkenheid met het veld geïntensiveerd. Gezien het grote aantal kleine bedrijven en zzp-ers waarmee de NBI's van doen hebben, is dat voor de NBI's geen eenvoudige opgave.

Samenvattend

Duidelijk is dat de NBI's sinds 2009 in meer of mindere mate gewerkt hebben aan het verbeteren van - de voorwaarden voor - kwaliteitsborging.

De nadruk in de periode 2009 – 2011 ligt op het invoeren respectievelijk verder uitbouwen en stroomlijnen van (varianten van) de Plan-Do-Check-Act cyclus. De grotere aandacht voor kwaliteitsborging komt tot uiting in het gebruik van kwaliteitshandboeken en de inzet van medewerkers kwaliteitszorg. Verder is in verband met kwaliteitsborging sprake van het vergroten van het eigenaarschap op lagere niveaus in de organisatie (teams, coördinatoren, docenten).

Een bijzonder aandachtspunt betreft de *bevordering van de deskundigheid* van docenten en andere betrokkenen bij de onderwijs en kwaliteitsborging. Aangezien het bij de NBI's veelal gaat om part time en freelance docenten leggen de NBI's de nadruk op het aanbieden van randvoorwaarden voor scholing. Uitgangspunt is dat professionalisering een eigen verantwoordelijkheid van de medewerker/docent is. Eén van de NBI's biedt medewerkers de mogelijkheid om cursussen te volgen. Een andere instelling organiseert jaarlijkse trainingdagen per vakgroep.

7.2 Implementatiekenmerken, interne en externe factoren

Alle NBI's geven aan dat (meer) zorg voor kwaliteit in het onderwijs nodig is. Bij het toezichtkader werden in de gevoerde gesprekken zowel kritische opmerkingen als positieve kanttekeningen geplaatst.

Drie van de vier NBI's plaatsen kritische opmerkingen bij de beleidscontext waarin en de wijze waarop de kwaliteitsborging is opgezet. Kwaliteitsborging, zo merkt een van de NBI's op, is een van de vele, elkaar snel opvolgende beleidmaatregelen die veel tijd en energie van de instellingen vergen. Het is een extern opgelegde extra taak waarbij, voor het gevoel van één NBI, de vorm van het systeem meer aandacht heeft gekregen dan de inhoud ervan. Een andere NBI ervaart het systeem als te formalistisch. Men had en heeft een goed intern kwaliteitsborgingssysteem en ervaart daarom nauwelijks tot geen meerwaarde van het toezichtkader. Voorts werd in twee NBI's opgemerkt dat het toezichtkader te weinig rekening houdt met het bijzondere karakter van het – particuliere – (afstands)onderwijs.

Tegenover deze (rem)factoren plaatsten de NBI's positieve kanttekeningen. Juist in een tijd van economische crisis, zowel in 2008 als nu, heeft 'kwaliteit van onderwijs' een extra sense of urgency gekregen. Opgemerkt werd dat de markt waarop men onderling concurreert tot meer aandacht voor kwaliteit dwingt. Laten zien dat men - ook als NBI - aan externe eisen voldoet, maakt kwaliteitsvergelijkingen tussen NBI's onderling en met bekostigde instellingen mogelijk. Onder het motto 'may the best win' wil men de kwaliteitsstrijd graag aangaan. Onafhankelijk toezicht helpt daarbij.

De externe opdracht tot kwaliteitsborging sluit in positieve zin aan bij de interne bedrijfsambities van de NBI's. Het streven om opleidingen met een toegevoegde waarde aan te bieden, sluit voor de NBI's naadloos aan op de taak om voor (meer) kwaliteitsborging te zorgen. Het streven naar groei als instelling impliceert zorg voor kwaliteit. Voor één van de NBI's geldt dat een negatief oordeel van de Inspectie over de kwaliteit van de examens een boost gaf aan een versnelde invoering van het kwaliteitssysteem.

De NBI's geven aan dat men de wijze waarop men als instelling organisatorisch is opgezet een factor is die de implementatie van de kwaliteitsborging sterk bevordert. Het bestaande of ingevoerde kwaliteitszorgsysteem, de medewerkers kwaliteitszorg, de platte organisatie en het niet al te grote aantal medewerkers bevorderen de aandacht voor kwaliteitsborging in de verschillende lagen van de organisatie. In een enkel geval heeft de aanstelling van een nieuwe directeur en een nieuw team eenzelfde positieve impact gehad.

Samengevat kan gesteld worden dat de NBI's enige vraagtekens zetten bij nut en noodzaak van de invoering van het Toezichtkader op het punt van kwaliteitsborging, maar dat ze het met een positieve en pragmatische grondhouding hebben opgepakt. Men ziet het als één van de mogelijkheden om zich te profileren. De aansluiting op bestaande kwaliteitszorgsystemen, de kleinschalige organisatievorm en de nadruk op de rol van de teams zijn binnen de NBI's implementatiebevorderende factoren.

7.3 Toezichtbelasting

Alle NBI's zijn in het algemeen positief over de werkwijze van de inspectie in de periode 2009-2011. Er zijn geen negatieve kanttekeningen geplaatst. Erkend wordt dat inspectie en instelling eigen rollen vervullen. Voor op één na alle NBI's is de inspecteur geen samenwerkingspartner, maar een toezichthouder. Niettemin wordt meer overleg en samenwerking op prijs gesteld (past beter bij een vorm van toezicht die verschuift van 'precies' naar 'beschrijvend / verklarend').

Twee NBI's geven aan de toezichtbelasting in 2009-2011 als gemiddeld en proportioneel te ervaren. Het feit dat de benodigde informatie vanuit het eigen kwaliteitszorgsysteem 'op afroep' beschikbaar is, heeft daar aan bijgedragen. Eén NBI merkt op dat de beoordelingen van de inspectie in de afgelopen periode steeds 'goed' waren. Ondanks dat vindt nog steeds een jaarlijks onderzoek plaats. Men ervaart dit als wat veel van het goede. De last is gemiddeld, maar wel disproportioneel.

De laatste instelling geeft aan de belasting 'behoorlijk zwaar' te vinden. De benodigde tijdsinvestering wordt opgeschroefd door onduidelijkheden. Men heeft behoefte aan meer duidelijkheid over bijvoorbeeld de gehanteerde normen in het toezichtkader. Nu haalt men voor alle zekerheid maar alle informatie boven tafel, hetgeen tijd en geld kost. De onduidelijkheden in het

kader maken de uitkomsten van het inspectieonderzoek onvoorspelbaar en leiden daarom tot onnodige stress.

Deel II – Ontwikkelingen in kwaliteitsborging 2009-2011

8 Ontwikkelingen in kwaliteitsborging 2009-2011

In hoofdstuk 5 is voor de 20 onderzochte bekostigde mbo-instellingen de stand van de kwaliteitsborging in 2009 beschreven. Deze gegevens maken deel uit van de nulmeting, die betrekking heeft op de situatie voorafgaand aan de invoering van het Toezichtkader bve 2012. Tijdens de gesprekken in de instellingen is ook ingegaan op de ontwikkelingen, die zich in de periode 2009-2011 hebben voorgedaan in de kwaliteitsborging. In deze periode blijken veel scholen al in sterke mate te anticiperen op het nieuwe toezichtkader. Om deze reden worden de bevindingen over ontwikkelingen in de kwaliteitsborging niet als onderdeel van de nulmeting gepresenteerd, maar beschouwd als een eerste (voor)meting van ontwikkelingen in de kwaliteitsborging (pre-uitvoeringsfase toezichtkader bve 2012).

In dit hoofdstuk wordt na een weergave van de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging ingegaan op de bijdrage die de inspectie hieraan volgens de scholen heeft geleverd. Ten slotte wordt geschetst welke oordelen en verwachtingen scholen hebben over het Toezichtkader bve 2012, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de inhoud van het toezichtkader en de verwachte toezichtbelasting.

8.1 Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging

In deze paragraaf gaan we eerst in op de ontwikkelingen op het niveau van de afzonderlijke indicatoren van kwaliteitsborging, en op basis daarvan worden vervolgens de ontwikkelingen op instellingsniveau beschreven. De ontwikkelingen worden beschreven op basis van de gevoerde gesprekken in de instellingen – College van Bestuur, staf kwaliteit en middenmanagement – en op basis van de documenten die van de instellingen zijn ontvangen.

Overzicht 8.1 laat zien in welke mate er tussen 2009 en 2011 ontwikkelingen hebben plaatsgevonden op indicatorniveau. Wat als eerste duidelijk wordt, is dat voor geen van de indicatoren sprake is van een achteruitgang: de situatie is ofwel gelijk gebleven ofwel er is vooruitgang geboekt. De enige uitzondering – een achteruitgang bij een school wat betreft de indicator informatievoorziening – betreft een situatie van tijdelijke aard, die samenhangt met de overgang naar een nieuw management informatiesysteem.

De mate waarin vooruitgang is geboekt, verschilt per indicator. Op het gebied van planning is over de hele linie de meeste progressie geboekt, wat betreft de indicator externe dialoog is het minst vaak sprake van een vooruitgang.

Overzicht 8.1 – Ervaren ontwikkelingen in kwaliteitsborging 2009 – 2011, per indicator (n=20)

	achteruitgang	geen verandering	vooruitgang	sterke vooruitgang	totaal aantal
planning	0	2	9	9	20
informatievoorziening	1	8	8	2	20
monitoring	0	5	10	5	20
evaluatie	0	5	14	1	20
verbetering	0	6	13	1	20
verankering	0	9	7	4	20
externe dialoog	0	13	6	1	20

Planning

In de meeste instellingen is al geruime tijd sprake van strategische meerjarenplannen en jaarplannen op centraal niveau. In 2009 waren er ook al veel scholen met plannen op het midden-niveau (sector, locatie). De ontwikkelingen tussen 2009-2011 hebben vooral te maken met:

- het ontwikkelen van plannen op teamniveau;
- het formuleren van meer concrete of 'smart' doelen in de diverse plannen. Dit sluit aan bij het streven naar meer resultaatgericht werken;
- een grotere betrokkenheid van verschillende lagen in de organisatie bij de totstandkoming van doelen op een hoger organisatieniveau (bijvoorbeeld; sector- of locatiedirecteuren bij doelen op instellingsniveau, teamleiders bij doelen op sectorniveau, docenten bij doelen op teamniveau);
- een betere afstemming tussen de plannen op de verschillende niveaus.

Hoewel bij een aantal scholen op het gebied van planning duidelijk sprake is geweest van een inhaalslag, zijn er anno 2011 wel nog aanzienlijke verschillen tussen – en soms ook binnen – de scholen in de kwaliteit van de planning. De meeste winst lijkt gehaald te kunnen worden bij de planning op teamniveau en de afstemming van deze teamplannen op de plannen op centraler niveau.

Informatievoorziening

In de loop van de jaren is in de scholen een grote hoeveelheid informatie beschikbaar gekomen: tevredenheidsmetingen, bevindingen van audits; gegevens over opbrengsten; bevindingen van inspectie-onderzoek etc. De vooruitgang die – in verschillende mate - is geboekt op het gebied van informatievoorziening heeft te maken met:

- het beschikbaar stellen / terugkoppelen van informatie aan lagere niveaus, met name op teamniveau. Dit gebeurt op verschillende manieren, zoals het verstrekken van gegevens door management of medewerker kwaliteitszorg (standaard en/of op verzoek), of een autorisatie voor toegang tot online gegevens. In verband met de bruikbaarheid voor de evaluatie en planvorming wordt er naar gestreefd de gegevens zo veel mogelijk uit te splitsen naar teamniveau.
- verbeteringen in het management informatiesysteem: betere ontsluiting van gegevens, gebruiksvriendelijker interface en presentatie van gegevens, betere koppeling van gegevens uit verschillende databronnen (leerlingenadministratie, personeelssysteem etc.), bij voorkeur in één oogopslag de kerninformatie inclusief signaalfunctie – waarden die onder de norm liggen - beschikbaar ('dashboard', 'stoplicht').

Het op een hanteerbare manier bij elkaar brengen van gegevens uit diverse bronnen, met name voor gebruik op teamniveau, is in veel instellingen nog een aandachtspunt. De vorderingen die hierin worden gemaakt verschillen per school. Een complicatie hierbij is dat de informatie op verschillende momenten beschikbaar komt.

Monitoring

Zoals aangegeven, bestaan er in de scholen diverse vormen van monitoring: tevredenheidsmetingen onder studenten - JOB, vaak aangevuld met studentenpanels en met eigen enquêtes over specifieke thema's zoals intake of examens - ouders, alumni en/of leerbedrijven, interne en/of externe audits. Hoewel het instrumentarium sinds 2009 bij een aantal scholen is uitgebreid, ligt hierin niet de grootste verandering. Die ligt vooral in de inbedding van de monitoring in de PDCA-cyclus. Dat houdt onder meer in dat de gegevensverzameling, het meest uitgesproken bij audits, in het verlengde ligt van doelen die vooraf zijn geformuleerd. Bij audits worden in toenemende mate externen betrokken, het vaakst in de vorm van andere mbo-instellingen.

Evaluatie

Het instrument zelfevaluatie is sinds 2009 in veel scholen nadrukkelijk in opkomst. Ook bij de evaluatie is de ontwikkeling zichtbaar dat dit beter wordt ingebed in de PDCA-cyclus. Er liggen concretere normen aan te grondslag. Het waarderingskader van de inspectie is vaak in de evaluatie verwerkt, in 2011 betrof het vaak het Toezichtkader bve 2012. Inhoudelijk bestaan de evaluaties uit een per instelling wisselende combinatie van elementen uit het waarderingskader en eigen doelen en normen.

Evaluatie vindt in toenemende mate ook op teamniveau plaats. Teamleiders en docenten vinden het vaak moeilijk om systematisch en planmatig te evalueren. Zij zijn meer praktisch en minder analytisch of beleidsmatig ingesteld. In enkele scholen vindt de zelfevaluatie gestandaardiseerd plaats door middel van een online vragenlijst, na instructie vooraf over het gebruik van dit instrument.

Verbeteraanpak

In 2009 was in het algemeen sprake van het doorvoeren van verbeteringen op ad hoc basis. De beweging die in scholen zichtbaar is, gaat in de richting van meer planmatige verbeteringen. Ook hier gaat het om de inbedding in de PDCA-cyclus, het koppelen van verbeterplannen en verbeteracties aan zelfevaluaties, bevindingen van audits, voortgangsgesprekken. Er zijn in dit opzicht in de meeste scholen duidelijk vorderingen gemaakt, maar daarbij past de kanttekening dat veel scholen wat betreft planmatig werken 'van ver moesten komen'. Ook nu is het sluitstuk van de PDCA-cyclus bij de scholen in het algemeen nog het minst ontwikkeld. 'Eigenlijk zitten we nog in een PD PD PD cyclus'.

Verankering

Ten aanzien van de verankering zien we vanaf 2009 de volgende ontwikkelingen:

- een streven naar vereenvoudiging. Nadat het accent aanvankelijk lag op het (gedetailleerd) beschrijven van processen en procedures – met als resultaat onder meer uitgebreide handboeken 'waarin we de neiging hadden om alles dicht te timmeren' – is er behoefte aan eenvoudiger procesbeschrijvingen, een sterkere gerichtheid op inhoud en koppeling met het strategisch beleid. Dit komt ook tot uitdrukking in een verandering van het kwaliteitssysteem, zoals de A3-methodiek.

- de rol en positionering van kwaliteitszorgmedewerkers is aan verandering onderhevig. Bij een aantal scholen is de rol van de afdeling kwaliteit versterkt, waardoor zij de schakelfunctie tussen centraal en decentraal niveau beter kunnen vervullen. Voor het overige loopt de manier waarop kwaliteitszorg op decentraal niveau is georganiseerd uiteen, onder meer afhankelijk van het organisatiemodel en de besturingsfilosofie van de instelling. Sommige scholen kiezen voor het positioneren van een kwaliteitsmedewerker op sector- of locatieniveau, andere voor een taakaccent 'kwaliteit' bij een aantal docenten.

Externe dialoog

De dialoog met het bedrijfsleven is altijd al een aandachtspunt en vaak ook speerpunt voor instellingen geweest. In verband met kwaliteitsborging worden voor deze indicator het minst vaak ontwikkelingen naar voren gebracht. Enquêtes onder leerbedrijven, en overleggen bijvoorbeeld in de vorm van branche-adviescommissies en dergelijke bestaan doorgaans al langer. Scholen geven diverse voorbeelden van acties en projecten gericht op het verstevigen van de contacten met het bedrijfsleven c.q. het partnership. Externe stakeholders, waaronder bedrijven, worden in een aantal scholen vaker bij audits betrokken.

Deskundigheidsbevordering

In het onderzoek Bestuurlijk vermogen en organisatie-effectiviteit (B+O) zijn geen scores voor deskundigheidsbevordering berekend. Hierdoor ontbreekt voor deze indicator een getalsmatige vergelijkingsbasis voor 2009, reden waarom deze indicator niet in overzicht 8.1 is opgenomen. In de gesprekken voor dit evaluatie-onderzoek zijn de ontwikkelingen in de periode 2009-2011 wel aan de orde gekomen. De ontwikkelingen kunnen als volgt worden samengevat:

De aandacht voor de deskundigheidsbevordering krijgt in de jaren 2009-2011 een boost. Professionalisering wordt vanaf 2009 bij veel instellingen geplaatst in het perspectief van de (centraal vastgestelde) organisatiedoelen en in relatie daarmee van de persoonlijke ontwikkeling van het (niet-)onderwijzend personeel. Daarmee heeft professionalisering in veel van de instellingen een eigenstandige plek verkregen in (de systematiek van) de kwaliteitsborging.

Scholingsbeleid wordt meer en meer verankerd in organisatiebrede, strategische doelen van de instellingen. Veelal ook ingegeven door externe factoren / externe maatregelen. Er is sprake van en deels centrale en deels individueel sturing.

Als gevolg van grotere resultaatverantwoordelijkheid op teamniveau wordt het vaststellen van de behoefte aan en de uitvoering van scholing/professionalisering tevens in toenemende mate verlegd naar het teamniveau. Vooral nog gaat het daarbij om (het voornemen om) te komen tot scholingsplannen op teamniveau. In een aantal scholen worden dergelijke teamscholingsplannen al daadwerkelijk gemaakt. De implementatie daarvan (het omzetten in concrete actie op teamniveau) blijft daar nog bij achter.

Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging 2009-2011: een overall beeld

Om te komen tot een overall beeld van de ontwikkeling van de kwaliteitsborging per instelling, is de volgende procedure toegepast.:

- de mate waarin – afgaande op de gevoerde gesprekken in combinatie met een analyse van documenten - sprake is van een vooruitgang (of achteruitgang) is per indicator omgezet in een vijfpuntsschaal, lopend van -2 (sterke achteruitgang) tot +2 (sterke vooruitgang);
- de scores voor de zeven indicatoren zijn bij elkaar opgeteld en op basis hiervan is een klasse-indeling gemaakt:

<i>totale score zeven indicatoren</i>	<i>overall ontwikkeling</i>
≤ - 5	sterke achteruitgang
> -5 & ≤ -2	achteruitgang
> -2 & < 2	geen verandering
≥ 2 & < 5	vooruitgang
≥ 5	sterke vooruitgang

Het resultaat hiervan, de klasse-indeling op basis van de overall ontwikkeling van de kwaliteitsborging in 2009-2011, is te zien in overzicht 8.2. Op basis van de gevolgde berekeningswijze is in alle scholen sprake van een vooruitgang in de kwaliteitsborging; bij 12 van de 20 scholen gaat het om een sterke vooruitgang.

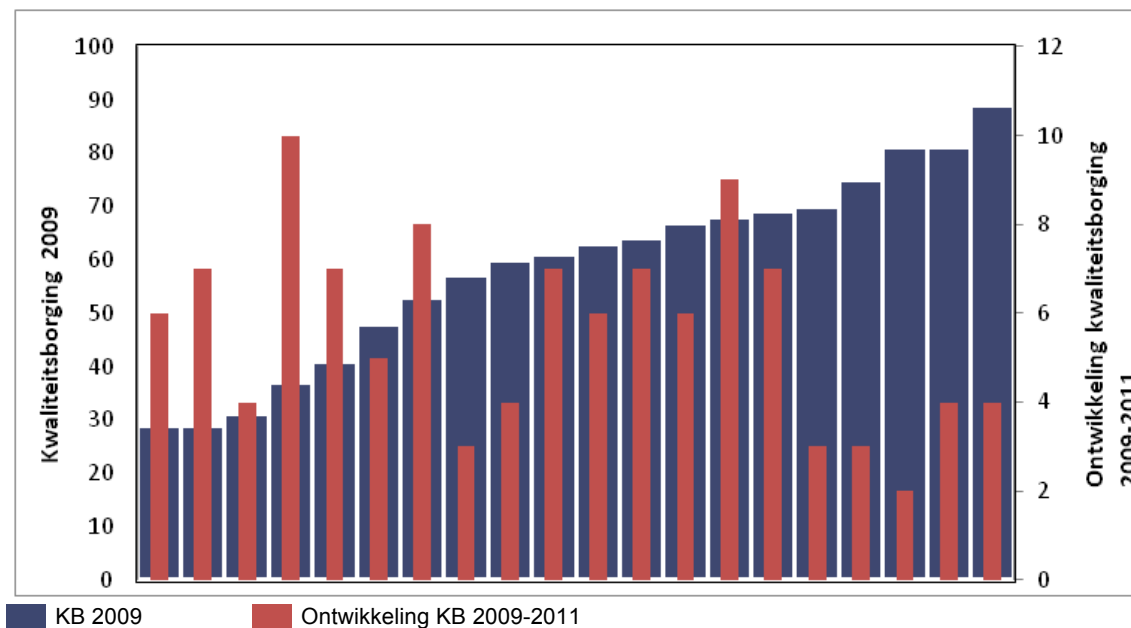
Overzicht 8.2 – Overall ontwikkeling in kwaliteitsborging 2009 – 2011 (n=20)

	aantal	%
sterke achteruitgang	0	0%
achteruitgang	0	0%
geen verandering	0	0%
vooruitgang	8	40%
sterke vooruitgang	12	60%

Relatie tussen stand kwaliteitsborging in 2009 en de ontwikkelingen in 2009-2011

Nagegaan is of er een relatie bestaat tussen de stand van de kwaliteitsborging in 2009 en de progressie die in de periode 2009-2011 is geboekt. Overzicht 8.3 laat zien dat scholen die in 2009 al ver gevorderd waren in hun kwaliteitsborging – de donkerblauwe staven in de figuur - in 2009-2011 doorgaans minder vooruitgang hebben geboekt dan scholen waar de kwaliteitsborging in 2009 minder ver ontwikkeld was (te zien aan de rode staven). Dit geldt echter niet voor alle scholen. Er zijn scholen waar een relatief vergevorderde kwaliteitsborging in 2009 gepaard gaat met een aanzienlijke vooruitgang. Andersom is er ook een school die in 2009 betrekkelijk laag scoorde en waar daarna relatief weinig progressie is geboekt. Het betreft een school waar veel verbeteringen in de kwaliteitsborging in 2011 wel zijn gepland of in de steigers staan, maar nog niet of maar mondjesmaat zijn uitgevoerd. De ‘winst’ in de kwaliteitsborging is hier de komende jaren te halen.

Overzicht 8.3 – Kwaliteitsborging: stand van zaken 2009 en ontwikkeling 2009-2011



8.2 Bijdrage toezicht inspectie aan ontwikkeling kwaliteitsborging

In bijna alle scholen wordt aangegeven dat het toezicht van de inspectie heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de periode 2009-2011. Die bijdrage kan verschillende vormen aannemen, en uit overzicht 8.4 blijkt dat dit ook daadwerkelijk het geval is.

Scholen anticiperen op het toezicht in het algemeen en op het Toezichtkader bve 2012 in het bijzonder. Dit uit zich o.a. in het opzetten of verbeteren van het kwaliteitszorgsysteem c.q. de PDCA-cyclus en in het overnemen of verwerken van het waarderingskader, in het bijzonder in zelfevaluaties. De reden daarvoor is vaak eenvoudigweg dat de school zich aan de wettelijke eisen wil of moet houden. Soms is er sprake van een negatieve insteek – het voorkomen van een negatieve beoordeling van de inspectie, van negatieve publiciteit, van boetes -, soms van een positieve: het toezicht c.q. het toezichtkader past in de eigen strategie en doelen op het gebied van kwaliteit, en ook het waarderingskader sluit hierbij aan. In beide gevallen is er een positief effect op de 'kwaliteit van de kwaliteitsborging' en/of het tempo waarin het zich heeft ontwikkeld. Dit is het geval voor de periode 2009-2011, maar volgens een aantal informanten ook voor de periode daarvóór. Bij sommige scholen hebben negatieve oordelen van de inspectie in het verleden, en de consequenties die dit voor de instelling had, een grote push gegeven aan de invoering van kwaliteitszorg, onder het motto 'dit mag ons nooit meer overkomen'.

Het inspectietoezicht is bij een aantal scholen bewust ingezet om het kwaliteitsbesef op lagere organisatieniveaus te vergroten en weerstanden tegen de invoering van kwaliteitsborging weg te nemen. In deze scholen is het toezicht met name voor het College van Bestuur een welkome stok achter de deur. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat eigenaarschap en betrokkenheid met name ook op uitvoerend niveau van groot belang worden geacht voor de ontwikkeling van kwaliteitsborging. Dat gebeurt o.a. door managers en medewerkers bij de totstandkoming van

plannen en doelen te betrekken, maar evenzeer door het wijzen op de externe druk. Het toezicht door de inspectie speelt hierbij een belangrijke rol.

Veel scholen gaven aan dat verbeteringen in de kwaliteitsborging ook zijn doorgevoerd naar aanleiding van bevindingen van inspectie-onderzoeken. Het gaat daarbij doorgaans om uiteenlopende, kleinere verbeteringen van procedurele aard waar in het algemeen minder gewicht aan wordt toegekend dan aan de hierboven besproken bijdrage op andere fronten.

Overzicht 8.4 – Ervaren bijdrage toezicht inspectie aan ontwikkeling kwaliteitsborging (n=20)

	geen bijdrage	positieve bijdrage	sterke positieve bijdrage	totaal n
- verbeteren / versnellen kwaliteitsborging door anticiperen op toezicht	5	11	4	20
- gebruik waarderingskader in eigen kwaliteitsborging	4	13	3	20
- gebruik toezicht om besef van noodzaak kwaliteitsborging op de werkvloer te vergroten	8	8	4	20
- verbeteringen in kwaliteitsborging n.a.v. bezoek / opmerkingen inspectie	7	13	0	20

Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging 2009-2011: een overall beeld

Op vergelijkbare wijze als bij de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de instellingen is een klasse-indeling gemaakt voor de overall bijdrage van het inspectietoezicht aan deze kwaliteitsborging, zoals die door de scholen wordt ervaren. De daarbij gehanteerde grenswaarden zijn:

<i>totale score</i>	<i>overall bijdrage</i>
≤ - 4	sterke negatieve bijdrage
> -4 & ≤ -2	negatieve bijdrage
> -2 & < 2	geen bijdrage
≥ 2 & < 4	positieve bijdrage
≥ 4	sterke positieve bijdrage

Overzicht 8.5 laat zien dat men in 18 van de 20 scholen van mening is dat het inspectietoezicht de ontwikkeling van kwaliteitsborging heeft gestimuleerd, volgens de helft van hen is sprake van een sterke positieve bijdrage. Van een negatieve bijdrage c.q. is bij geen enkele school sprake; in twee scholen ging van het inspectietoezicht noch een stimulerende, noch een belemmerende werking uit.

In hoofdstuk 6 kwam naar voren dat veel scholen kritisch zijn over de werkwijze van de inspectie. Deze kritiek blijkt een erkenning van de bijdrage van het inspectietoezicht niet in de weg te staan. Het is zelfs zo dat scholen die ontevreden zijn over de werkwijze van de inspectie, een (iets) grotere bijdrage van de inspectie aan de eigen kwaliteitsborging ervaren dan de overige scholen.

Er is geen verband tussen de mate waarin de scholen in 2009-2011 vooruitgang hebben geboekt in de kwaliteitsborging en de bijdrage die het inspectietoezicht hieraan volgens scholen heeft geleverd.

Overzicht 8.5 – Overall bijdrage toezicht inspectie aan ontwikkeling kwaliteitsborging in 2009-2011 (n=20)

	aantal	%
sterke negatieve bijdrage	0	0%
negatieve bijdrage	0	0%
geen bijdrage	2	10%
positieve bijdrage	9	45%
sterke positieve bijdrage	9	45%

8.3 Oordeel en verwachtingen over het Toezichtkader bve 2012

De gesprekken in de 20 instellingen eindigden met een tweetal vragen over het Toezichtkader bve 2012: het oordeel over de inhoud van het toezichtkader en de verwachting over de toezichtbelasting die daarmee gepaard zal gaan.

Oordeel over de inhoud van het toezichtkader

Aangezien in de instellingen al volop werd geanticipeerd op het Toezichtkader bve 2012, is het niet verwonderlijk dat de meeste informanten goed op de hoogte waren van de inhoud van het toezichtkader. Het inhoudelijke oordeel hierover was in veel gevallen positief. Het sluit goed aan bij het eigen beleid en de eigen doelen op het gebied van kwaliteit en kwaliteitsborging, en het werkt structurerend. Meer specifieke positieve aspecten zijn de aandacht voor het primaire proces, voor de samenhang tussen de verschillende lagen in de organisatie en voor de samenhang tussen de verschillende elementen van het kwaliteitszorgsysteem. Enkele scholen wijzen er op dat de portretten in het nieuwe toezichtkader meer houvast geven.

Zes scholen zijn neutraal in hun oordeel. Zij onderschrijven voor een deel bovengenoemde positieve punten, maar stellen daar kritiekpunten tegenover. Die hebben vooral betrekking op het voorschrijvende karakter: wat betreft kwaliteit en kwaliteitsborging zijn er meer wegen die naar Rome leiden en volgens sommige scholen schrijft het toezichtkader te veel voor welke weg te behandelen. Dit komt tot uitdrukking in de portretten. Deze portretten, die door sommige scholen worden verwelkomd omdat ze houvast bieden, worden dus door andere scholen bekritiseerd. Bij één school weegt deze kritiek dermate zwaar dat het oordeel over het toezichtkader negatief uitvalt.

Overzicht 8.6 – Oordeel over inhoud Toezichtkader bve 2012 (n=20)

	aantal	%
overwegend negatief	1	5%
neutraal	6	30%
overwegend positief	13	65%

Verwachting over de toezichtbelasting vanaf 2012

De verwachtingen over de toezichtbelasting die gepaard gaat met nieuwe toezichtkader worden in het algemeen met een grote slag om de arm naar voren gebracht. Veel scholen stellen zich neutraal op (zie overzicht 8.7).

Overzicht 8.7 – Verwachting over toezichtbelasting in het kader van Toezichtkader bve 2012 in vergelijking met toetsingkader 2009 (n=20)

	aantal	%
toezichtbelasting zal afnemen	6	30%
neutraal	12	60%
toezichtbelasting zal toenemen	2	10%

Wat betreft de te boeken tijdswinst geldt in scholen het motto 'eerst zien, dan geloven'. In principe zou het combineren en concentreren van inspectie-onderzoeken er toe kunnen leiden dat de tijdsinvestering van scholen minder wordt, maar veel scholen zijn sceptisch of dit in de praktijk ook zo zal uitpakken. Zij vrezen dat er toch buiten de Staat van de Instelling (veel) onderzoeken zullen komen. Bovendien komen uit scholen die het nieuwe toezicht al hebben ondergaan geluiden over het intensieve karakter van het toezicht nieuwe stijl.

In hoofdstuk 6 is aangegeven dat de toezichtbelasting voor scholen niet alleen of in de eerste plaats wordt uitgedrukt in termen van de tijdsinvestering, maar dat de ervaringen met de werkwijze van de inspectie hierin ook sterk doorklinken. Dit komt ook naar voren in de uitgesproken verwachtingen over de toezichtbelasting bij het nieuwe toezichtkader. Als het toezicht inderdaad minder intensief, diepgaand en gedetailleerd wordt naarmate de school de kwaliteit(sborging) beter op orde heeft en 'in control' is, zal de toezichtbelasting lager kunnen uitvallen. Ook hierover is een aantal scholen echter sceptisch.

Bijlage 1 – Indicatoren van kwaliteitsborging en financiële continuïteit

De volgende (elementen van) indicatoren van kwaliteitsborging uit het Toezichtkader bve 2012 zijn in het onderzoek betrokken:

4.1.1 Plannen

Er zijn meerjarenplannen voor de instelling en jaarplannen op verschillende organisatieniveaus gebaseerd op de missie en het strategisch beleid van de instelling. Deze plannen zijn gedragen door de organisatie. Een plan biedt voldoende kader voor het onderliggende organisatieniveau. Doelen van jaarplannen zijn voldoende 'smart' (specifiek, meetbaar, aanvaard, reëel en concreet in tijd). Plannen hebben betrekking op alle sturingslagen van de organisatie en hangen onderling samen.

4.1.2 Informatie

De sturingsinformatie over de onderwijskwaliteit is beschikbaar en toegankelijk op het niveau waar deze informatie moet worden gebruikt.

4.2.1 Monitoring

De onderwijskwaliteit wordt regelmatig gemonitord. De monitor bestrijkt de belangrijke elementen van het onderwijs (onderwijsproces, examinering en opbrengsten).

4.2.2 Evaluatie

Uitkomsten van monitoring worden aantoonbaar gebruikt om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen (regelmatig, wettelijk vereist), te analyseren op risico's en eventuele tekorten vast te stellen. Voor de evaluatie van de onderwijskwaliteit worden expliciet normen gebruikt die vooraf zijn vastgesteld. Ze gaan over tenminste het onderwijsproces, de examenkwaliteit (aan de hand van de examenstandaarden en de bijbehorende normering) en de opbrengsten en zijn voldoende concreet. Bij de evaluatie van de onderwijskwaliteit zijn onafhankelijk deskundigen en belanghebbenden betrokken (wettelijk vereist).

4.3.1 Verbeteraanpak

Uitkomsten van de beoordeling van de onderwijskwaliteit (onderwijsproces, examinering en opbrengsten) worden bij geconstateerde tekorten gebruikt voor het opstellen van een samenhangend verbeterplan. Verbetermaatregelen zijn inhoudelijk passend bij de geconstateerde tekorten, grijpen aan op de oorzaken van de kwaliteitstekorten en hebben betrekking op het passende organisatieniveau.

4.3.2 Deskundigheidsbevordering⁸

Er zijn plannen voor deskundigheidsbevordering op de verschillende organisatieniveaus en maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt (wettelijk vereist). Deskundigheidsbevordering vindt aantoonbaar plaats en sluit tenminste aan bij eventuele tekorten in de onderwijskwaliteit. De instelling betreft hierbij nadrukkelijk ook de deskundigheid van constructeurs, vaststellers en beoordelaars van examens.

⁸ Voor niet-bekostigde instellingen gelden geen wettelijke eisen aan docenten; de wet BIO is voor deze instellingen niet van toepassing.

4.3.3 Verankering

Planning, monitoring, evaluatie, verbetering en verantwoording gebeuren volgens een vastgelegde systematiek. De kwaliteitszorg is organisatorisch duidelijk belegd. Vastgelegd is wie externe belanghebbenden zijn en op welk organisatieniveau, waarover en wanneer de dialoog plaatsvindt. De examencommissie draagt zorg voor de borging van de examenkwaliteit.

4.4.2 Extern

Er is op een passend organisatieniveau een werkende dialoog met in elk geval het bedrijfsleven. Deze dialoog gaat tenminste over de ontwikkeling van onderwijs en examinering, de beoordeling van de kwaliteit daarvan evenals over de opleidingsportfolio.

Er is verantwoording naar externe belanghebbenden over in elk geval wat met hun inbreng is gebeurd, al dan niet aanvullend op de verantwoording in het jaarverslag.

De volgende (elementen van) indicatoren van financiële continuïteit uit het Toezichtkader bve 2012 zijn in het onderzoek betrokken:

7.1.1 Solvabiliteit

Besturen kunnen op langere termijn voldoen aan hun financiële verplichtingen. De solvabiliteit (eigen vermogen en voorzieningen totaal passiva) is gezond als deze een waarde heeft tussen 0,2 en 0,6.

7.1.2 Liquiditeit

Besturen kunnen op korte termijn (<1 jaar) voldoen aan hun verplichtingen. De liquiditeit (kortlopende vorderingen en liquide middelen kortlopende schulden) is gezond als deze een waarde hoger dan 0,5 heeft.

7.1.3 Rentabiliteit

Besturen houden baten en lasten met elkaar in evenwicht. De rentabiliteit (resultaat gewone bedrijfsvoering totale baten uit gewone bedrijfsvoering) is gezond als deze meerjarig een waarde heeft van nul.

Bijlage 2 – Kernthema's en gebruikte bronnen voor de drie metingen

Bij de uitvoering van de metingen wordt gebruik gemaakt van twee typen bronnen: inspectiebronnen en instellingsbronnen. Onderstaand overzicht geeft ten slotte een nadere uitwerking van die bronnen.

Overzicht - Metingen evaluatie Toezichtkader bve 2012 naar jaar, kernthema's en informatiebronnen

	Beginmeting	Tussenmeting	Eindmeting
Jaar waarin meting plaatsvindt	2012	2013	2015
Kernthema's	<p><i>Nulmeting:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stand kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit 2009 2. Toezichtbelasting / efficiency 3. Proportionaliteit van het toezicht <p><i>Voormeting:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Ontwikkelingen kwaliteitsborging 2009-2011 5. Bijdrage inspectie aan ontwikkeling kwaliteitsborging 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voortgang kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit 2. Toezichtbelasting / efficiency 3. Bijdrage inspectie 4. Proportionaliteit van het toezicht 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stand kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit 2. Toezichtbelasting / efficiency 3. Bijdrage inspectie 4. Proportionaliteit van het toezicht
Bronnen	<p>Bronnen inspectie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - onderzoek 'Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo' - instellingsprofielen - stelselonderzoek - aangepast toezicht (indien van toepassing): KO en OKV - themaonderzoek <p>Bronnen instellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gesprekken (perceptie kwaliteitsborging, implementatie kwaliteitsborging toezichtbelasting, rol inspectie) - aanvullende documenten 	<p>Bronnen inspectie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tussentijdse analyse - de staat van de instelling (minimaal 6 instellingen) - aangepast toezicht (indien van toepassing) <p>Bronnen instellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gesprekken (voortgang kwaliteitsborging) - aanvullende documenten 	<p>Bronnen inspectie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - tussentijdse analyse - de staat van de instelling (alle instellingen) - aangepast toezicht (indien van toepassing) <p>Bronnen instellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rapportages onderwijskwaliteit / kwaliteitsborging - gesprekken (perceptie kwaliteitsborging, implementatie kwaliteitsborging toezichtbelasting, rol inspectie) - aanvullende documenten

Kwalitatief: voortgang kwaliteitsborging

Veranderingen onderwijskwaliteit en kwaliteitsborging:
evaluatie Toezichtkader bve 2012

Bijlage 3 – Indicatoren voor onderwijskwaliteit in het onderzoek B+O

In het onderzoek B+O zijn vijf indicatoren voor onderwijskwaliteit gehanteerd (zie ook hoofdstuk 3). Voor het scoren van de instellingen is voor elk van de indicatoren een klasse-indeling gehanteerd. De indeling is als volgt:

Zwakke opleidingen:

1. meer dan 16,12% van de opleidingen van deze instelling is zwak
2. tussen de 5,18% en de 16,12% van de opleidingen van deze instelling is zwak
3. tussen de 1,29% en de 5,18% van de opleidingen van deze instelling is zwak
4. tussen de 0% en de 1,29% van de opleidingen van deze instelling is zwak
5. geen van de opleidingen van deze instelling is zwak

Zeer zwakke opleidingen:

1. meer dan 4,81% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
2. tussen de 2,15% en de 4,81% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
3. tussen de 0,93% en de 2,15% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
4. tussen de 0% en de 0,93% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
5. geen van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak

Examinering:

1. geen van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
2. 0% - 50% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
3. 0% - 75% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
4. 75% - 100% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
5. 100% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende

Onderwijstijd:

1. Zowel in 2007 als 2009 1 of meer opleidingen onvoldoende op onderwijstijd
2. Of in 2007 óf 2009 1 of meer opleidingen onvoldoende op onderwijstijd
3. Zowel in 2007 als 2009 géén opleidingen onvoldoende op onderwijstijd

Opbrengsten:

1. 0% - 64,32% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
2. tussen de 64,32% en de 70,53% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
3. tussen de 70,53% en de 75,55% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
4. tussen de 75,55% en de 83,04% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
5. meer dan 83,04% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst

Bijlage 4 – Berekeningsgrondslag klasse-indeling combinatie kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

Overzicht B1 – Berekeningsgrondslag klasse-indeling combinatie kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit (alle bekostigde instellingen, n=20)

Toelichting:

- KB = kwaliteitsborging; OK = onderwijskwaliteit; KB + (OK*3,2) = gewogen totaalscore voor kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit; KB&OK = combinatie kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit (gewogen)
- Klasse 1 = relatief laag; klasse 2 = midden; klasse 3 = relatief hoog
- Bij het combineren van de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit zijn de scores voor beide dimensies bij elkaar opgeteld, waarbij is gecorrigeerd voor de verschillen in omvang van de schaal (op basis van de gemiddelde score). Dit resulteert in een weegfactor van 3,2 voor de score op onderwijskwaliteit

	Overzicht 4.3		Overzicht 5.3		Overzicht 5.8	
	Score KB	Klasse KB	Score OK	Klasse OK	Score KB + (OK*3,2)	Klasse KB&OK
aoc1	29	1	18	2	87	1
vak1	29	1	19	2	90	1
vak2	31	1	15	2	79	1
roc1	37	1	12	1	75	1
aoc2	41	2	12	1	79	1
roc2	48	2	20	2	112	2
roc3	53	2	11	1	88	1
roc4	57	2	22	3	127	2
aoc3	60	2	21	2	127	2
aoc4	61	2	22	3	131	2
roc5	63	2	15	2	111	2
roc6	64	2	14	1	109	2
vak3	67	2	24	3	144	3
roc7	68	2	16	2	119	2
roc8	69	2	20	2	133	2
roc9	70	2	20	2	134	3
roc10	75	3	23	3	149	3
aoc5	81	3	19	2	142	3
roc11	81	3	23	3	155	3
roc12	89	3	21	2	156	3
<i>gemiddeld</i>	59		18,4		59 : 18,4 = 3,2	