



# Wat doet de inspectie zelf aan kwaliteitszorg?

**Geurt van Hardeveld en Jos Verkroost**

zijn werkzaam bij de Inspectie van het Onderwijs.  
E-mail: g.vanhardeveld@owinsp.nl

Dit artikel maakt duidelijk hoe de Inspectie van het Onderwijs haar kwaliteitssysteem heeft ingericht en wat scholen daar in de praktijk van merken.

**K**inderen hebben recht op goed onderwijs. Zij en hun ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs voldoet. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Hierbij gaat het om vragen als: krijgen alle leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit, voldoen scholen aan wet- en regelgeving en hebben ze hun financiën in orde? Gezien het grote belang van onderwijs voor de samenleving, vindt deze het nodig dat er toezicht op wordt gehouden. Dat doet de Inspectie van het Onderwijs.

Het werk van de onderwijsinspectie kan voor de scholen ingrijpend zijn, zeker als er een onderzoek op de school plaatsvindt. Allereerst is het van belang dat de informatie waarop de inspecteur zich baseert, correct is. Risicogericht onderzoek vindt alleen plaats als er risico's zijn. De inspecteur moet daarbij gericht die risico's onderzoeken, om de school niet overmatig te belasten. Bij het onderzoek moet de inspecteur volgens een protocol (toezichtkader) werken om ervoor te zorgen dat hij of zij de juiste dingen onderzoekt voor het oordeel en dat oordeel voldoende onderbouwt. Honderd procent objectiviteit is in het beoordelen van een complex systeem als een school nooit mogelijk, maar gegeven de professionaliteit van de inspecteur moet inspecteur Smit op een basisschool in Amsterdam tot dezelfde oordelen komen als inspecteur Jansen in Maastricht. Daarbij zal altijd sprake zijn van individuele stijlverschillen maar die mogen het resultaat niet beïnvloeden. Uiteindelijk leidt het onderzoek tot een openbaar oordeel over de school dat grote impact kan hebben.

Transparantie in de werkwijze, een professioneel optreden en onafhankelijkheid in de oordeelsvorming zijn daarom van groot belang voor het vertrouwen dat in

het toezicht wordt gesteld. Belangrijk bij het werk is dat de inspectie zelf het goede voorbeeld geeft. De eigen kwaliteitszorg van scholen is een belangrijk element in het onderwijsbeleid en daarmee in toezicht door de inspectie. Door te laten zien dat de inspectie ook zelf actief werk maakt van kwaliteitszorg kan zij met meer gezag haar toezicht op de scholen uitoefenen en op dit punt eisen stellen aan die scholen. Daarom heeft de inspectie ervoor gekozen haar kwaliteitssysteem extern te laten certificeren.

### **Kwaliteitssysteem**

Een goed werkend systeem van kwaliteitszorg vereist een kwaliteitsbeleid dat doelgericht, systematisch en integraal van opzet is. Een kwaliteitssysteem moet daarnaast voor de inspectie drie functies vervullen die voor de organisatie van belang zijn, namelijk: het signaleren van risico's, ontwikkelen en borgen, en verantwoord worden van de kwaliteit van het toezicht. De ISO 9001 norm bleek in deze functies te voorzien. De norm is gericht op het verhogen van de klanttevredenheid door het voldoen aan de klanteisen en de wettelijke eisen die worden gesteld aan producten en processen. De inspectie gaat bij verschillende groepen na of haar werk voldoet aan gestelde kwaliteitscriteria. Daarvoor heeft zij het begrip 'klant' wel wat moeten aanpassen. Waar de ISO-norm spreekt over klant, hanteert de inspectie de term stakeholders voor de volgende groepen: Minister van OCW (opdrachtgever), de samenleving (belanghebbenden) en (onderwijs)instellingen (onder toezicht gestelden).

### **Uitgangspunten**

De inspectie heeft het kwaliteitssysteem op basis van ISO 9001 consequent opgebouwd vanuit haar missie 'Effectief toezicht voor goed onderwijs'. Daarvan uitgaande omvat het kwaliteitssysteem alle elementen die noodzakelijk


## **Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit**

zijn om de doelen te bereiken. Bij de opzet daarvan heeft de inspectie zeven uitgangspunten gehanteerd die ook van toepassing zijn op onderwijsinstellingen.

### *Hantering van een kwaliteitskader*

Bij het kwaliteitsonderzoek op scholen maakt de inspectie gebruik van een toezichtkader. Dit kader kent kwaliteitsaspecten en -criteria en beslisregels die als leidraad dienen voor het eindoordeel over de kwaliteit van het onderwijs en het daaraan gekoppelde toezichtarrangement. Het lag voor de hand dat de inspectie voor de beoordeling van de eigen organisatie en werkwijze een vergelijkbare benadering zou kiezen. De inspectie heeft de ISO 9001 norm daarom uitgewerkt in een kwaliteitskader aan de hand waarvan alle organisatieonderdelen jaarlijks worden beoordeeld. Deze werkwijze sluit immers aan bij de deskundigheid die in de inspectie zelf al aanwezig is in het eigen primaire proces. Dit leidt tot een groot draagvlak in de eigen organisatie. Inspecteurs en medewerkers snappen heel goed dat, als scholen aan zo'n kader worden onderworpen, zij zelf op vergelijkbare wijze ook onder de loep worden genomen.

### *Onafhankelijke beoordeling*

Voor scholen is de inspectie een externe, onafhankelijke partij, zowel in haar oordeel als in haar oordeelsvorming. De inspectie vindt het daarom belangrijk dat haar eigen organisatie en werkwijze op vergelijkbare wijze worden beoordeeld door een onafhankelijke partij, die een oor- 

deel uitspreekt over haar kwaliteitsstelsel. Die uitspraak is openbaar. De inspectie kan worden aangesproken op een verantwoorde uitvoering van haar toezicht. Uit contacten met scholen en andere stakeholders blijkt dat zij waarderen dat de inspectie er (vrijwillig) voor heeft gekozen om ook onderwerp te zijn van externe beoordeling.

### *Focus op professioneel handelen*

Voor scholen is de kwaliteit van leraren cruciaal voor goed onderwijs. Als leraren opbrengstgericht werken en inspelen op de verschillen tussen leerlingen, komt dat de kwaliteit van het onderwijs ten goede. De school bewaakt en bevordert deze kwaliteit. Voor de inspectie is het professioneel handelen van de inspecteurs een voorwaarde voor uitvoering van 'goed' toezicht. Dat handelen moet daarom worden bewaakt en gemeten. De inspectie schept daartoe een uitdagende en professionele werkomgeving, gericht op de kernwaarden van goed toezicht: onafhankelijkheid, deskundigheid en transparantie.

### *Basiskwaliteit en dynamische kwaliteit*

Om de kwaliteit van een school te beoordelen heeft de inspectie kenmerken geformuleerd waaraan de onderwijskwaliteit minimaal moet voldoen (basiskwaliteit). Deze kwaliteitskenmerken zijn gebaseerd op de Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Onderwijstoezicht. Ook voor de inspectie zelf geldt zo'n basiskwaliteit. Deze basiskwaliteit is ontleend aan de ISO 9001 norm en vertaald in het eigen kwaliteitskader. Basiskwaliteit heeft echter geen eeuwigheidswaarde. Scholen en dus ook de inspectie moeten meegroeien met de veranderende eisen die de omgeving in de loop van de tijd gaat stellen, ook wel de dynamische kwaliteit genoemd. Het kwaliteitsstelsel kijkt dus niet enkel of de inspectie

aansluit bij de eisen van enig moment maar ook of zij bij verandering van die eisen voldoende innoveert om dat te blijven doen.

### *Risicogerichte benadering*

Jaarlijks voert de inspectie voor elke school een risicoanalyse uit. Zo bepaalt zij of er aanwijzingen zijn dat een school onvoldoende kwaliteit levert. Mocht dit het geval zijn, dan voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit waarin zij vaststelt of er tekortkomingen zijn. Deze proportionele werkwijze past de inspectie ook toe op de kwaliteit van haar eigen werkzaamheden. Daarom richt de inspectie zich bij toezicht op de eigen kwaliteit primair op die werkzaamheden die er het meest toe doen en op die organieke onderdelen die daarbij een groter risico op onderpresteren vertonen. Net als bij de scholen is bij onderdelen die in hoge mate een zelfcorrigerend vermogen laten zien en aantoonbaar werken aan de eigen verbetercyclus, het interne toezicht minder frequent en intensief dan waar dit minder het geval is.

### *Kwaliteits- en managementcyclus*

Van scholen wordt gevraagd om jaarlijks de resultaten van hun leerlingen en regelmatig het onderwijsleerproces te evalueren en, indien nodig, planmatig aan verbeteractiviteiten te werken. Deze activiteiten maken deel uit van de kwaliteitscyclus. Daarnaast hebben scholen te maken met de planning en control van hun bedrijfsvoering (managementcyclus). Vaak zijn deze cycli gescheiden en leveren zij dubbel werk op. De inspectie heeft ervoor gekozen de reguliere bedrijfsvoering en de sturing op kwaliteit, voor zover essentieel voor het bereiken van de strategische doelen, te laten samenvallen. Daardoor is het model een mengvorm van kwalitatieve en kwantitatieve doelen. Uitgangspunt daarbij is dat voldoende kwaliteit ook een kwaliteit is.

Door deze keuze vallen kwaliteitszorg en planning en control in hoge mate samen, hetgeen zeer efficiënt is.

### *Verbetercyclus*

Een school is zelf verantwoordelijk voor het verbeteren van de kwaliteit van haar onderwijs. Beleidsmatig realiseren van kwaliteitszorg betekent continu reageren op nieuwe ontwikkelingen in de organisatie en zo nodig verbetermaatregelen nemen die passen bij de uitkomsten van een evaluatie in het licht van de gestelde kwaliteitsdoelen. Ook de inspectie evalueert continu de kwaliteit van haar werk om vanuit haar professionaliteit eventuele fouten op te pakken om ervan te leren en ze te verbeteren. Zij hanteert daarbij verschillende evaluatieinstrumenten voor de meting en verbetering van de kwaliteit van het toezicht zoals audits, tevredenheidsonderzoeken, analyses van klachten en signalen, peer reviews en effectonderzoeken.

### **Hoe werkt het nu en wat merken scholen ervan?**

Datgene wat in de bovenstaande uitgangspunten is gesteld, wordt op de volgende pagina geïllustreerd met een onderdeel van het ontwikkelde kwaliteitskader. Dit kader kent vier managementgebieden: 1. beleid en organisatie, 2. management van personeel en voorzieningen, 3. uitoefening van toezicht, en 4. meting, analyse en verbetering. Dat zijn kernpunten van waar de kwaliteit van het onderwijstoezicht aan afgemeten wordt. De managementgebieden functioneren in de context van te stellen kwaliteitseisen en de te realiseren resultaten. Deze kwaliteitseisen vinden hun basis in drie kernwaarden van goed toezicht: onafhankelijkheid, deskundigheid en transparantie. De resultaten betreffen de mate waarin de inspectie aan de eisen voldoet. In essentie gaat het bij het kwaliteitskader om vier samenhangende vragen:

1. Wat is de visie van de inspectie op de kwaliteit van haar toezicht en wie is waarvoor verantwoordelijk?
2. Hoe wil de inspectie deze visie realiseren?
3. Hoe wordt de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht geborgd?
4. Hoe meet de inspectie in hoeverre de visie wordt gerealiseerd en hoe werkt zij aan verbetering?

Die lijn, waarbij de kwaliteitszorg zich vrijwel exclusief richt op de bijdrage aan de centrale doelen, wordt ook zichtbaar in een van de aspecten die deel uitmaakt van het managementgebied Uitoefening Toezicht. Dit hele gebied is gericht op de kernactiviteit van de inspectie als toezichthouder met kwaliteitsaspecten Methoden, Werkprocessen en Uitvoering Toezicht. Dit laatste wordt bovenaan de volgende pagina getoond. Sommige criteria worden op organisatieniveau beoordeeld en een aantal op decentraal niveau. Een belangrijk kwaliteitsonderwerp is criterium 3 dat beoordeelt of de inspectie haar methoden zo toepast dat onder vergelijkbare omstandigheden gelijksoortige oordelen worden geveld. Dit is uiterst belangrijk vanuit het oog-

punt van rechtsgelijkheid van de scholen die onder toezicht staan. Het is ten opzichte van de buitenwereld essentieel dat inspecteurs dat zeer nauwgezet doen. Tegelijkertijd weten we dat geen enkele school gelijk is aan een andere school. Dit vraagt soms maatwerk bij de beoordeling en het vraagt deskundigheid van de inspecteur. Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bevindt zich in het spanningsveld tussen enerzijds gelijkheid van oordelen en anderzijds recht doen aan verschillende situaties. Daarom gaat er achter dit criterium een reeks van activiteiten schuil die in het interne jargon IBB heten (Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid), het vraagstuk van de inspecteurs Smit en Jansen.

#### Kwaliteit methoden

De inspecteurs volgen bij hun toezichtswerk de richtlijnen in de werkinstructies en komen tot een oordeel dat is afgeleid van de geldende criteria. Hoewel het toezichtswerk redelijk strak geïnstrumenteerd is met onder meer de toezichtkaders, laat de werkelijkheid noodzakelijkerwijze toch de nodige keuzeruimte. Onderwijs is nu eenmaal een complex proces en het is veel lastiger om te beoordelen of 'de ontwikkelingsgang van de leerling adequaat wordt

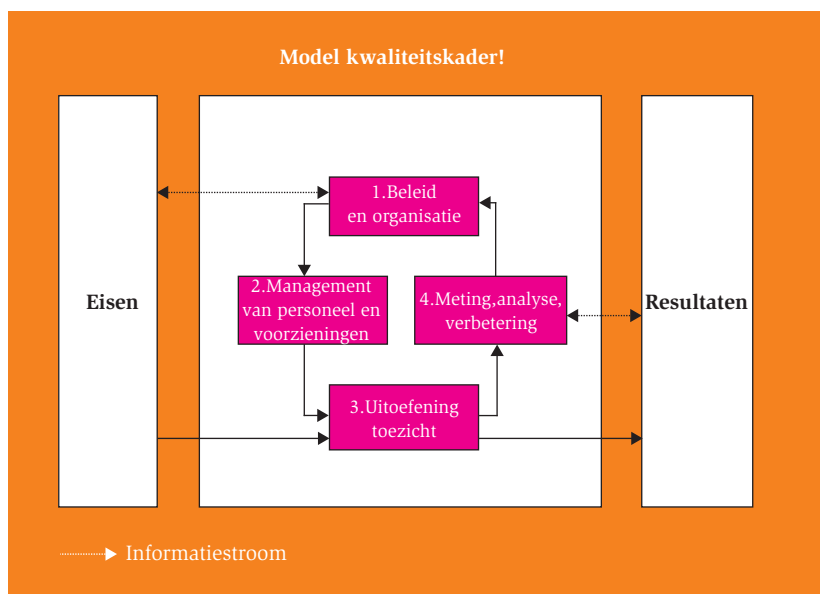
gevolgd' dan of voedingsmiddelen wel of niet onder de 7 graden Celsius worden opgeslagen. Het is onmogelijk en ook zeker onwenselijk om dat dicht te regelen in verfijnde toezichtkaders. Dat zou de vrijheid van inrichting van het onderwijs veel te veel onder druk zetten en bovendien inspecteurs reduceren tot vinkenzetters. Gelijktijdig is het wel de bedoeling dat die inspecteurs tot vergelijkbare oordelen komen. Verschillen kunnen verklaarbaar zijn, maar als er ongewenste verschillen zijn is het nodig om vast te stellen wat de oorzaak daarvan is, voordat er maatregelen ter verbetering worden genomen.

#### Tevredenheidsonderzoeken

De IBB-activiteiten stoelen grofweg op 2 pijlers: verzameling en analyse van data en borgings- en verbeteractiviteiten. De data komen van twee bronnen, namelijk de beoordelingen die inspecteurs geven en de vragenlijsten die scholen invullen na het toezichtsonderzoek. Jaarlijks worden deze data statistisch geanalyseerd op systematische verschillen in beoordeling tussen onder meer inspectieteams en afzonderlijke inspecteurs. De uitkomsten hiervan worden vergeleken met antwoorden op de vragenlijsten. Daar wordt onder meer gevraagd of de school van mening is dat het oordeel afhankelijk is van de inspecteur (en of dus een andere inspecteur een gunstiger oordeel zou hebben gegeven). Dit gebeurt uiteraard achteraf en leidt tot een rapportage aan het management dat daarop verbeteractiviteiten moet inzetten (als dat nodig is).

#### Collegiale toetsing

Borgingsactiviteiten vinden deels al tijdens het proces plaats. Elk rapport van een inspecteur wordt door een referent (andere inspecteur) gelezen. Deze kijkt daarbij naar de methodische kwaliteit (toepassing van het kader) en naar de onderbouwing van de oordelen. De opmerkingen van



Figuur 1: Model kwaliteitskader



<b>Uitvoering toezicht</b>			
De inspectie draagt zorg voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht.			
#	Criterion	Centraal	Directies
1	De inspectie plant en voert haar werkzaamheden uit conform de jaarplannen.		•
2	De inspectie voert haar activiteiten transparant en zorgvuldig uit, volgens de beschreven processen.		•
3	De inspectie komt tot betrouwbare en (onder gelijksoortige omstandigheden) gelijksoortige oordelen, waaraan een geschikte gegevensverzameling ten grondslag ligt.	•	•
4	De inspectie is in haar oordelen onafhankelijk van het ministerie van OCW, waarvan zij een relatief autonoom onderdeel vormt, en van andere, externe belanghebbenden (in en rond het onderwijs).	•	•
5	De inspectie ziet erop toe dat de inspectie medewerkers zich houden aan de gedragsregels en -richtlijnen rond integriteit en geheimhouding.	•	•
6	De inspectie draagt zorg voor een behoorlijke en onafhankelijke behandeling van klachten met betrekking tot gedragingen van de inspectie.	•	•
7	De inspectie gebruikt de kennis en ervaring die opgedaan zijn bij het uitvoeren van het toezicht bij volgende toezichtactiviteiten en voor het verbeteren van haar processen.		•

Figuur 2: Kwaliteitsaspect Uitvoering van het toezicht

de referent zijn niet vrijblijvend: de inspecteur moet ze verwerken of moet goed kunnen onderbouwen waarom hij dat niet doet. Gaat het oordeel over een school naar 'zeer zwak', dan vindt nog een extra controle plaats door een afzonderlijke commissie die bindende uitspraken doet.

### Professionalisering

Borgings- en verbeteractiviteiten naast het reguliere proces vinden onder meer plaats in de begeleiding en scholing van inspecteurs. Als onderdelen van het toezichtkader tot opvallende verschillen in oordelen leiden, worden daar specifiek verbeteractiviteiten op gezet. Dat kunnen verbeterde richtlijnen zijn, oefeningen van beoordelingen in gesimuleerde situaties, trainingen in communicatie etc. Een deel van de onderzoeken wordt gedaan door twee inspecteurs. Zij vergelijken dan hun beoordelingen en bediscussiëren eventuele verschillen daartussen.

### Supervisie en bijwoningen

Voor het bewaken en meten van het professioneel handelen zet de inspectie verschillende instrumenten in, zoals supervisie door de leidinggevenden aan de hand van bezoeken van inspectieonderzoeken. Daarnaast vormen de auditbijwoningen een belangrijk onderdeel van het kwaliteitssys-

teem (*on-site witnessing* van een inspectieonderzoek). Hierin gaat de inspectie na of het toezichtonderzoek zorgvuldig wordt uitgevoerd en of het oordeel van de inspecteur betrouwbaar en valide is. Bij die audits zijn, naast interne auditoren, ook externe deskundigen betrokken.

### Meerwaarde

De ontwikkeling van het kwaliteitssysteem heeft de inspectie in de afgelopen jaren veel inspanningen gekost. Zij heeft ruimschoots geïnvesteerd in het beschrijven en vastleggen van werkprocessen en het vervolgens onderhouden daarvan. Deze processen zijn opgebouwd vanuit de kern van ons werk: wat doen inspecteurs precies als ze scholen bezoeken, wat hebben ze daarvoor nodig? Hoe valideert de inspectie de onderzoeksmethode en zorgt ze voor een transparante en onafhankelijke werkwijze? Welke deskundigheid is daarbij vereist? Het kwaliteitssysteem draait om dergelijke kwesties.

De inspectie is bovendien de laatste jaren in toenemende mate gaan handhaven. Dat heeft ertoe geleid dat zij steeds vaker partij is in juridische procedures rond die handhaving. In dergelijke omstandigheden is zorgvuldigheid een absoluut vereiste. In-

dien zaken zouden worden afgevoerd op grond van vorm- of procedurefouten in het proces van toezichthouden, zou dat grote materiële en imagoschade opleveren. Aangezien de juridisering van de relaties tussen overheid en scholen verder zal toenemen, zal ook de behoefte aan goede beheersing van de procedures en de dossiers groter worden. De huidige situatie biedt daar een goede basis voor.

Het kwaliteitssysteem vervult voor de organisatie een verantwoordings- en verbeterfunctie. Via regelmatige, openbare, betrouwbare en onafhankelijke oordelen over de kwaliteit legt de inspectie verantwoording af over de inzet van middelen en de uitvoering van het toezicht. Daarnaast ondersteunt het systeem de organisatie bij het bepalen van de kwaliteit van de werkzaamheden en het nemen van maatregelen voor verbetering van de kwaliteit.

Op deze wijze kan de inspectie waarborgen dat scholen op een faire wijze worden beoordeeld en dat zij, zoals de missie van de inspectie het stelt, 'effectief toezicht voor goed onderwijs' kan leveren ten behoeve van de leerlingen en de samenleving. Zonder een goed kwaliteitssysteem zou dat zeker minder het geval zijn geweest. 