



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

NAAR VERNIEUWD TOEZICHT

RAPPORTAGE PILOTS EN RAADPLEGINGEN MIDDELBAAR
BEROEPSONDERWIJS

juni 2016

1 Inleiding

Met de vernieuwing van het toezicht wil de inspectie scholen/opleidingen en besturen die voldoen aan de basiskwaliteitseisen stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het onderwijs, onder andere door een goede verbetercultuur te stimuleren (zie de Kamerbrief Toezicht in transitie van 28 maart 2014 en het rapport stimulerend en gedifferentieerd toezicht pilots 2014/2015). Voor de vernieuwing van het toezicht zijn het afgelopen jaar pilots en raadplegingen uitgevoerd.

De inspectie heeft naar aanleiding van de pilots en raadplegingen over het stimulerend en gedifferentieerd toezicht een afsluitend rapport geschreven met daarin de belangrijkste bevindingen. In dit rapport 'Naar vernieuwd toezicht' beschrijft de inspectie dat het veld de vernieuwingen in het toezicht sterk waardeert en het als een verbetering ziet. Men deelt de uitgangspunten van het onderzoekskader inclusief het waarderingskader in hoge mate. Besturen en scholen vinden het een verbetering ten opzichte van het huidige (gedetailleerdere) waarderingskader en men waardeert de aandacht voor stimulerende kenmerken. De ontwikkeling naar het direct aanspreken van het bestuur (po, so, vo) ziet men als een logische ontwikkeling en het sluit aan bij de verantwoordelijkheid die het bestuur heeft voor de onderwijskwaliteit.

Op basis van de pilots en de raadplegingen hebben we inmiddels aanpassingen gedaan. De rol van het schoolplan in po, so en vo is beter verwerkt, het onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen die uit de wet voortkomen (en waar we over kunnen oordelen) en eigen aspecten van kwaliteit waar we het veld in kunnen stimuleren is scherper gemaakt en verduidelijkt. Ook hebben we het onderzoek op verzoek waar we bijvoorbeeld een thema onderzoeken vervangen door een onderzoek op verzoek naar goede scholen of opleidingen. Deze scholen of opleidingen kunnen dan in aanmerking komen voor de waardering 'goed' op het niveau van de school of opleiding.

Het is duidelijk dat het onderwijsveld en de inspectieorganisatie nog moeten wennen aan het vernieuwde toezicht. We hanteren daarom een ingroeimodel en geven de besturen in po, so en vo de eerste vier jaar nog geen oordeel of waardering over het kwaliteitsgebied 'kwaliteitszorg en ambitie'. We zullen eerst alleen de standaarden beoordelen en waarderen. Voor de inspectie zullen in schooljaar 2016-2017 de verdere scholing van inspectiemedewerkers en uitvoerige communicatie over de vernieuwing met besturen en scholen de belangrijkste elementen zijn in de voorbereiding van de invoering.

In deze bijlage bespreken we de bevindingen van de pilots en raadplegingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). We bespreken allereerst de bevindingen uit de eerste ronde pilots in 2014/2015 en vervolgens uitgebreid de bevindingen van de pilots in 2015/2016. We sluiten af met het slotbeeld en de leerpunten.

1.1 Belangrijkste bevindingen vorige pilot en raadplegingen

Met de ontwikkeling van het nieuwe toezicht is de inspectie nu geruime tijd aan de slag. De koers is verwoord in de Kamerbrief Toezicht in transitie (maart 2014): het toezicht wordt gedifferentieerder, en stimulerender. Het toezichtkader wordt daartoe herzien, en inspectiebreed opgezet. Eerste concrete tussenproduct was het voorlopig

waarderingskader¹ waarmee vanaf eind 2014 en de eerste helft van 2015 in alle sectoren is gepilot.

Uitgangspunten vernieuwd toezicht

Met het nieuwe toezicht willen we beter aansluiten bij de ontwikkelingen in het onderwijsveld en de functie die toezicht heeft: waarborgen dat studenten opleidingen volgen van voldoende kwaliteit is de primaire taak van ons toezicht en bijdragen aan het stimuleren van goede onderwijskwaliteit. Ook willen we het toezicht bestuursgericht inrichten, zodat we aansluiten bij de verantwoordelijkheid van bestuur. Het maatwerk dat we hierbij nastreven zorgt voor aansluiting bij de organisatie en de verantwoording van de onderwijskwaliteit door het bestuur.

Pilot mbo (eerste pilot)

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zijn de eerste pilots voor het nieuwe toezicht uitgevoerd in de periode van maart tot en met september 2015. Hoofddoel was de toetsing van het concept waarderingskader mbo: de herkenbaarheid ervan voor de instellingen en de werking ervan bij de oordeelsvorming voor/door inspecteurs. Daarnaast zijn enkele elementen van de beoogde nieuwe werkwijze uitgeprobeerd. De pilot is uitgevoerd bij zes instellingen en omvatte in totaal tien kwalificatiedossiers (22 opleidingen).

Raadplegingen mbo

Om het waarderingskader te verbeteren en te optimaliseren, werden naast uitvoering van pilots ook diverse raadplegingen, themabijeenkomsten en consultaties georganiseerd om zo in dialoog met betrokken partijen het waarderingskader verder te ontwikkelen. De inspectie sprak met de sectororganisaties en met vertegenwoordigers uit het onderwijs- en beroepenveld, zoals docenten (via vakorganisaties), studenten (via JOB), praktijkopleiders, de commissie beroepsonderwijs, interne auditoren van mbo-instellingen en vertegenwoordigers van kwaliteitsnetwerken mbo.

Resultaten

De zes pilotinstellingen vonden het nieuwe waarderingskader een verbetering ten opzichte van het huidige kader (2012) en een overgrote meerderheid van de respondenten gaf een ruime voldoende, 7 of hoger, aan het uitgevoerde onderzoek als geheel. We geven hierna kort weer wat de belangrijkste bevindingen en verbeterpunten ten aanzien van het waarderingskader en de werkwijze waren vanuit de pilots en de raadplegingen.

Waarderingskader

Het waarderingskader vond men compleet: het bevat de relevante onderwerpen voor het toezicht, de portretten² zijn duidelijk en het kader doet meer recht aan het beroepsgerichte karakter van het middelbaar beroepsonderwijs. Ook waren er enkele verbeterpunten. Zo bleek dat de beschrijving in de portretten niet altijd werd gezien als een beschrijving van basiskwaliteit, maar als goede onderwijspraktijk en was er overlap tussen enkele portretten.

Voor de beoordeling van de standaard studiesucces in het kwaliteitsgebied onderwijsresultaten is gewerkt met enkele nieuwe indicatoren: startersresultaat, passende plaatsing, passend diploma en opstroom³. Met de nieuwe indicatoren

1 Concept waarderingskader mbo 2016, 22 januari 2015

2 In het waarderingskader dat bij de 1^e pilot gebruikt werd was bij iedere standaard een portret opgenomen. Portretten bevatten de belangrijkste elementen van de standaard. In het definitieve kader is elke standaard voorzien van een uitwerking en een verantwoording.

3 Alleen bij de standaarden in het gebied onderwijsresultaten gebruiken we onderliggende indicatoren omdat de beoordeling van deze standaard grotendeels is gebaseerd op 'harde' resultaatgegevens.

wordt beoogd een duidelijker relatie te leggen met het onderwijsproces. Over de informatieve waarde van de nieuwe indicatoren zijn zowel inspecteurs als instellingen positief. De relatie tussen de indicatoren en het onderwijsproces kan in de uitvoering van het onderzoek nog beter worden gelegd, waardoor ook de meerwaarde ervan wordt vergroot.

1.1.1

Werkwijze

Nieuw in de werkwijze waren de volgende elementen:

- de onderzoeksopzet sluit aan bij de organisatiestructuur;
- een presentatie van de onderwijsteams als start van de onderzoeken;
- het onderzoek werd afgesloten met een feedback- en verbetergesprek.

Onderzoeksopzet sluit aan bij organisatiestructuur

De beoogde nieuwe werkwijze in het onderzoekskader biedt ruimte om in de onderzoeksopzet aan te sluiten bij de wijze waarop instellingen hun onderwijs organiseren. In deze pilot is daarom getoetst of een bredere insteek van het onderzoek meerwaarde geeft aan het onderzoek en de oordelen. De insteek van de onderzoeken was dat alle opleidingen uit één kwalificatiedossier die door een onderwijsteam worden verzorgd, onderzocht werden.

Instellingen vonden het een verbetering dat het onderzoek meer aansloot bij de wijze waarop de instelling de uitvoering van het onderwijs heeft georganiseerd. Daardoor ontstond een breder beeld van de onderwijskwaliteit op teamniveau. Een punt van aandacht is dat de inrichting van de organisatie niet altijd overeenkomt met de wijze waarop de kwalificatiedossiers worden aangeboden.

Presentatie onderwijsteams als start van het onderzoek

Nieuw in de werkwijze was ook de presentatie door de onderwijsteams als start van de onderzoeken. Teams vonden het prettig dat ze zelf bij aanvang van het onderzoek de toon konden zetten. Bovendien konden ze het perspectief schetsen waartegen de bevindingen van de inspectie moesten worden afgezet/gespiegeld.

Feedback- en verbetergesprek

In onze huidige werkwijze wordt na een onderzoek naar de Staat van de Instelling (SVI) het conceptrapport besproken met het College van Bestuur (CvB). In de pilot werd het conceptrapport tevens besproken met (een vertegenwoordiging van) de onderwijsteams. Het karakter van het gesprek was ook breder dan alleen het bespreken van het rapport. De vraag 'Wat heeft u gedaan na ons onderzoek?' stond centraal. Wat wil het team anders gaan doen of wat juist niet.

Het feedback- en verbetergesprek werd unaniem als waardevol ervaren. Het gesprek nodigde de teams uit om de rapporten te lezen, na te denken over mogelijke verbeteringen en hierover de dialoog aan te gaan met de inspectie.

Analyse van administratieve last

Instellingen verwachtten een verlichting van de administratieve last. Dat hebben ze tijdens deze pilot niet ervaren. Met name de aanlevering van documenten voorafgaand aan het onderzoek kostte hen meer tijd dan voorheen.

Het aantal documenten dat werd aangeleverd was groot, maar er was geen significant verschil met de huidige werkwijze. Wij zien ten aanzien van de informatieverstrekking wel kansen om de (ervaren) administratieve last te verminderen, bijvoorbeeld door meer aan te sluiten bij de verantwoordingsinformatie van de instelling en gefaseerd en gericht informatie op te vragen en daarbij beter aan te sluiten bij de systemen van de instelling.

1.2

Beoogde aanpak vernieuwd toezicht

Bij de operationalisering van de hiervoor genoemde uitgangspunten en de ontwikkeling en verfijning van het onderzoekskader, dat naast het waarderingskader ook de werkwijze omvat, is het veld opnieuw nauw betrokken geweest. In de eerste plaats is het onderzoekskader uitgetest bij twee pilotinstellingen. Verder hebben internetconsultaties plaatsgevonden en zijn bijeenkomsten gehouden met betrokkenen op alle niveaus en in verschillende samenstellingen. Dit is door het veld zeer gewaardeerd.

Pilot mbo (tweede pilot)

Het hoofddoel van de tweede pilotronde, de *pilots geïntegreerd, bestuursgericht toezicht*, was nagaan hoe de vierjaarlijkse onderzoeken op bestuursniveau het beste kunnen worden opgezet en uitgevoerd. Ook is het concept waarderingskader opnieuw getest, omdat het na de eerste pilots is herzien. Binnen de sector mbo lag de focus op de nieuwe werkwijze: maatwerk. Nieuw in de werkwijze zijn vooral het inrichten van een onderzoek op maat (onderzoeksplan) en het werken met verschillende onderzoekstypen, de verificatieonderzoeken, risico-onderzoek en het onderzoek op verzoek. Vertrekpunt was de vraag wat essentiële elementen zijn in de opzet van het inspectie-onderzoek, zodat het bijdraagt aan de onderbouwing van het oordeel of waardering op bestuursniveau.

In de periode december 2015 tot en met maart 2016 zijn de pilots uitgevoerd bij twee instellingen: een mbo-instelling en een vo/mbo-instelling. In totaal zijn 21 mbo-opleidingen betrokken geweest bij de onderzoeken.

Raadplegingen mbo

In de gesprekken met verschillende stakeholders gaf men steeds aan erg te spreken te zijn over de wijze waarop de inspectie het veld betreft bij het ontwerp en de ontwikkeling van het onderzoekskader. Het draagvlak ervoor lijkt dan ook groot. We geven hierna kort weer op welke wijze het veld betrokken is bij c.q. geïnformeerd is over de ontwikkeling van het nieuwe toezicht (zie voor het overzicht de tabel).

Internetconsultaties onderzoekskader

De internetconsultatie van het *waarderingkader* mbo vond plaats van 27 november tot en met 29 december 2015. 23 mbo-instellingen en mbo-organisaties hebben gereageerd. Op de internetconsultatie over het *onderzoekskader* die plaatsvond van 26 januari tot en met 29 februari 2016 reageerden veertien mbo-instellingen en mbo-organisaties.

Raadplegingen

In vervolg op de eerdere raadplegingen over het waarderingskader, organiseerden we wederom diverse raadplegingen en themabijeenkomsten die nu vooral in het teken stonden van het onderzoekskader. Zo gingen we in gesprek met de klankbordgroepen van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs en we deelden onze inzichten met een aantal innovatie instellingen, waarbij we nagingen of het nieuwe toezicht ontwikkelingen stimuleert of juist belemmert.

Stakeholdersbijeenkomst mbo

In maart 2016 sloten we het raadplegingstraject af met een stakeholdersbijeenkomst. Deze bijeenkomst werd door ruim honderd vertegenwoordigers vanuit alle doelgroepen bezocht: docenten, studenten, bestuurders, directeurs, werkgevers en kwaliteitszorgfunctionarissen. Zij gingen met elkaar in gesprek over de belangrijkste onderwerpen voor het nieuwe toezicht, bijvoorbeeld over de vraag wat het doel van het toezicht zou moeten zijn:

waarborgen van de basiskwaliteit of stimuleren? Ook werd gesproken over de sterkste en zwakste elementen van de nieuwe werkwijze.

Een overzicht van alle bijeenkomsten en raadplegingen is opgenomen als bijlage I.

Evaluatie

De evaluatie is gebaseerd op de uitkomsten van de volgende activiteiten:

Raadplegingen

- Analyse van de uitkomsten van de twee internetraadplegingen en van de uitkomsten van de diverse raadplegingsbijeenkomsten.

Observaties uitvoering pilots

- Twee leden van het projectteam observeerden tijdens de onderzoeken de werkzaamheden van de beide onderzoeksteams ter plaatse met als doel zicht te krijgen op de mogelijke knelpunten rond de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid binnen en tussen beide onderzoeksteams.

Evaluatiegesprekken

- Kort na afronding van het onderzoek ter plaatse vond een mondeling evaluatiegesprek plaats met de gesprekspartners tijdens het onderzoek en andere betrokkenen binnen de pilotinstellingen.

Monitoring en evaluatie

- Naast de mondelinge evaluatie op de instelling vond er door middel van vragenlijsten een tweede monitoring en evaluatie plaats met de instellingen en het inspectieteam. In dit deel zijn ondermeer vragen opgenomen over de tevredenheid over het uitgevoerde onderzoek. De vragenlijst is ingevuld door 78 respondenten die een rol hebben gespeeld in het onderzoek, waaronder bestuurders, managers, teamleiders en docenten.

2 Bevindingen vernieuwd toezicht

Het waarderingskader mbo is na de eerste pilot aangepast:

- de *portretten* zijn vervangen door *uitwerkingen* en een *verantwoording*;
- er is (ook visueel) onderscheid gemaakt tussen wettelijke vereisten en overige aspecten van kwaliteit;
- inhoudelijke aanpassingen: het verwijderen van overlap tussen standaarden en tekstuele aanscherpingen.

De aanpassing van het kader heeft geresulteerd in een nieuwe conceptversie⁴, die voor de tweede pilot en de tweede ronde raadplegingen is gebruikt. Voor mbo geldt dat alleen in het kwaliteitsgebied *Kwaliteitszorg en ambitie* een 'eigen aspect van kwaliteit' is opgenomen; alle standaarden inclusief uitwerkingen zijn verder gebaseerd op de wettelijke eisen. Dat komt mede omdat de WEB op onderdelen specifiek is dan de andere sectorwetten. Dit expliciete onderscheid in wettelijke vereisten en overige aspecten van kwaliteit komt voort uit de wens van de Tweede Kamer het toezicht vooral te baseren op de bij wet geregelde deugdelijkheidseisen.

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen weer voor de sector mbo, en de conclusies die we daaruit trekken voor het vervolg. We bespreken achtereenvolgens de uitgangspunten van het vernieuwde toezicht (paragraaf 2.2), het waarderingskader (paragraaf 2.3) en de werkwijze (paragraaf 2.4).

2.1 Bevindingen waarderingskader

Uit de pilots en de raadplegingen bleek dat belanghebbenden nog steeds positief zijn over het waarderingskader. Zij waarderen de heldere opbouw en de inhoud ervan. Ook zien zij de ruimte die het biedt om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Wel wordt in het open karakter van het kader een risico gezien voor verschil van interpretatie door inspecteurs met als gevolg dat oordelen mogelijk minder eenduidig en betrouwbaar zijn. Wat dit betreft wordt in de raadplegingen en door de pilotinstellingen opgemerkt dat dit meer vraagt van de deskundigheid van inspecteurs en dat die geborgd moet worden.

Het waarderingskader beschrijft de basiskwaliteit, aldus de instellingen. Vrijwel alle elementen uit het waarderingskader-mbo hebben een wettelijke basis. Er is slechts één 'eigen aspect van kwaliteit' opgenomen. Hierin wijkt mbo af van de andere sectoren. Instellingen vragen zich af of toezicht in het mbo daardoor minder stimulerend is dan in andere sectoren. Dat is niet het geval: uit de pilots kwam naar voren dat de nieuwe werkwijze en het optreden van inspecteurs over het algemeen als meer stimulerend worden ervaren. Ook uit de raadplegingen bleek dat het aansluiten van de onderzoeken op de ambities en de organisatie van de instelling het stimulerende karakter versterkt. Uit de pilotonderzoeken bleek dat er over het algemeen goed gewerkt kan worden met het aangepaste waarderingskader.

Overzicht per kwaliteitsgebied

Per standaard zijn de verbetervoorstellen uit de raadplegingen en verbeterpunten uit de pilots geïnventariseerd. In bijlage II is per kwaliteitsgebied weergegeven wat de belangrijkste punten waren.

⁴ Concept onderzoekskader januari 2016

(Gedifferentieerd) oordelen

Over het gedifferentieerd oordelen (driepuntschaal met onvoldoende-voldoende-goed) is nog geen eenduidige conclusie te trekken. Het gedifferentieerd oordelen is binnen het mbo niet 'nieuw'. Al sinds 2012 bestaat de mogelijkheid om meer gedifferentieerd te oordelen en onvoldoende, voldoende of goed te geven.

Een aantal maal wordt wel opgemerkt dat de normering als streng ervaren wordt. Op standaardniveau wordt dit veroorzaakt doordat de WEB op onderdelen specifiek is dan de andere sectorwetten, waardoor er aan meer deugdelijkheidseisen moet worden voldaan om een voldoende te krijgen. Wat betreft een oordeel of waardering op opleidingsniveau komt dat doordat, anders dan nu het geval is, het oordeel over examinering meeweegt in het oordeel of waardering over de opleiding. Naar aanleiding van de raadplegingen is gekozen voor een groeimodel, waarbij we vanaf augustus 2021 examinering en diplomering betrekken bij het oordeel of de waardering van de opleiding.

Doordat het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie in de sectorkaders voor vo en mbo op onderdelen wat verschillend waren uitgewerkt, was het in de pilot voor inspecteurs lastiger om op bestuursniveau tot een oordeel of waardering te komen bij het gecombineerde vo/mbo-bestuur dan bij een bestuur dat onderwijs verzorgt in één sector.

Herkenbaarheid voor instellingen

In de bijeenkomsten met vertegenwoordigers van niet-bekostigde instellingen werd aangegeven dat het onderzoekskader vooral is geschreven vanuit het perspectief van bekostigde instellingen, en dat daarom onvoldoende in het kader duidelijk wordt wat voor de niet-bekostigde instellingen van toepassing is.

2.2

Bevindingen werkwijze

Het onderzoekskader omvat naast het waarderingkader ook de wijze waarop de inspectie haar onderzoeken gaat inrichten. We beschrijven hierna per onderzoeksfase de uitkomsten.

Vorbereiding onderzoek

De inspectieonderzoeken zijn in de nieuwe aanpak volledig maatwerk. Om tot een goede inrichting van het onderzoek te komen is het onderzoek gestart met een gesprek met het bestuur. De expertanalyse vormt de basis voor dit startgesprek. In de expertanalyse wordt bij de inspectie beschikbare (verantwoordings)informatie geanalyseerd. Op basis van deze analyse en de informatie uit het startgesprek wordt een onderzoeksplan opgesteld. Expertanalyse, startgesprek en onderzoeksplan vormen zodoende gezamenlijk de voorbereiding op het onderzoek.

Expertanalyse

Een goede voorbereiding op het startgesprek is cruciaal om het gesprek voldoende diepgaand, gericht op werking in de praktijk, te kunnen voeren. Centrale vraag is feitelijk: hoe zit deze instelling in elkaar? Inspecteurs hebben vooraf vooral informatie nodig over het bestuursmodel, de onderwijsresultaten en het systeem van kwaliteitsborging. Die informatie kan er ook uit bestaan dat sommige onderdelen voor ons nog onbekend zijn.

Startgesprek met bestuur

De instellingen waarderen de maatwerkopzet van het onderzoek dat begint met een startgesprek. In de pilot bood het startgesprek volgens het inspectieteam nog onvoldoende houvast om tot een weloverwogen onderzoeksplan te komen waarin de keus voor te onderzoeken standaarden en opleidingen goed te onderbouwen was.

Beide inspectieteams hebben aanvullende gesprekken gevoerd om voldoende informatie te verkrijgen, bijvoorbeeld over de opzet en werking van het kwaliteitszorgsysteem. Het woord 'startgesprek' scheidt wellicht ook niet helemaal de juiste verwachtingen, het is veel meer een startonderzoek en zal veelal meerdere gesprekken omvatten, niet alleen met het bevoegd gezag. Opbrengst van het gesprek moet zijn dat inspecteurs weten hoe het kwaliteitszorgsysteem in elkaar zit, dat ze een eerste beeld hebben van de werking ervan en dat risico's en kansen van de instelling met de bestuurder(s) zijn besproken.

Onderzoeksplan

In het onderzoeksplan beschrijven we de inrichting van het onderzoek. Op het niveau van het bestuur worden altijd de kwaliteitsgebieden kwaliteitszorg en ambitie en financieel beheer onderzocht. Op het niveau van de opleidingen worden drie soorten onderzoek uitgevoerd: verificatieonderzoek, onderzoek naar risico-opleidingen⁵ en onderzoek op verzoek. De resultaten van deze onderzoeken dragen bij aan de beoordeling van de onderzochte gebieden op bestuursniveau.

Voor verificatieonderzoeken wordt een selectie gemaakt van te onderzoeken standaarden. Het bleek voor inspectieteams niet eenvoudig om tot een afgewogen keuze te komen. Bij het maken van het onderzoeksplan bleek de focus vooral op de drie nieuwe onderzoekstypen te liggen en minder op (de relatie met) het onderzoek op bestuursniveau. Ook is de ervaring van de inspectieteams dat de 'vertaling' van het onderzoeksplan naar een onderzoeksprogramma voor de instelling noodzakelijk is voor een goede uitvoering, maar nu nog geen expliciet onderdeel is van de werkwijze.

Wat betreft het onderzoeksplan hebben we in de pilot het volgende geleerd:

- het onderzoeksplan is voor de instelling en voor de inspectie een cruciaal document: het is een verantwoordingsdocument én een communicatiemiddel. Het moet volkomen duidelijk zijn wat er wordt onderzocht en wat de reden daarvan is, en hoe het bijdraagt aan de oordelen op bestuursniveau.
- voor een goed verloop van het onderzoek is het nodig dat het onderzoeksplan wordt besproken met (sleutelfiguren binnen) de instelling.
- de tijd tussen het opstellen van een onderzoeksplan en de uitvoering ervan zoals nu is opgenomen in het onderzoekskader bleek in de praktijk te kort.
- een beoordeling van de onderzoeksplannen om kwaliteitsverschillen te voorkomen. Uitgangspunt is daarbij wel het maatwerk per instelling en opleiding.

Steekproef of maatwerk?

In het huidige toezichtsmodel weten de instellingen dat de inspectie maximaal vijf opleidingen onderzoekt. Bij de nieuwe opzet is het aantal te onderzoeken opleidingen niet bekend. Instellingen hebben behoefte aan houvast, zo bleek uit de raadplegingen en uit de pilot. Zij stellen bijvoorbeeld vragen over het aantal opleidingen dat wordt onderzocht bij een verificatieonderzoek, en vooral of dit kan worden gemaximeerd.

Uit de pilot kwam naar voren dat het selecteren van opleidingen door inspecteurs niet eenvoudig is, omdat veel opleidingen voldoen aan de criteria, die voor dat onderzoekstype pasten.

Informatievoorziening

⁵ In de pilot zijn in plaats van risico-opleidingen opleidingen onderzocht die door de instellingen zijn aangedragen. Het doel van dit onderdeel was voor de inspectie dat er een onderzoek werd uitgevoerd met het volledige waarderingskader om deze te toetsen.

In deze pilot was het uitgangspunt dat een instelling voorafgaand aan het onderzoek geen informatie zou aanleveren, omdat we al voldoende informatie hebben over de pilotinstellingen. Opmerkelijk is dat de instellingen toch veel documenten aanleverden. Bij navraag bleek dit ingegeven door de gedachte 'beter mee verleggen, dan om verleggen'. Deze onzekerheid is mogelijk ontstaan door ervaringen uit het verleden, waarbij informatie vooraf beschikbaar moest zijn. Aangegeven werd dat het startgesprek zich goed leent voor het maken van duidelijke afspraken over de aan te leveren documenten. Het onderwijsveld ziet in de nieuwe opzet waarbij meer documenten tijdens het onderzoek op locatie worden ingezien als een verbetering.

Uitvoering onderzoek

In de pilot heeft de term bestuursgericht toezicht andere verwachtingen gewekt dan zoals het is uitgevoerd. Instellingen dachten dat de onderzoeken in de uitvoering vooral op bestuursniveau zou worden ingestoken en minder op opleidingsniveau. Mede daardoor werden de pilotonderzoeken als omvangrijk ervaren. Vooral het aantal verificatieonderzoeken was groter dan door de instellingen vooraf was ingeschat. De inspectie had hier vooraf geen indicatie over gegeven om het maatwerkprincipe van het nieuwe toezicht in de pilot ook goed te kunnen testen.

Drie typen onderzoek

In de raadplegingen werd over het algemeen positief gereageerd op de variatie in onderzoekstypen. Wel zijn over de verschillende typen onderzoeken vragen gesteld. Het blijkt een complex onderzoeksmodel. De uitvoering ervan vormde ook voor de inspecteurs die de pilot uitvoerden een uitdaging. We geven hierna per type onderzoek de belangrijkste bevindingen:

- *Verificatie*
Met name het tweeledige doel dat met verificatieonderzoeken wordt beoogd blijkt lastig, zowel in het onderzoeksplan als in de uitvoering. Enerzijds zorgt verificatie voor de onderbouwing van het oordeel of waardering van de kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau, anderzijds gaat dit onderzoek over de gerealiseerde kwaliteit van de opleidingen.
- *Onderzoek naar risico-opleidingen*
De uitvoering van dit type onderzoek is helder en vrijwel identiek aan de huidige werkwijze van de steekproefopleidingen bij de Staat van de instelling. Er worden wel vragen gesteld over de precieze criteria voor een risico-opleiding en of de inspectie alle risico-opleidingen gaat onderzoeken.
- *Onderzoek op verzoek*
Hoewel men in de raadplegingen het meest kritisch was over dit onderdeel omdat dit type onderzoek niet bij de rol van de inspectie zou passen, is dit in de pilot juist positief en als stimulerend ervaren. De instellingen suggereren om dit onderzoek vooral te richten op de sterke kanten van de instelling.

Hoe de oordelen op deze drie onderzoekstypen vervolgens meewegen in de oordelen op bestuursniveau is een vraag die leeft onder de instellingen.. De onderlinge relatie en vooral de samenhang tussen de drie onderzoekstypen verdient verheldering om op bestuursniveau tot een goede en transparante wijze van beoordeling te komen.

Afronding

Rapportage

In de pilot is gewerkt met een nieuwe opzet voor de rapportage die inspectiebreed wordt gehanteerd. Waardering werd uitgesproken voor de heldere opzet, waarbij direct in de samenvatting duidelijk leesbaar is 'wat gaat goed', 'wat moet beter' en 'wat kan beter'. De visuele weergave (in kleur) helpt tevens voor een snel begrip van de inhoud, zo gaven instellingen aan.

De rapportage is vooral gericht op het bestuur van de instelling. Het nieuwe format geeft volgens de inspectieteams en bij de instellingen bij het verificatieonderzoek weinig ruimte voor onderbouwing van de oordelen en waarderingen op opleidingsniveau. Bij de verdere uitwerking van het onderzoek is het van belang dat instellingen wel voldoende worden geïnformeerd over de bevindingen, bijvoorbeeld door middel van feedbackgesprekken of op een andere wijze.

Feedback- en verbetergesprek

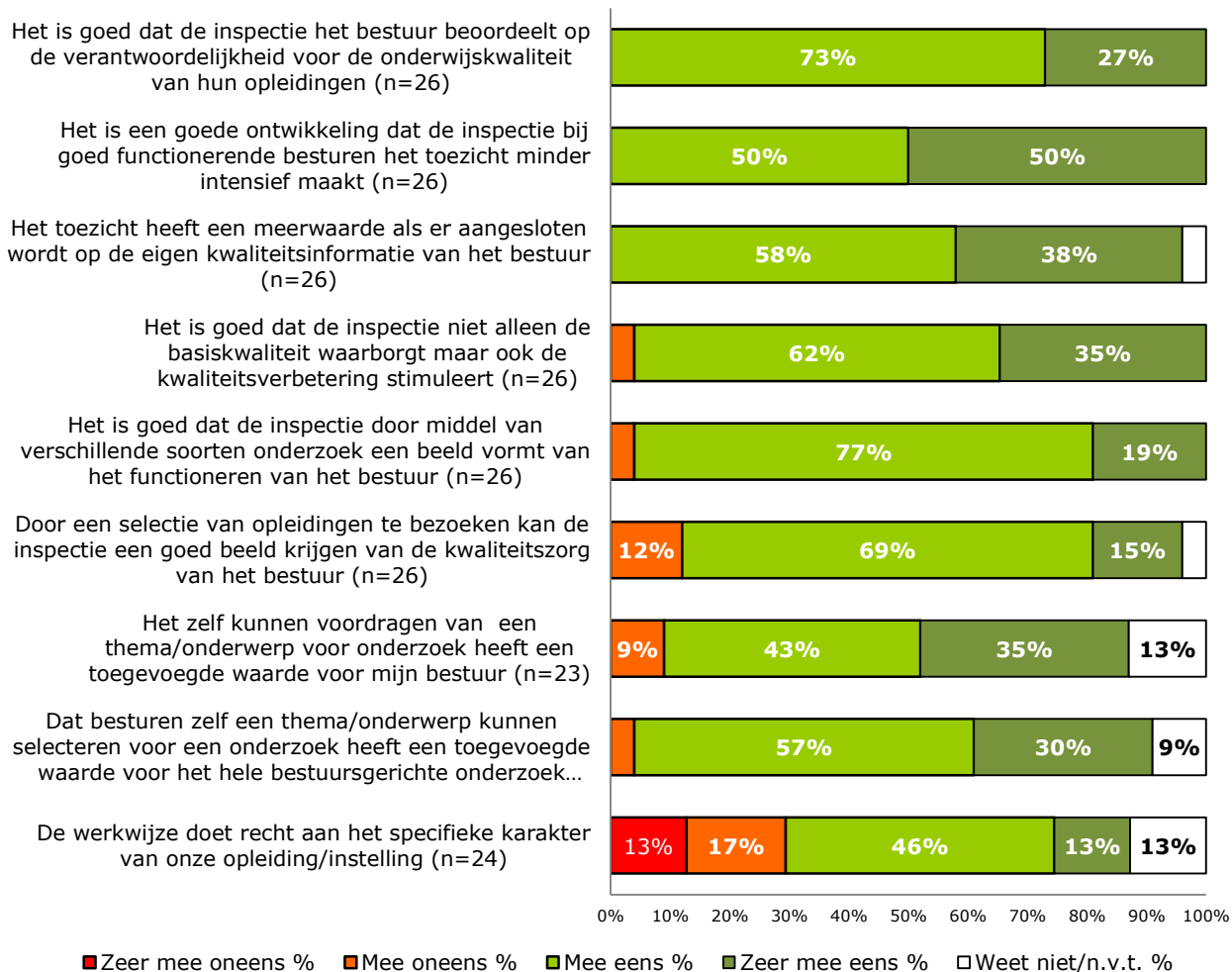
De feedback- en verbetergesprekken met het bestuur kwamen minder goed uit de verf omdat het bestuur de gesprekken aangreep om de werkwijze van de inspectie te evalueren met de inspecteurs die het onderzoek uitvoerden. Men stelde vragen over de oordelen van de inspectie, omdat deze in het conceptrapport niet altijd voldoende onderbouwd werd. In het feedbackgesprek kwam daardoor het vooruitkijken naar mogelijke verbeteringen minder aan de orde.

De feedback- en verbetergesprekken werden door de onderwijsteams verrijkend gevonden, vooral omdat de resultaten van het verificatie-onderzoek niet op opleidingsniveau gedetailleerd worden beschreven. De onderwijsteams waardeerden het daarom des te meer om in gesprek te gaan met de inspecteurs over het rapport en ze konden aangeven wat ze gaan doen met de bevindingen van de inspectie.

Tevredenheid bestuurders en management (pilot) over uitgangspunten en werkwijze

Onderstaande grafiek geeft voor een aantal essentiële aspecten van het nieuwe toezicht weer wat bestuur en management (26) van de twee pilotinstellingen ervan vinden. De onderwerpen zijn hiervoor al uitgebreid aan de orde geweest. We zien een overwegend positief resultaat, in lijn met de gesprekken die hierover zijn gevoerd met het veld.

Figuur 1.1 Bestuurders en managers over de uitgangspunten*



*Respondenten met andere functies dan bestuurders en managers zijn niet meegenomen in deze grafiek

3 Conclusies en vervolg

In de afgelopen periode hebben wij intensief met het veld van gedachten gewisseld over de uitgangspunten en werking van ons toezicht, zoals uit voorgaande hoofdstukken mag blijken. We deden dat door verschillende veldraadplegingen en door het uitvoeren van pilots geïntegreerd bestuursgericht toezicht.

Het nieuwe toezicht kent vier uitgangspunten die zijn verwoord in het onderzoekskader mbo:

1. bestuursgericht toezicht: aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur, 2. waarborg basiskwaliteit, 3. eenduidig en op maat en 4. stimuleren tot beter. In dit hoofdstuk beschrijven we de conclusies en gaan we na of de uitgangspunten van het onderzoekskader mbo voldoende zijn gerealiseerd met deze opzet.

3.1 Conclusies

We trekken de volgende hoofdconclusie: het onderwijsveld herkent zich voldoende in de uitgangspunten van ons toezicht en vindt de opzet van het onderzoekskader een logisch vervolg op het huidige toezicht. De meerwaarde van het kader wordt vooral gezien in maatwerk en de doorontwikkeling van het bestuursgerichte karakter. De uitvoering van de onderzoeken behoeft nog verbetering.

Ten aanzien van de vier bovengenoemde uitgangspunten concluderen we het volgende:

1. Bestuursgericht toezicht

Het nieuwe toezicht sluit nog beter aan bij de verantwoordelijkheid van het bestuur.

De focus van het onderzoek is: zorgt het bestuur voor onderwijs van voldoende kwaliteit en voor deugdelijk financieel beheer?. Door te werken met deze sturende onderzoeksvraag, staat meer dan voorheen het bestuur centraal. We sluiten beter dan voorheen aan bij de organieke structuren en de werking van het kwaliteitszorgsysteem van de instelling door de maatwerkaanpak.

Leerpunten

Hoe de onderzoeken die op opleidingsniveau worden uitgevoerd, verificatie, risico-onderzoek en onderzoek op verzoek van de instelling, zich onderling en tot de beoordeling op bestuursniveau verhouden, is nog onvoldoende scherp. Met name het tweeledige doel dat met verificatieonderzoeken wordt beoogd, blijkt nog lastig, zowel in het onderzoeksplan als in de uitvoering van het onderzoek.

2. Waarborg basiskwaliteit

De inspectie waarborgt met het nieuwe waarderingskader en de nieuwe werkwijze voldoende de basiskwaliteit.

Instellingen en belanghebbenden zijn het erover eens dat het waarderingskader de belangrijkste onderwerpen bevat om de (basis)kwaliteit te onderzoeken en te beoordelen. Ze herkennen zich in de beschreven 'basiskwaliteit', uitgewerkt in de standaarden en de toelichtingen daarvan. Men stelt wel enkele vragen over de uitwerking van het onderzoekskader. Zo worden opleidingen niet altijd meer met het gehele waarderingskader onderzocht. In de maatwerkopzet wordt immers een selectie gemaakt van te onderzoeken standaarden. Tijdens de raadplegingen werd naar aanleiding daarvan regelmatig de vraag gesteld of er bij opleidingen voldoende wordt onderzocht om kwaliteitsuitspraken te doen. Zowel het onderwijsveld als de inspecteurs geven als aandachtspunt dat de open standaarden meer

interpretatieruimte geven, waardoor inspecteurs in gelijke gevallen mogelijk tot verschillende oordelen komen.

Leerpunten

Het waarderingskader kan op enkele onderdelen worden aangescherpt om nog beter de basiskwaliteit te waarborgen. Dat geldt vooral voor kwaliteitsgebied 1 (onderwijsresultaten) en gebied 5 (kwaliteitszorg en ambitie). Wat betreft de onderwijsresultaten is belangrijk dat de werkwijze goed wordt toegelicht. Voor kwaliteitszorg en ambitie is het belangrijk dat de balans tussen het systeem van kwaliteitsborging en de werking ervan juist is en dat daarin ook randvoorwaarden als cultuur en organisatiestructuur een duidelijke plek krijgen. Door de gekozen volgorde in de kwaliteitsgebieden lijkt de focus van de inspectie te liggen op onderwijsresultaten in plaats van op onderwijskwaliteit. De focus op onderwijskwaliteit mag ook daarin meer naar voren komen.

Een goede interbeoordelaarsbetrouwbaarheid is noodzakelijk en heeft blijvend onze aandacht. De inspectie zorgt daar ondermeer voor door teamgericht werken, hantering van het vier-ogen-principe en voortdurende scholing voor vermindering van interpretatieverschillen. Daarnaast zien we dat het nieuwe waarderingskader nog beter past bij het nagestreefde expertoordeel van de inspectie.

3. Eenduidig en op maat

De waarborg voor basiskwaliteit is niet alleen gegarandeerd door een passend en dekkend waarderingskader, maar ook door eenduidig en toch op maat te werken. Instellingen zijn positief over de werkwijze, waarbij wordt aangesloten hoe de instelling is georganiseerd. Hierdoor worden oordelen beter (h)erkend en is het makkelijker om verbeteracties in gang te zetten. Maatwerk geeft nog wel onzekerheid c.q. minder houvast. Instellingen ontvangen daarom graag richtinggevende kaders waarbinnen maatwerk wordt vormgegeven; zij zien vooral graag een vastgesteld maximum aantal opleidingen dat betrokken kan worden in een vierjaarlijks onderzoek.

Leerpunten

De waarborg voor maatwerk wordt gerealiseerd door een goed onderbouwde onderzoeksopzet.

Het onderzoeksplan is in de nieuwe werkwijze zowel een verantwoordingsdocument voor de inspectie als een communicatiemiddel naar de instelling. Het moet volkomen duidelijk zijn wat er wordt onderzocht en wat de reden daarvan of aanleiding daarvoor is. De kwaliteit van deze plannen dient, zeker in de beginfase, te worden gemonitord en geborgd. Daarmee kan tevens worden nagegaan of de onderzoeken zodanig zijn ingericht dat de waarborg voor basiskwaliteit voldoende kan worden gegeven.

We beperken het aantal opleidingen voor verificatieonderzoek zoveel mogelijk. Hoewel de mogelijkheid voor gerichte selectie van opleidingen belangrijk is, lijkt in de meeste gevallen een gestratificeerde streekproef de beste methode om de te onderzoeken opleidingen voor het verificatieonderzoek te selecteren. Maatwerk leveren vraagt veel van de professionaliteit en organisatievermogen van de inspectie.

4. Stimuleren tot beter

De nieuwe werkwijze biedt instellingen meer handvatten om met verbeteringen aan de slag te gaan.

Een onderzoek op maat, meer ruimte voor onderwijsteams om zich te presenteren, in combinatie met een duidelijke afronding eveneens op teamniveau (feedback- en

verbetergesprek) helpen instellingen om beter te definiëren waar verbetering mogelijk is en om (verbeter)mogelijkheden te prioriteren. De nieuwe opzet van de rapportage moet herkenbaar aansluiten bij onderzoeksopzet en uitvoering.

Leerpunten

In de rapportage is weinig ruimte voor de onderbouwing van de oordelen die in het verificatieonderzoek wordt gegeven. Dat past weliswaar bij de onderzoeksmethode, maar instellingen vinden het ook een gemiste kans. Zij horen graag wat wij op opleidingsniveau hebben gezien, hoe dit wordt gewogen en waar wij verbetermogelijkheden zien. Het feedback- en verbetergesprek geeft daartoe ook de mogelijkheid, maar een rapport dat later ook nog eens teruggelezen kan worden, wordt wel gewaardeerd. Juist in de combinatie van het lezen van het rapport en het gesprek daarover aangaan met de inspectie zien de instellingen als een duidelijk kenmerk van stimulerend toezicht.

3.2

Vervolg

De hoofdlijn van de reacties op het onderzoekskader is positief. Tegelijk moet wel worden opgemerkt dat de uitvoering van de vierjaarlijkse onderzoeken beter kan en daar wordt de komende tijd dan ook veel aandacht aan geschonken. Zowel intern (richting inspectie) als extern (richting instellingen) is een zorgvuldige implementatie van belang. Bij deze implementatie is het noodzakelijk om aandacht te schenken aan professionalisering, verbetering van de instrumenten en werkprocessen. Een goede uitleg van en communicatie over het onderzoekskader en de komende veranderingen zijn daarbij cruciaal.

Bijlage I Raadplegingen

Tabel 1 Overzicht raadplegingen

	Bijeenkomst	Datum	Wat is geraadpleegd?	Deelnemers
1	Themadag voor BI MBO	december 2015	Onderzoekskader	80
2	Themadag voor NBI MBO	december 2015	Onderzoekskader	50
3	Klankbordgroep van NBI (via NRTO)	januari	Onderzoekskader	9
4	Themadag voor Vavo en Educatie	januari	Waarderingskader	60
5	Klankbordgroep MBO Raad	februari	Onderzoekskader	6
6	Bijeenkomst met instellingen over innovaties	februari	Onderzoekskader	4
7	Vakspecialisten NRTO	maart	Onderwijsresultaten	2
8	Vakspecialisten MBO Raad	maart	Onderwijsresultaten	3
9	Klankbordgroep van NBI (via NRTO)	maart	Onderwijsresultaten	9
10	Stakeholdersbijeenkomst MBO	maart	Stellingen, e.d.	120
11	Workshops symposium bij een MBO-instelling	maart	Casusbespreking	45
12	OCW, beleidsdirectie MBO	Jan-maart	Onderzoekskader	8

Bijlage II Hoofdlĳn opmerkingen op concept-waarderingskader

Kwaliteitsgebied	Bevindingen en conclusies
Opbouw waarderingskader	Door te starten met het kwaliteitsgebied onderwijsresultaten vindt men de focus te veel liggen op de resultaten en te weinig op de onderwijskwaliteit.
1. Onderwijsresultaten	Dit kwaliteitsgebied is ten opzichte van het huidige mbo-kader (2012) sterk gewijzigd. De nieuwe indicatoren zijn startersresultaat, passende plaatsing, passend diploma en opstroom. Tijdens de raadplegingen waren er vragen over de werking van de nieuwe indicatoren, waarbij de intentie om meer aan te sluiten bij het onderwijsproces goed herkend werd. De werkwijze van de inspectie zal duidelijk moeten worden toegelicht. Waardering werd uit gesproken over het open karakter van standaard vervolgsucces. Daarbij werd opgemerkt dat deze standaard indicatief moet worden gebruikt en niet normerend.
2. Onderwijsproces	Over dit gebied zijn weinig opmerkingen gemaakt. Kritisch was men enkel over de inhoud van de standaard 'samenwerking'. Deze is voor mbo minder van toegevoegde waarde dan voor andere sectoren. Ook is er overlap met andere standaarden, bijvoorbeeld 2.2 <i>Ontwikkeling en begeleiding</i> en 2.4 <i>Beroepspraktijkvorming</i> . Tijdens de pilot bleek die overlap een probleem in de oordeelsvorming.
3. Examinering en diplomering	In het herziene waarderingskader en in de werkwijze staat de kwaliteitsborging van de examencommissie centraal. Deze aanpak is in de raadplegingen goed ontvangen, en is tevens in lijn met de aangepaste wetgeving ⁶
4. Schoolklimaat	Voor mbo is 'schoolklimaat' een nieuw kwaliteitsgebied. Dit werd door het onderwijsveld goed ontvangen. Wij ontvingen voor dit (nieuwe) kwaliteitsgebied enkele verbeter suggesties. Deze suggesties zijn beperkt overgenomen, omdat de wettelijke basis hiervoor veelal ontbrak.
5. Kwaliteitszorg en ambitie	Op basis van de eerste ronde pilots en raadplegingen is dit kwaliteitsgebied herzien. In standaard 5.2 structuur en cultuur wordt onvoldoende scherp onderscheid gemaakt tussen elementen die de structuur betreffen en die over cultuur gaan.
6. Financieel beheer	Dit gebied kon rekenen op instemming. Er waren wel enkele uitwerkingsvragen.

⁶ Voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake aanscherping van de eisen met betrekking tot examencommissies in het middelbaar beroepsonderwijs en een technische aanpassing.

