



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

Beoordeling van de eigen kwaliteit in het mbo

EEN ONDERZOEK NAAR VERSTERKING
KWALITEITSBORGING

april 2020

Voorwoord

Weten waar je heen wilt en weten waar je nu staat. We vragen het van onze studenten: stel jezelf doelen, werk er doelgericht aan en hou ook zelf in de gaten hoe goed je het doet. En wat we van studenten vragen, dat mogen zij ook van hun onderwijsinstelling verlangen: heldere doelen en kwaliteitszorg, inclusief zelfreflectie.

Hoe gaan mbo-instellingen om met de zelfreflectie, de beoordeling van de eigen kwaliteit? Dat hebben wij in dit onderzoek uitgebreid verkend. Goede kwaliteitszorg is voor studenten en de samenleving immers onmisbaar om vertrouwen te kunnen hebben in de kwaliteit van het onderwijs. En eigen zicht op de ontwikkeling van de kwaliteit is daar een voorwaarde voor.

Allereerst is het goed om te merken dat er in het mbo-veld een breed gedeeld besef leeft hoe belangrijk kwaliteitszorg is. Dat besef wordt in de praktijk ook vertaald in kwaliteitszorgsystemen, die de besturen een beeld geven van de processen in hun instellingen. Maar er is nog wel winst te behalen: waar wil de instelling eigenlijk heen? De lat blijft vaak hangen op een weinig ambitieuze basiskwaliteit. Terwijl er voor de sector een grote maatschappelijke opdracht ligt en instellingen vaak ook belangrijke regionale opgaven hebben. Dat zou beter herkenbaar moeten zijn in de ambities van de instellingen. Want het beste eruit willen halen, ook dat is eigenaarschap.

Wat de eigen beoordeling betreft, we zien dat bestuurders vaker kijken naar afzonderlijke opleidingen dan naar de kwaliteit van de instelling als geheel. Verder zou de beoordeling er bij winnen als besturen ook andere partijen betrekken bij de beoordeling van de kwaliteit.

En ook merken we dat het in het mbo nog niet zo gebruikelijk is om transparant te zijn over hoe een instelling het eigen functioneren monitort.

Die geslotenheid maakt het lastig - ook voor ons als extern toezichthouder - om inzicht te krijgen hoe betrouwbaar de eigen manier van kijken is. Terwijl dat inzicht juist van belang is voor het vertrouwen van de samenleving in de kwaliteit van het onderwijs - en dus in de besteding van het publieke geld. Daarbij komt, als het besturen en raden van toezicht lukt zich expliciet en betrouwbaar te verantwoorden over de eigen kwaliteit, dan kunnen wij als extern toezichthouder een stapje terugdoen. En in ons toezicht kunnen wij dan ook beter aansluiten bij de eigen beoordeling en bij de eigen ambities van de instelling.

Kwaliteit van het onderwijs, kwaliteitszorg en zelfbeoordeling, iedereen is het eens over het belang ervan. Alleen moeten er nu nog verdere verbeterstappen worden gezet. In de kwaliteit van de kwaliteitszorg, zagezegd. Weten waar je heen wilt en laten weten waar je staat. Dus wat de kwaliteitszorg en de eigen beoordeling betreft: het mbo is onderweg, maar de doelen mogen hoger.

Drs. Esther Deursen

waarnemend Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord 2
Samenvatting 4

1	Inleiding 6
2	Zicht krijgen op de eigen kwaliteit 8
2.1	Zicht op kwaliteit 8
2.2	Wel in kaart brengen, niet beoordelen 9
3	Kwaliteit beoordelen 11
3.1	Geven van oordelen: beoordelen 11
3.2	Normering 12
3.3	Onderbouwen van een oordeel 12
3.4	Beoordelen en verantwoorden 13
4	Beoordelaars en externen 14
4.1	Team van beoordelaars 14
4.2	Inzetten externe beoordelaars 14
4.3	Kwaliteit beoordelaars krijgt aandacht 15
5	Conclusies en aanbevelingen 16
BIJLAGE 1: Verantwoording onderzoek 18	
Colofon 21	

Samenvatting

Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit, de financiële continuïteit en de eigen ambities voor het onderwijs dat zij op hun instelling aanbieden. Om te laten zien hoe zij deze verantwoordelijkheid nemen en waar dat toe leidt, dienen besturen zich hier regelmatig over te verantwoorden. Besturen moeten daarvoor weten waar ze staan ten opzichte van de basiskwaliteit én de eigen ambities. Zo tonen zij hun eigenaarschap. Hiervoor is goede kwaliteitszorg cruciaal en de eigen beoordeling van de kwaliteit, de continuïteit en de ambities hebben hierin een plek. Het zicht op het onderwijs en de examinering geeft besturen handvatten om op de kwaliteit ervan te sturen. Dit alles met de bedoeling om hun drievoudige maatschappelijke opdracht te realiseren om studenten te kwalificeren, te socialiseren en te alloceren. Om als inspectie aan te kunnen sluiten bij de beoordeling van de eigen kwaliteit is het nodig dat besturen een breed en betrouwbaar beeld van dit alles hebben en kunnen geven.

In dit themaonderzoek brengen we voor het eerst thematisch in kaart hoe mbo-instellingen omgaan met de beoordeling van de eigen kwaliteit. Dit als onderdeel van de verantwoordelijkheid van besturen om de kwaliteit van het onderwijs te borgen en hun maatschappelijke opdracht te realiseren.

In het veld is er breed consensus over de waarde van kwaliteitszorg en de verantwoordelijkheid die besturen hierin hebben. De instellingen uit ons onderzoek beschikken allen over een stelsel van kwaliteitszorg waarmee besturen het onderwijs en de examenprocessen in kaart brengen. Bestuurders voeren een volgende stap, waarbij de kwaliteit van het onderwijs over de gehele instelling wordt beoordeeld en expliciet vergeleken wordt met een norm, nog niet vaak uit. Veel vaker worden de opleidingen separaat bekeken, al dan niet door teams die hiervoor speciaal zijn opgeleid. In deze teams zitten vooral medewerkers van onderwijsinstellingen. Andere partijen zoals studenten, bedrijfsleven of maatschappelijke instanties worden wel geraadpleegd, maar hebben geen beoordelende taak.

Wanneer besturen wel tot beoordeling overgaan, zijn de normen die bestuurders hanteren vaak algemeen erkend en zijn ze gericht op landelijke gemiddelden of het inspectiekader. Hiermee is de eigen beoordeling beperkt tot de basiskwaliteit. Minder vaak zien we dat besturen de kwaliteit van de gehele instelling of van een opleiding afzetten tegen een brede maatschappelijke of regionale opdracht. Ook normen die voortkomen uit een eigen ambitie voor kwaliteit zien we nog niet zo vaak.

In het mbo-veld is het nog geen gewoonte om extern te verantwoorden hoe het proces van de eigen beoordeling is ingericht, wat het resultaat van de beoordeling is en hoe het vervolg van de eigen beoordeling er uitziet. Dit maakt dat het voor ons niet transparant genoeg is hoe besturen invulling geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid en of dat tot betrouwbare informatie leidt.

Op basis van ons onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen voor de mbo-instellingen:

- Maak het proces en het resultaat van de beoordelingen van de eigen kwaliteit beter inzichtelijk waardoor duidelijk is waarom bestuurders vinden dat dit een betrouwbaar beeld geeft.

- Benut de beschikbare informatie beter om tot een conclusie over kwaliteit te komen.
- Benut de zelfbeoordeling om eigen aspecten van kwaliteit te bezien.
- Betrek ook andere partijen bij de beoordeling van de kwaliteit.

Om dit te kunnen bereiken zien we binnen het mbo-stelsel nog veel kansen om meer gezamenlijk te leren, kennis te delen en consensus te bereiken over inhoud en proces van beoordeling.

1 Inleiding

Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit¹, de financiële continuïteit van en de ambities voor het onderwijs dat zij op hun instelling aanbieden. Om te laten zien hoe zij deze verantwoordelijkheid nemen en waar dat toe leidt, dient een bestuur zich hier regelmatig over te verantwoorden. Besturen moeten weten waar ze staan ten opzichte van de basiskwaliteit én de eigen ambities. Zo tonen zij hun eigenaarschap. Hiervoor is goede kwaliteitszorg cruciaal en de eigen beoordeling van de kwaliteit, de continuïteit en de ambities hebben hierin een plek. Het zicht op het onderwijs en de examinering geeft besturen handvatten om op de kwaliteit ervan te sturen, zodat zij hun drievoudige maatschappelijke opdracht om studenten te kwalificeren, te socialiseren en te alloceren realiseren.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de beoordelingen van de eigen kwaliteit is wettelijk vastgelegd. De Wet Educatie Beroepsonderwijs (artikel 1.3.6. WEB) vraagt van besturen dat zij een stelsel van kwaliteitszorg inrichten. En dat zij, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, en met betrokkenheid van onafhankelijk deskundigen en belanghebbenden regelmatig de kwaliteit van het onderwijs beoordelen. De beoordeling, de uitkomsten van de beoordeling en het voorgenomen beleid van het bestuur in het licht van de uitkomsten moeten besturen regelmatig in een verslag openbaar maken.

Als inspectie streven we ernaar om ons externe toezicht aan te laten sluiten op de kwaliteit van het interne toezicht en de ambities van besturen. Daar waar mogelijk willen wij vertrouwen op de eigen verantwoording van de instelling en de kwaliteitszorg door het bestuur. Hoe beter de informatie van de instelling, des te meer daar gebruik van gemaakt kan worden. Met dit onderzoek willen wij stimuleren dat besturen de beoordeling van de eigen kwaliteit verder ontwikkelen als onderdeel van hun kwaliteitszorg. We willen dat mbo-instellingen hun beoordelingen zo goed op orde hebben, dat we als inspectie gebruik kunnen maken van deze bevindingen. Dat legt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs waar die hoort te liggen: bij de besturen zelf.

In dit themaonderzoek brengen we voor het eerst thematisch in kaart hoe mbo-instellingen omgaan met de beoordeling van de eigen kwaliteit als onderdeel van de verantwoordelijkheid van besturen om de genoemde kwaliteit te borgen. Dit onderzoek zegt iets over de stand van zaken in de mbo-sector. Eerder brachten we deze kwaliteit alleen op instellingsniveau in kaart.

De centrale vraag voor het onderzoek is:
Hoe gaan de mbo-instellingen om met beoordelingen van de eigen kwaliteit, wat is de inhoud daarvan en wie betrekken zij daarbij?

Dit onderzoek geeft:

1. een weergave van de huidige stand van zaken van de eigen beoordeling van kwaliteit in het mbo,
2. zicht op welke partijen de besturen zelf betrekken bij de beoordeling, en
3. punten waarop de eigen beoordeling beter kan.

¹ Daar waar in dit rapport over (eigen) kwaliteit of onderwijskwaliteit gesproken wordt, omvat dit ook de examenkwaliteit.

Ter voorbereiding is een literatuur- en bureaustudie uitgevoerd. We spraken met bestuurders, directeuren en kwaliteitszorgmedewerkers van ongeveer 25 bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen. Ook voerden wij gesprekken met de MBO Raad, de NRTO, de Stichting Kwaliteitsnetwerk mbo, Auditpool Diagonaal en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De rode draden uit het onderzoek bespraken we tijdens twee themabijeenkomsten in oktober en november 2019. Ongeveer 150 bestuurders, directeuren en medewerkers die beoordelingen uitvoeren of daarbij betrokken zijn, bezochten deze bijeenkomsten. Een nadere toelichting op de onderzoeksopzet is te vinden in de bijlage.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe instellingen zicht krijgen op de onderwijskwaliteit en hoe ze daar vervolgens mee omgaan. Hoe instellingen daarbij te werk gaan beschrijven we in hoofdstuk 3. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de rol van teams van beoordelaars en op de rol van externen bij de beoordeling van kwaliteit. Hoofdstuk 5 sluiten we af met een conclusie en aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de eigen beoordeling.

2 Zicht krijgen op de eigen kwaliteit

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld waarin duidelijk wordt hoe instellingen zicht krijgen op hun onderwijs en examinering. Dat het moeilijk is om de stap te zetten naar het expliciet beoordelen ervan, blijkt uit paragraaf 2.2.

2.1 Zicht op kwaliteit

Stelsel van kwaliteitszorg staat

De meeste besturen hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht. In dit stelsel nemen instellingen afspraken op om het onderwijs en de examinering in kaart te brengen, te behouden of te verbeteren. Instellingen maken afspraken over onder andere taken en verantwoordelijkheden, planningen, te gebruiken formats en gesprekscycli. De instellingen zijn continu bezig met het in kaart brengen van onderwijs- en examenprocessen en resultaten. Hiervoor zetten zij verschillende instrumenten in: audits, zelfevaluaties en verbeterplannen. Over het algemeen verloopt de kwaliteitscyclus op een vooraf doordachte, cyclische wijze, waarbij de meeste stappen zijn vastgelegd. De informatie die uit de kwaliteitscyclus naar voren komt, levert meestal geen verrassingen meer op voor de directie² of het bestuur. Besturen geven aan dat het vooral hun beeld bevestigt.

We zien een verschil in aanpak tussen grote en kleine instellingen. Bij de grote(re) instellingen zien we vaker dat de kwaliteitszorg en de beoordeling van de kwaliteit concreet zijn uitgewerkt in beleidsdocumenten. Als de instelling zichzelf daar te klein voor vindt, dan vindt de kwaliteitscyclus op meer informele manier plaats. Bestuur en de teams zitten dan zo dicht op elkaar dat ze min of meer met elkaar verweven zijn.

Zicht op onderwijs, examinering en resultaten bij opleidingen

Om zicht te krijgen richten bijna alle besturen zich op de opleidingen en niet op de gehele instelling en de eigen ambities als geheel. Bestuurders geven aan dat dit onder andere komt doordat zij hun bestuurlijke verantwoordelijkheid om de kwaliteit te versterken en te borgen steeds vaker nemen door te investeren in de onderwijsteams. In het veld worden deze teams gezien als het hart van de onderwijskwaliteit. De teams worden daarbij door besturen primair verantwoordelijk gemaakt voor het leveren van de kwaliteit en daarmee worden zij vaak ook de eigenaar van het bewaken ervan. De meeste teams evalueren jaarlijks onderdelen van de eigen kwaliteit. Dit doen zij vaak op basis van concrete doelen die zij willen bereiken. Waar nodig passen zij doelen en beleid aan de resultaten van hun evaluatie aan.

Bestuurders geven aan dat om dit goed te kunnen doen meer reflectief, analytisch en lerend vermogen nodig is bij de teams.

Informatie verzamelen

Om zicht te krijgen op het onderwijs en de examinering en om die te evalueren, verzamelen instellingen informatie³ met behulp van vragenlijsten, gesprekken,

² In de wet is opgenomen dat besturen eindverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van onderwijs. In de praktijk spreekt men bij niet-bekostigde instellingen vaker over directies. Voor de leesbaarheid is er voor gekozen om in het vervolg van dit rapport alleen de term bestuur te gebruiken.

³ Waar over informatie wordt gesproken, horen we ook wel de term *bewijslast* terug.

kwantitatieve en kwalitatieve gegevens en in een enkel geval het in kaart brengen van klachten.

Bij het evalueren van onderwijs en examinering werken alle onderzochte instellingen met vragenlijsten. Bij de evaluatie van het onderwijs worden studenten, docenten en bedrijfsleven breed bevroegd met gestandaardiseerde en zelfontwikkelde vragenlijsten. De meeste vragenlijsten gaan over de tevredenheid van deze groepen en gaan slechts sporadisch in op specifieke instellingseigen ambities of doelen.

Een tweede instrument dat instellingen regelmatig inzetten is het gesprek. Dit betreft vaak formele en ingeplande gesprekken. Om te evalueren spreken teams met studenten en soms ook met stagebedrijven.

Om de dagelijkse praktijk in kaart te brengen, wordt weinig gebruik gemaakt van observaties. Leidinggevenden observeren docenten wel in het kader van het personeelsbeleid, maar dit komt niet altijd gericht terug als bron bij een evaluatie. Observaties met een evaluatief doel, waarbij men meeloopt met studenten of vergaderingen bijwoont, ontbreken.

Als we verder kijken, zien we dat instellingen naast bovengenoemde instrumenten het meest gebruik maken van kwantitatieve gegevens over onderwijsresultaten en voortijdig schoolverlaters (vsv). In de onderwijsvisie of de ambities van het bestuur zien we ook veel kwalitatieve aspecten terug. Voorbeelden hiervan zijn de kwaliteit van de docent, de kwaliteitscultuur, het reflectief vermogen van een team, de kwaliteit van het lesmateriaal en bijvoorbeeld de kwaliteit van het examen. We zien deze onderdelen soms terug als teams hun onderwijs en examinering evalueren.

2.2 **Wel in kaart brengen, niet beoordelen**

Dat besturen en directies investeren in het zicht op de eigen onderwijs- en examenprocessen en resultaten, leidt in de praktijk nog niet vanzelfsprekend tot het *beoordelen* van de eigen kwaliteit. De kwaliteit van het onderwijs en de examinering wordt op de meeste instellingen vooral op het niveau van de opleidingen beschreven. Ook op instellingsniveau zijn vooral beschrijvingen beschikbaar, naast diverse kwantitatieve gegevens. Dit betekent dat het bij de meeste instellingen op zowel instellingsniveau als bij de opleiding niet duidelijk is of de kwaliteit voldoet aan de norm of de ambitie van de instelling.

Aangezien evaluaties zich veelal op onderdelen van de opleiding richten, zien we ook dat al deze informatie zowel bij opleidingen als op instellingsniveau maar beperkt samengebracht wordt tot een samenhangend totaalbeeld. Er wordt geen expliciete conclusie getrokken.

Bestuurders geven hiervoor verschillende verklaringen. Zo willen ze ver blijven van het beoordelen, omdat daar de term afrekenen aan kleeft. Vooral waar het gaat om het gedrag van docenten en medewerkers ligt dit gevoelig en leidt een evaluatie meestal niet tot een onderbouwd oordeel. Het idee bestaat daarbij dat het waarden van medewerkers en het stimuleren van een kritische, lerende houding in de gesprekken beter zou bijdragen aan ruimte voor onderwijsverbetering en professionalisering. Niet alle instellingen delen deze mening. Tijdens ons onderzoek gaven diverse gesprekspartners ook aan dat het verschil tussen waarden en beoordelen een kwestie van tijd, cultuur en communicatie is. En dat instellingen ook met beoordelingen hun medewerkers kunnen waarden en stimuleren.

Men is het er in het veld over eens dat een goede onderbouwing van oordelen of waarden van belang is. Dit geldt ook voor het beoordelen op basis van

beschikbare cijfers. Duiding van (kwantitatieve) resultaten is nodig om de beoordeling van kwaliteit een stap verder te brengen en de informatie betekenisvol te laten zijn voor de teams en de dagelijkse onderwijspraktijk.

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op het proces van de eigen beoordeling bij de instellingen die wel tot een expliciete beoordeling komen.

3 Kwaliteit beoordelen

Instellingen kunnen de kwaliteit beoordelen van de opleidingen, maar ook van de instelling als geheel. Dit laatste gebeurt niet vaak. Instellingen richten zich vooral op het beoordelen van de kwaliteit op de opleidingen en gebruiken algemeen aanvaarde normen. Normen en beoordelingen op basis van maatschappelijke of regionale opdrachten of eigen ambities van instellingen zien we niet vaak.

3.1 Geven van oordelen: beoordelen

Bij de instellingen die tot een expliciete beoordeling van de onderwijs- en examenkwaliteit komen, zien we dat beoordelingen gaan over de kwaliteit van opleidingen en niet over de kwaliteit van de instelling als geheel. In het onderzoek zagen we vijf voorbeelden van instellingen die dit laatste wel doen of hiermee zijn gestart.

Bestuurders geven verschillende oorzaken voor het ontbreken van instellingsbrede beoordelingen. Ten eerste betwijfelen bestuurders de meerwaarde van een dergelijke beoordeling. De sectoren en opleidingen zijn zo verschillend dat zij de waarde van een overkoepelend beeld niet zien. Daarbij komt dat zij aangeven hun bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen door de beoordelende taak op het niveau van de teams te beleggen. Ten tweede geven bestuurders aan dat zij enigszins handelingsverlegen zijn aangezien zij niet weten wat van hen verwacht wordt als hen om een instellingsbrede beoordeling gevraagd wordt. De vraag wordt hen misschien ook te weinig gesteld, door zowel de intern als de extern toezichthouder, waardoor het gesprek hierover zich te weinig ontwikkelt. Een derde argument dat we hoorden is dat er wellicht te weinig kritisch vermogen en durf in de instellingen aanwezig is om zich expliciet uit te spreken over de kwaliteit van de hele instelling. Het gaat bij een instellingsbreed beeld namelijk niet alleen om de onderwijskwaliteit bij opleidingen, maar ook over de kwaliteit van bijvoorbeeld staf- en ondersteunende diensten en hele sectoren én de samenhang tussen al deze onderdelen.

Hierbij geven verschillende bestuurders overigens aan dat zij voor zichzelf wel een dergelijk instellingsbreed beeld hebben. Dit bouwen zij op uit kwalitatieve en kwantitatieve data aangevuld met meer intuïtieve en informele informatie. Het is echter nog geen gemeengoed om dit ook expliciet of openbaar te maken.

Daarnaast zien we dat bestuurders verschillende doelen beogen met het uitvoeren van beoordelingen. Deze doelen zijn niet vaak expliciet gemaakt en het blijft onduidelijk of het bestuur vindt dat deze beoogde doelen bereikt worden met de gekozen werkwijze. Daarmee wordt ook niet expliciet gemaakt of de werkwijze leidt tot aanpassing van beleid. De eigen kwaliteitscyclus wordt op dit onderdeel doorbroken.

De brede beoordeling van de eigen kwaliteit vindt (bij de opleidingen) over het algemeen eenmaal in de drie à vier jaar plaats. Er is geen relatie met de duur van de opleiding of de strategische doelstellingen. Bij veel instellingen vormt het toezichtsritme van de inspectie de leidraad. Bij grote instellingen zijn centrale plannings beschikbaar waarbij is geregeld dat elk team binnen de cyclus minimaal eenmaal beoordeeld wordt. Ook ligt hierin vast waarop ze beoordeeld worden. Enkele instellingen werken naast deze brede beoordelingen ook met risicogerichte of

thematische beoordelingen om de stand van zaken op een specifiek thema in kaart te brengen.

Beoordeling bij opleidingen

We zien dat bij de beoordeling van de kwaliteit bij opleidingen binnen de meeste instellingen uitspraken gedaan worden over losse indicatoren. Hierbij kan gedacht worden aan de onderwijsresultaten, de kwaliteit van het onderwijsprogramma of bijvoorbeeld de beroepspraktijkvorming. De oordelen hierover komen niet vaak samen in een eindbeoordeling of eindconclusie over de kwaliteit van de opleiding.

3.2 **Normering**

Om te kunnen beoordelen dienen bestuurders de dagelijkse praktijk af te zetten tegen een norm. Zo kunnen ze 'iets van deze praktijk vinden'. Bij de meeste beoordelingen zagen we dat instellingen gebruik maken van bestaande normen, zoals normen afgeleid van landelijk gemiddelden (vsv⁴), rankings (zoals de keuzegids mbo), het waarderingsskader van de inspectie en de wet. De normen zijn daarbij veelal kwantitatief van aard: de cijfers voldoen daarmee wel of niet aan die norm. Veel minder vaak zien we normen die door de instellingen zelf uitgewerkt en onderbouwd zijn. Brede maatschappelijke thema's, regionale prioriteiten of eigen ambities van de instelling zelf komen niet of nauwelijks terug in de eigen beoordeling. Bestuurders geven aan dat dit wellicht te maken heeft met het gegeven dat dergelijke doelen en ambities nog onvoldoende vertaald worden naar opleidingsdoelen en -ambities. Daardoor zijn dit soort doelen niet voldoende betekenisvol voor de medewerkers van de opleiding en draagvlak ontbreekt; het zijn doelen van 'hen daarboven'. Ook geven bestuurders aan dat het lastig is om ambities of doelen voor een hele onderwijsinstelling te formuleren die voor alle opleidingen op dezelfde wijze gelden.

Op stelselniveau zien we dat instellingen zich vooral richten op de vastgestelde basiskwaliteit. Gedeelde maatstaven en ambities die verder rijken dan deze basis ontbreken binnen het stelsel. Vanuit de Stichting Kwaliteitsnetwerk mbo zijn hiervoor de eerste initiatieven zichtbaar.

3.3 **Onderbouwen van een oordeel**

Breed in het veld vindt men dat het geven van een oordeel vraagt om een zorgvuldige afweging tussen de verschillende bevindingen én de context. Het is een gemiste kans dat bestuurders dit proces nauwelijks inzichtelijk maken. In de beoordelingen die we zagen, is nauwelijks onderbouwd welke informatie is geanalyseerd en samengebracht en hoe dat, al dan niet in relatie met de context, is gewogen om tot het oordeel te komen.

Enkele voorbeelden hiervan:

- We zien de informatie uit de vragenlijsten soms terug in kwantitatieve overzichten, maar bij de onderbouwing van het oordeel ontbreken deze resultaten bijna altijd.
- Ook ontbreekt in de onderbouwing informatie uit gesprekken met studenten en vooral het bedrijfsleven.
- Of en hoe eigen observaties een rol spelen bij de beoordeling is niet inzichtelijk.

⁴ Vsv = voortijdig schoolverlaten

Zowel op instellingsniveau als bij de opleidingen komt de verzamelde informatie beperkt bij elkaar. Oordelen en conclusies richten zich daarmee op een deel van de onderwijspraktijk en de beoogde kwaliteit.

3.4 **Beoordelen en verantwoorden**

Bestuurders verantwoorden zich intern en extern nog maar beperkt over het proces, de normen en de resultaten van de beoordeling. Vooral het extern verantwoorden hierover is nog geen gemeengoed. In de jaarverslagen en verslagen van werkzaamheden zien we slechts in enkele gevallen een verantwoording over de beoordeling van de eigen kwaliteit terug.

Beoordelaars bespreken hun afwegingen intern wel met de teams en/of de directie. Dit leidt onder andere tot meer draagvlak voor hun beoordeling. In de externe verantwoordingsdocumenten onderbouwen de instellingen de oordelen bijna nooit. Dat maakt dat via die weg de betrouwbaarheid van de beoordeling niet kan worden nagegaan.

Instellingen geven aan dat zij het belangrijk vinden om zich te verantwoorden over hun resultaten. Diverse bestuurders geven daarbij aan het minder belangrijk te vinden om een instellingsbeeld naar buiten te brengen, terwijl ze aangeven dit wel te hebben en er soms ook intern over te communiceren. Ze geven aan dat het vooral moeilijk is om over tegenvallende resultaten ook openbaar transparant te zijn. Hierbij speelt een rol dat de context mee moet wegen om tot een juiste interpretatie van de gegevens te kunnen komen en dat dat vaak niet gebeurt. De consequenties zouden vervolgens onbedoeld en onterecht groter kunnen zijn dan gewenst.

Door het beoordelingsproces en de beoordeling doordacht te doorlopen en de gemaakte keuzes vast te leggen, voorafgaand aan en tijdens het beoordelingsproces, kan de instelling de betrouwbaarheid van de beoordeling verhogen. Het vastleggen en onderbouwen van de gemaakte keuzes bij elk onderdeel van het proces maakt de informatie herleidbaar en navolgbaar. Dit maakt ook dat instellingen zich beter kunnen verantwoorden over zowel de kwaliteit van het oordeel als over de kwaliteit van het beoordelingsproces. Gevolg hiervan is dat anderen dan de direct betrokkenen zelf kunnen nagaan of de informatie en de beoordeling voldoende betrouwbaar is om er gebruik van te maken.

Jaarverslag, verslag van werkzaamheden

Tot slot heerst het beeld dat het opstellen van het jaarverslag en het verslag van werkzaamheden meer tijd kost dan dat het aan effect oplevert. Deze documenten lijken amper te worden gelezen en instellingen krijgen er bijna nooit vragen over of feedback op. Bij een vierjaarlijks onderzoek stelt de inspectie soms vragen over de financiële gegevens, maar over het onderwijsinhoudelijke deel kan de inspectie meer vragen stellen. De instellingen geven aan dat het mooi zou zijn als de verschillende partijen binnen het onderwijsstelsel tot een afspraak komen over een vorm van verantwoording die wel werkt en het doel bereikt dat beoogd wordt: transparantie over de manier waarop het bestuur zorgt voor de borging en de kwaliteit van het onderwijs.

4 Beoordelaars en externen

Vooraf grote(re) instellingen werken met een apart team dat de kwaliteit beoordeelt. Bij het samenstellen van het team staat onafhankelijkheid en deskundigheid voorop. En bestuurders nemen allerlei maatregelen om dit te bevorderen. Beoordelaars van andere onderwijsinstellingen worden het vaakst ingezet om onafhankelijkheid en objectiviteit in te bouwen. In een enkel geval huurt een instelling dit in. Bij kleine instellingen voert het bestuur vaker zelf de beoordeling uit.

4.1 Team van beoordelaars

Vooraf de grote(re) instellingen werken met een apart team⁵ dat de beoordelingen van de kwaliteit uitvoert. De beoordelaars zijn meestal medewerkers van de eigen instellingen met meerjarige ervaring en/of specifieke kennis. Bij sommige instellingen wordt dit team aangevuld met iemand van een andere instelling of er wordt een deskundige⁶ ingehuurd.

Bij kleine instellingen heeft het bestuur vaak zelf ook een beoordelende rol. Het bestuur laat zich dan vooral informeren over de ervaringen (tevredenheid) en de kwaliteit van het onderwijs. Kleine en vaak de niet-bekostigde instellingen betrekken bijna nooit een andere onderwijsinstelling bij hun beoordeling. Wel huren zij soms deskundigheid in.

De meeste instellingen vinden de betrokkenheid van externen bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit belangrijk.

4.2 Inzetten externe beoordelaars

Instellingen zien het voordeel van de inzet van externe deskundigen vooral in het verbreden van de focus, het in beeld krijgen van de 'blinde vlek' en de toevoeging van een objectieve blik. Andere onderwijsinstellingen fungeren het vaakst als medebeoordelaar. Zeker voor kleine instellingen en nbi's⁷ vormt het aantrekken van een externe deskundige een dilemma. Deze personen zijn soms lastig te vinden en de kosten wegen niet altijd op tegen de baten.

Samenwerkingen om elkaars kwaliteit te beoordelen

In het mbo-veld bestaan diverse netwerken waarbinnen beoordelaars samenwerken op basis van gelijkwaardigheid. Zo zijn de Stichting Kwaliteitsnetwerk mbo, de Auditpool Diagonaal en de Kloostergroep voorbeelden van netwerken waarin medewerkers van verschillende instellingen met elkaar samenwerken om zicht te krijgen op de kwaliteit. Niet alle netwerken komen ook tot een expliciete beoordeling van kwaliteit. Soms is het doel anders of men sluit zich aan bij de systematiek van de instelling. Dan is bijvoorbeeld de aanpak van de instelling leidend en als daarin niet geoordeeld wordt, neemt het netwerk die aanpak over.

Geen definitie onafhankelijke deskundige

Uit het onderzoek komt geen scherpe definitie naar voren van een onafhankelijk deskundige, maar de hoofdlijn is wel dat deze maar een beperkte relatie - in tijd en

⁵ Bij sommige instellingen wordt hierbij gesproken over een auditteam. Omdat dit niet bij alle instellingen zo is, kiezen we voor een meer neutrale benaming.

⁶ Bijvoorbeeld een externe auditor

⁷ Nbi = niet bekostigde instelling

betrokkenheid - met de opleiding en/of de instelling mag hebben. Diverse instellingen noemen andere onderwijsinstellingen ook als onafhankelijk deskundige.

4.3 **Kwaliteit beoordelaars krijgt aandacht**

Zowel instellingen als enkele andere partijen in het mbo-stelsel geven aan dat voor een betrouwbare beoordeling van de kwaliteit een goed team van beoordelaars nodig is. Het is niet altijd eenvoudig om een goed team van beoordelaars samen te stellen. Er wordt veel van hen gevraagd op het gebied van kennis, houding en vaardigheden. Uit de gesprekken blijkt dat de bestuurders het nodig vinden dat bevindingen, oordelen en conclusies goed en expliciet onderbouwd en verantwoord worden. Daarnaast is ook een open en onderzoekende houding van belang. Inhoudelijk moeten deze teams beschikken over kennis van beoordelen en over goede kwaliteitskaders waar zij de bevindingen tegen afzetten.

Uit enkele gesprekken komen maatregelen naar voren die instellingen (kunnen) inzetten om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de beoordeling te verhogen. Deze maatregelen zijn echter nog geen gemeengoed binnen de sector. Wel zien we bij verschillende netwerken en instellingen een selectie van onderstaande punten terug. Hieronder een opsomming van maatregelen die we hebben gehoord:

- 1) Het vergelijken van de eigen instrumenten met de beoordelingsinstrumenten van andere instellingen of bedrijven.
- 2) Het tegenlezen en/of bespreken van elkaars beoordelingsrapporten. Daarbij komen vooral de kwaliteit van de beoordeling en de onderbouwing aan de orde. Hierbij kan gedacht worden aan onderlinge kritische reflectie door de beoordelaars op de eindrapportages, de beoordelingen en de onderbouwing.
- 3) De teams opereren bij voorkeur in wisselende samenstellingen en beoordelen niet de eigen sector of locatie.
- 4) Bij diverse bekostigde instellingen nemen beoordelaars van andere instellingen deel aan de beoordelingen.
- 5) De leden van de beoordelende teams scholen zich niet alleen op kennis, maar vooral ook op het inzetten van de juiste onderzoekshouding. In een enkel geval worden beoordelaars gecertificeerd.

In de beoordelende teams zitten nooit studenten of andere relevante betrokkenen zoals mensen uit de gemeente of het bedrijfsleven. Dat is jammer, want meerdere perspectieven, zoals van studenten én docenten én bedrijfsleven, geven in samenhang een realistischer beeld van de werkelijkheid en leiden daarmee tot een betrouwbaarder oordeel.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek bekeken we hoe instellingen binnen het mbo-stelsel omgaan met de beoordeling van de eigen kwaliteit.

We concluderen ten eerste dat mbo-instellingen binnen een uitgedacht stelsel van kwaliteitszorg werken aan het in kaart brengen van de resultaten en de onderwijs- en examenprocessen. De meeste instellingen hebben de stap gezet dit niet alleen in kaart te brengen, maar dit ook te evalueren ten opzichte van concrete doelen. De volgende stap waarbij bestuurders de kwaliteit ook expliciet (laten) beoordelen, zetten de meeste besturen nog niet. Het beoordelen van kwaliteit veronderstelt dat de praktijk afgezet is tegen vooraf gestelde normen.

Soms gebeurt dit wel op opleidingsniveau, maar nauwelijks op het niveau van de gehele onderwijsinstelling. Daarnaast zien we dat als teams de kwaliteit beoordelen, dit op onderdelen gebeurt en dat veel beschikbare informatie niet samenkomt in een samenhangend, kritisch eindoordeel op opleidings- of instellingsniveau.

Ten tweede concluderen we dat instellingen maatschappelijke en regionale opdrachten en de eigen ambities niet of nauwelijks vertalen naar instellingsspecifieke normen waar zij hun kwaliteit tegen afzetten. Instellingen gebruiken nu vooral algemeen erkende normen en richten zich op de basiskwaliteit. Binnen de sector zijn besturen zelf verantwoordelijk voor en eigenaar van hun ambities, doelen en kwaliteitseisen. Er is binnen het stelsel nog geen gedeelde kwaliteitsambitie. De aansluiting met bijvoorbeeld de regio en de arbeidsmarkt vormen specifieke thema's waarop instellingen hun ambities baseren. Instellingen worden daarmee nog veel meer eigenaar van hun eigen kwaliteit. Een bredere beoordeling van de kwaliteit levert het bestuur meer zicht op over de realisatie van de eigen doelen. Hiermee kan het de eigen sturing vergroten en de effecten ervan beter in kaart brengen. De inspectie streeft ernaar om optimaal aan te sluiten bij het eigenaarschap en de keuzes van de instelling. Als instellingen willen dat wij hun unieke profiel toetsen en meenemen in ons toezicht, dan verdient dit meer aandacht in de eigen beoordelingen.

Een derde conclusie is dat informatie over de betrouwbaarheid van de beoordeling niet transparant is. Welke keuzes in het beoordelingsproces zijn gemaakt om de betrouwbaarheid te verhogen en hoe de feitelijke oordelen tot stand zijn gekomen, maken bestuurders maar beperkt inzichtelijk. Dit maakt het voor anderen die niet direct betrokken zijn bij de beoordeling onmogelijk om de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de gegevens na te gaan. Ook is de verantwoording over de onderwijskwaliteit door bestuurders bij de meeste instellingen voor ons onvoldoende transparant om bij aan te sluiten in het bestuursgerichte toezicht. Het principe daarbij is dat wij een stap terug doen als de instelling de kwaliteit betrouwbaar in beeld heeft en zich daarover kan verantwoorden.

Op basis van ons onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen voor de mbo-instellingen:

- Maak het proces en het resultaat van de beoordelingen van de eigen kwaliteit beter inzichtelijk waardoor duidelijk is waarom dit een betrouwbaar beeld geeft. We zien in het veld enkele voorlopers die op instellings- en/of opleidingsniveau al ver gevorderd zijn in dit proces. Daarmee zien wij een kans om meer van elkaar te leren, binnen en tussen instellingen en opleidingen.

- Benut de beschikbare informatie beter om tot een conclusie over kwaliteit te komen. Een bestuur zou gezien alle beschikbare informatie in staat moeten zijn om tot een samenhangend beeld te komen over de kwaliteit. Daarbij kan ook de inhoud van de beoordeling verder versterkt worden. Dit geldt vooral voor de beoordeling van de totale kwaliteit van de instelling, maar er zijn ook kansen om dit op opleidingsniveau te versterken.
- Benut de zelfbeoordeling om eigen aspecten van kwaliteit te bezien. Er is, gezien de brede ambities van het veld en de maatschappelijke opdracht, veel ruimte om de eigen kwaliteit af te zetten tegen andere normen⁸ en de resultaten te duiden binnen de eigen (regionale) context. De huidige gewoonte om de beoordeling op opleidingsniveau slechts te richten op de basiskwaliteit doet geen recht aan de bredere opdracht van opleidingen en instellingen.
- Betrek ook andere partijen bij de beoordeling van de kwaliteit. De teams die de kwaliteit beoordelen zijn vaak bemenst met eigen personeel. Andere partijen zoals studenten of bedrijfsleven maken niet of nauwelijks onderdeel uit van deze teams. Deze partijen vormen vaak een bron van informatie en vervullen daarmee een andere rol. Bij grotere instellingen worden in netwerkverband nog wel andere onderwijsinstellingen ingezet, maar bij kleine instellingen gebeurt dit slechts sporadisch.

⁸ Dan alleen de basiskwaliteit of landelijk gemiddelden

6 BIJLAGE 1: Verantwoording onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvraag

In dit themaonderzoek brengen we in kaart hoe mbo-instellingen omgaan met de beoordeling van de eigen kwaliteit als onderdeel van de verantwoordelijkheid van besturen om de genoemde kwaliteit te borgen. Dit onderzoek zegt iets over de stand van zaken in de mbo-sector.

De centrale vraag voor het onderzoek is:

Hoe gaan de mbo-instellingen om met beoordelingen van de eigen kwaliteit, wat is de inhoud daarvan en wie betrekken zij daarbij?

Dit onderzoek geeft:

1. een weergave van de huidige stand van zaken van de eigen beoordeling van kwaliteit in het mbo,
2. zicht op welke partijen de besturen zelf betrekken bij de beoordeling, en
3. punten waarop de eigen beoordeling beter kan.

Wettelijk kader

Onderzoek naar dit thema sluit aan bij onze wettelijke taak en opdracht. Immers artikel 3, lid 1, van de Wet op het Onderwijs-toezicht (WOT) stelt dat de inspectie onder meer als taak heeft "het beoordelen (...) en bevorderen" en "het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen (...) in het bijzonder over de kwaliteit daarvan" (lid e).

Daarnaast hebben we vanuit de WOT de opdracht om de intensiteit van onze taakuitoefening aan te laten sluiten bij de kwaliteit van de instelling (zie ook het Onderzoekskader 2017 mbo, paragraaf 2.2.4). Daar waar het intern toezicht gedegen en goed geborgd is, kan de rol van de inspectie kleiner worden.

Tot slot sluiten we aan bij de wettelijke taak zoals deze bij de onderwijsinstellingen is belegd. In de WEB is het volgende opgenomen in artikel 1.3.6:

Lid 1 Het bevoegd gezag richt een stelsel van kwaliteitszorg voor de instelling in en draagt er in dat verband zorg voor dat, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. De beoordeling bij de instellingen geschiedt mede aan de hand van het oordeel van deelnemers over de kwaliteit van het onderwijs aan de instelling. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de in de eerste volzin bedoelde beoordeling geschiedt met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. De uitkomsten van de beoordeling zijn openbaar.

Lid 2 Het bevoegd gezag maakt regelmatig, en voor zover het de examens betreft jaarlijks, een verslag openbaar omtrent:

- a. de beoordeling, bedoeld in het eerste lid,
- b. de uitkomsten van die beoordeling, en
- c. het voorgenomen beleid in het licht van die uitkomsten.

Inhoud onderzoek

Zelfbeoordelingen maken onderdeel uit van het stelsel van kwaliteitszorg van instellingen. Over het algemeen beoordelen instellingen de eigen kwaliteit om zicht

en grip te houden op de onderwijs- en examenkwaliteit bij de opleidingen. Hiermee is het ook een deel van hun kwaliteitsborging. Met dit onderzoek beogen we niet de inrichting van de kwaliteitszorg of kwaliteitsborging van het stelsel in kaart te brengen. We richtten ons alleen op de eigen beoordelingen van kwaliteit.

Onderzoekspopulatie

Bij het onderzoek betrokken we zowel bekostigde instellingen als niet-bekostigde instellingen. Daarbinnen maakten we onderscheid tussen grote en kleine instellingen.

We richtten ons binnen de instellingen specifiek op het bevoegd gezag. Dat vormde het uitgangspunt van onze onderzoeken, waarbij we waar nodig informatie op opleidingsniveau betrokken. Dit gold ook voor de rol van 'overige betrokkenen' zoals in het wetsartikel opgenomen. Studenten en eventueel andere betrokkenen maakten geen onderdeel uit van het onderzoek.

Voorts zijn er partijen/stakeholders binnen de sector die betrokken zijn bij of van invloed zijn op zelfbeoordelingen. Het gaat hierbij om het Ministerie van OCW, de MBO Raad, de NRTO, Kwaliteitsnetwerk MBO en Auditpool Diagonaal.

Voor het bureauonderzoek hebben we 40 instellingen geselecteerd, voor de interviews 25 instellingen.

Aanpak

Literatuuronderzoek

Tijdens het literatuuronderzoek bekeken we literatuur, wetgeving (artikel 1.3.6 WEB) en richtinggevende kaders op beschikbare relevante (kwaliteits)criteria voor de eigen beoordeling van kwaliteit. Op basis van de criteria uit het literatuuronderzoek hebben we documentenonderzoek uitgevoerd. Gezien de verplichting die voortvloeit uit artikel 1.3.6 van de WEB bekeken we jaarverslagen van bekostigde instellingen en verslagen van werkzaamheden en de website van niet-bekostigde instellingen.

Interviews

Aan de hand van het literatuuronderzoek, artikel 1.3.6 van de WEB en de uitgevoerde bureauonderzoeken hebben we interviews gehouden met 25 instellingen. In deze interviews is onder andere gesproken over het begrip kwaliteit, de kwaliteit van de eigen beoordeling, het betrekken van externen en de rol van de inspectie. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die aan de betrokkenen zijn voorgelegd. Ten behoeve van de analyse zijn de gespreksverslagen geanonimiseerd.

Kwalitatieve analyse

De interviews die we hebben gehouden hebben we geanonimiseerd. Hierbij hebben we ervoor gezorgd dat terug te vinden is om wat voor type instelling het gaat. De geanonimiseerde gespreksverslagen hebben we kwalitatief geanalyseerd (open, axiaal en selectief coderen).

Toetsing in bijeenkomsten

Om de rode draden die uit de analyse naar voren kwamen te toetsen hebben we binnen de inspectie en met het veld bijeenkomsten georganiseerd.

Gebruikte literatuur

- Inspectie van het Onderwijs (2019), *Staat van het Onderwijs 2018*, Utrecht

- Hermanussen, J. & Brouwer, P. (2016), *De zorg voor onderwijskwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs. De sector mbo aan zet?!*, Expertisecentrum Beroepsonderwijs
- [Bergsma, M., Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde Operational Audits, 2003](#)
- [Kennisplatform voor het onderwijs](#)
- [Didactisch Dilemma nr. 7, Zelfbeoordeling](#)
- [Korthagen, F. & Vasalos, A., Niveaus in reflectie: naar maatwerk in begeleiding, VELON Tijdschrift voor Lerarenopleiders jrg 23\(1\) 2002](#)
- [De kwaliteit van bewijsvoering bij zelfevaluatie van competentie assessment programma's](#)
- [Factsheet visitatie](#)
- https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Factsheet_Visitatie.pdf
- [Uitgangspunten EVC](#)
- [Kwaliteit van kwalitatief onderzoek](#)
- [Beoordelen kwaliteit onderzoek](#)
- https://www.csuchico.edu/lins/handouts/eval_websites.pdf
- [Zelfevaluaties, visitaties en audits Schoolbesturen werken aan het \(zelf\)evalueren van de kwaliteit van het onderwijs PO-Raad, sectororganisatie voor het primair onderwijs en Inspectie van het Onderwijs, 2015](#)
- [Het beoordelen van de kwaliteit van zelfevaluaties](#)
- Akkerman, S., Admiraal, W., Brekelmans, M., & Oost, H. (2008), Auditing quality of research in social sciences. *Quality & Quantity*, 42(2), 257-274

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2020-april | gratis

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | april 2020