

Zicht op kwaliteit

Nieuw toezicht: Wat kunt u verwachten van de inspectie?

Vanaf 1 augustus 2017 is het nieuwe onderzoekskader van de inspectie van kracht. Daarin ligt de nadruk op het eigenaarschap van besturen en scholen wat betreft de onderwijskwaliteit. De manier van toezicht houden gaat om die reden fors op de schop. Maar ook de inhoudelijke beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs verandert. In het gepubliceerde onderzoekskader staat op hoofdlijnen beschreven wat de eisen zijn die de inspectie aan u gaat stellen.

Tekst:
Herman Bijsterbosch

Fotografie:
Aangeleverde foto en Shutterstock

Dit is het eerste artikel van Herman Bijsterbosch over het nieuwe onderzoekskader. Het tweede artikel verschijnt in PO Management in december 2017.

PO Management september 2017

Maar hoe gaat de inspectie dat in de manier van toezicht houden invullen? Wat wordt concreet van u gevraagd? In dit **eerste artikel** zoomen we aan de hand van een aantal kernbegrippen in op de bedoelingen en de aanpak van het nieuwe toezicht. We zullen zien dat de inspectie het toezicht gaat afstemmen op de mate van vertrouwen in de sturing op kwaliteit. In dit artikel kijken we hoe u dat vertrouwen kunt winnen. Het **vervolgartikel** zal voorbeelden laten zien om invulling te geven aan die eisen, niet alleen door te voldoen aan de wet maar vooral ook door eigen ambities zichtbaar te maken.

Uitgangspunten nieuw toezicht

Eigenaarschap is het centrale woord in het nieuwe toezicht. De inspectie streeft met deze nieuwe manier van werken naar onderwijssectoren die hun verantwoordelijkheid waarmaken door zelf ambities te formuleren en doelen na te streven die passend zijn voor leerlingen en de maatschappij als totaal. Hoe beter een bestuur en de scholen hun ambities definiëren en zelf zicht hebben op de onderwijskwaliteit, hoe beter ze sturen op verbetering en vernieuwing van het onderwijs en hoe beter de verantwoording aan belanghebbenden over de bereikte kwaliteit is, hoe meer profijt leerlingen kunnen hebben van het onderwijs.

De inspectie vertrekt daarom in eerste instantie vanuit een andere toezichthoudende positie: erop toezien of en hoe de verantwoordelijkheid wordt waargemaakt. Niet de inspectie is verantwoordelijk voor het definiëren van doelen en het zichtbaar maken van kwaliteit, maar de besturen en scholen zelf. Dat houdt onder andere in dat de inspectie niet langer van iedere school een kwaliteitsprofiel opstelt en dat publiceert, maar van besturen en scholen vraagt die verantwoordelijkheid waar te maken.

Om te bepalen in welke mate er sprake is van vertrouwen in de sturing op kwaliteit, wordt iedere organisatie (bestuur en scholen) eens in de vier jaar onderzocht: *het vierjaarlijks onderzoek naar besturen en scholen*. Op de website van de inspectie vindt u een planning voor de komende twee jaren. Tijdens dat onderzoek wordt niet alleen het bestuursbeleid op papier onderzocht, maar vooral de manier waarop dat beleid wordt vormgegeven in de praktijk. Scholen worden bezocht om te kijken of het kwaliteitsbeeld van het bestuur overeenkomt met dat van de inspectie: zogenoemde verificatieonderzoeken. Er worden daarnaast gesprekken gevoerd met belanghebbenden als GMR, RvT of bijvoorbeeld een afvaardiging van directies om te bepalen of het bestuursbeleid door iedereen herkend wordt.

'De bestuurder kan wel degelijk keuzes overlaten aan scholen, maar de bestuurder wordt altijd aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs binnen de hele organisatie.'

Wat wordt van u gevraagd?

De volgende basisvragen zijn leidend in het toezicht:

- Hebben het bestuur en de scholen **ambities** geformuleerd, hebben ze **zicht op de kwaliteit van het onderwijs**
- **Sturen** het bestuur en de scholen adequaat **op verbeteringen**?
- Is er sprake van een professionele cultuur waarin alle geledingen systematisch en in samenhang **aan verbetering van de kwaliteit werken**?
- Voldoet de **verantwoording** tegenover belanghebbenden aan de wettelijke vereisten en is er sprake van een dialoog met belanghebbenden om de kwaliteit te bevorderen?

Deze basisvragen zijn het uitgangspunt voor de drie standaarden van kwaliteitszorg uit het nieuwe onderzoekskader (KA 1-3).

In dit eerste artikel lichten we de basisvragen die de inspectie aan u stelt toe. Wat bedoelt de inspectie precies als ze het heeft over zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs? Wat wordt bijvoorbeeld gevraagd van een bestuur, waar moet een bestuur zicht op hebben? We volgen de vier basisvragen en lichten per vraag toe wat de achtergrond en bedoeling is.

1. Zicht hebben op kwaliteit

Het onderzoek van een toezichthouder naar vertrouwen begint met de vraag: weten degenen die onderzocht worden zelf (leraren, directies, bestuur) hoe ze ervoor staan? Weten ze wat van hen verwacht wordt, wat de eisen zijn en weten ze of ze daar op dit moment aan voldoen?

De vraag naar *zicht op de kwaliteit* kan dus op drie niveaus gesteld worden:

- Heeft iedere leraar zicht op de ontwikkeling van de leerlingen? Daar gebruikt de leerkracht een aantal manieren voor (toetsen, observaties, gesprekjes, feedback) en de uitkomsten daarvan worden vertaald naar het onderwijsaanbod en de aanpak in de groep. Een leraar weet dus of de leerlingen op koers liggen en waar eventuele hiaten zich bevinden.
- Heeft een directeur zicht op de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteiten van de leraren? Een directeur gebruikt daar instrumenten voor (trendanalyses, observaties, gesprekken) en vertaalt deze samen met de leraren in afspraken over verbetering en professionalisering. Daarbij worden de eisen vanuit bekwaamheidsprofielen betrokken, maar ook de visie en doelen van de school.
- Heeft een bestuur zicht op de kwaliteit van de scholen? Een bestuurder gebruikt eveneens instrumenten (rapportages, bezoeken, gesprekken) en maakt eventueel afspraken over verbeterplannen. De bestuurder hanteert daarbij ook de doelen van de organisatie en de wettelijke vereisten waaraan iedere school moet voldoen.

Belangrijk daarbij is dat de verantwoordelijkheid van de bestuurder als het gaat om zicht hebben op de kwaliteit, zich uitstrekt over alle onderwerpen. Een bestuurder kan zich in het kader van het afleggen van verantwoordelijkheid nooit beroepen op het principe van autonomie van de scholen. De bestuurder kan wel degelijk keuzes overlaten aan scholen, maar de bestuurder wordt altijd aangesproken op de kwaliteit van het onderwijs binnen de hele organisatie.

Maar wat betekent die volledige verantwoordelijkheid voor het zicht op de kwaliteit? Moet een bestuurder alles weten van elke school, zelfs van iedere leraar? Dat is bij de meeste organisaties ondoenlijk gezien de omvang. En toch wordt een bestuurder met 35 scholen op dezelfde verantwoordelijkheid aangesproken als de bestuurder van een tweepitter.

We keren daarom terug naar de startvraag als het gaat om vertrouwen: weet een bestuurder wat de stand van zaken is en of wordt voldaan aan de wettelijke eisen en de eigen ambities?

De wettelijke eisen zijn uitgewerkt in het onderzoekskader en bieden daarom een goede kapstok voor iedere bestuurder om die startvraag voor zichzelf te beantwoorden:

- Weet ik of op iedere school het onderwijsproces voldoet aan de wettelijke eisen: voldoen het onderwijsaanbod, het zicht op de ontwikkeling van leerlingen, het didactisch handelen van leraren, de extra ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben, de samenwerking met andere partners, de manier van toetsen? (Standaarden OP 1-6 in het onderzoekskader.)
- Weet ik of iedere school optimaal borgt dat alle leerlingen zich veilig kunnen voelen en een positief pedagogisch klimaat nastreeft? (Standaarden SK 1 & 2.)
- Weet ik of op iedere school de leerlingen de resultaten halen die passen bij de kenmerken van de leerlingenpopulatie van de school? (Standaarden OR 1-3.)
- Weet ik of iedere school de kwaliteit in beeld heeft, gericht stuurt op verbetering van het onderwijs en het personeel en zich daar adequaat over verantwoordt? (Standaarden KA 1-3.)

In essentie dient een bestuurder van iedere school te weten of alle leraren voldoen aan gestelde bekwaamheidseisen, en welke leraren daar niet aan voldoen. Een bestuurder dient te weten of de leerlingen op iedere school zich veilig voelen en zo niet, waar de problemen zich bevinden. Een bestuurder dient te weten of iedere school resultaten haalt die passend zijn en zo niet, waar de problemen zich in voordoen.

Maar ook hier geldt het principe van eigenaarschap: de leerling die zich verantwoordelijk voelt voor zijn eigen leerproces, de leraar die zichzelf evalueert en de directeur die zelfevaluaties uitvoert en benut voor de kwaliteitssturing. Voor een bestuurder is het van belang dat binnen de organisatie het uitgangspunt is dat iedere school zelf goed zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs, waaronder mogelijke tekortkomingen (ten aanzien van de wettelijke vereisten). Maar vooral ook een systematiek waarin alle directies de bestuurder proactief informeren over bereikte doelen en noodzakelijke verbeteringen. De bestuurder kan niet alles op ieder moment paraat hebben, maar zal wel een systematiek moeten hanteren waarin hij periodiek geïnformeerd wordt over de belangrijkste kwaliteitsvragen.

In de toezichtrelatie is het dus van belang om te laten zien hoe binnen de organisatie gezorgd wordt dat ieder op zijn niveau voldoende zicht heeft op de kwaliteit die als doel gesteld is. Dat kwaliteitsbeeld of 'dashboard' is vervolgens de basis om te gaan sturen op verbeteringen.

2. Sturen op verbeteringen

Zo'n dashboard van kwaliteitsonderwerpen geeft een eerste beeld, maar roept onmiddellijk de vervolgvraag op: wat vinden we ervan? Net zoals een dwarsdoorsnede of trendanalyse ook een signaalwerking heeft die vraagt om nadere duiding.

In de voorgaande paragraaf is regelmatig gerefereerd aan de wettelijke eisen, maar we hebben toch zelf ook ambities? De inspectie verwacht van bestuurders dat ze sturen op verbeteringen die noodzakelijk en wenselijk zijn. De noodzakelijke verbeteringen vloeien voort uit de wettelijke eisen. Het is dus van belang dat het zicht op de kwaliteit wordt gekoppeld aan de eisen die vanuit de overheid gesteld worden, maar ook aan de eigen doelen en normen: hebben we gehaald wat we aan ambities hadden omschreven? Maar ook: passen de ambities bij de maatschappelijke opdracht van onze scholen?



Dat impliceert dat er een analyse plaatsvindt op het dashboard:

- Wat zijn de wettelijke normen en wat zijn onze eigen doelen?
- Hebben we in beeld of we die gehaald hebben?
- Wat zijn de conclusies die we daaruit trekken?
- Wat zijn de vervolgacties die we in gang moeten of willen zetten?

Belangrijk hierbij is het gedeelde eigenaarschap. Op een school is het van belang dat de leraren zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de doelen. Binnen een organisatie geldt hetzelfde: streven we allemaal dezelfde doelen na en werken we allemaal aan dezelfde verbeteringen? Daarover gaat de volgende paragraaf: professionele kwaliteitscultuur.

3. Samen werken aan kwaliteit

Van het bestuur wordt gevraagd te bevorderen dat ieder vanuit zijn eigen rol werkt aan onderwijskwaliteit. Dat is ook vastgelegd in de Code Goed Bestuur van de PO-Raad: *“Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen zorg voor een beleid dat gericht is op ontwikkeling en onderhoud van de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs.”*

De inspectie zal het gesprek aangaan met het bestuur over de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de ontwikkeling en het onderhoud van zowel de kwaliteit van het onderwijs als de kwaliteit van het personeel. In dat gesprek zal het bestuur de werkwijze kunnen toelichten. Vervolgens zal de inspectie dat gaan toetsen bij scholen en organen binnen de organisatie. De vraag die daarbij centraal staat, is: is het beleid van het bestuur zichtbaar en merkbaar in de praktijk?

Op scholen zal getoetst worden of het beeld van de kwaliteit dat het bestuur heeft, overeenkomt met het beeld dat de inspectie verkrijgt. Dat kwaliteitsbeeld kan betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijsproces, het sociaal klimaat, de resultaten van leerlingen of de kwaliteitszorg. Er zal ook onderzocht worden of beleidsdoelen van het bestuur zichtbaar en merkbaar zijn op de scholen. Als bijvoorbeeld een van de doelen van de organisatie is dat scholen invulling geven aan 21-eeuwse vaardigheden, dan kan tijdens schoolbezoeken nagegaan worden op welke wijze dat vorm gekregen heeft.

In gesprekken met vertegenwoordigers uit de organisatie komen dezelfde vragen op tafel: op welke wijze merkt u dat het bestuur adequaat stuurt op kwaliteit en voldoet aan de gestelde eisen en doelen?

Het vierjaarlijks onderzoek is er eveneens op gericht om te onderzoeken in welke mate er sprake is van gedeeld eigenaarschap ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs: streeft iedereen de gestelde doelen na, kent iedereen de doelen, wordt er gezamenlijk aan verbeteringen gewerkt.

Daarbij mag er onderscheid zijn in doelen. Iedere organisatie bepaalt zelf in welke mate er sprake is van gezamenlijke doelen in de organisatie en ruimte om te differentiëren tussen en binnen scholen. Een gezamenlijk einddoel in de routeplanner hoeft immers ook niet per se een gelijke route te betekenen. Er hoeft zelfs niet door iedereen dezelfde routeplanner gebruikt te worden. De organisatie bepaalt zelf in welke mate doelen voor iedereen gelijk zijn, maar er moet wel overeenstemming zijn over doelen en routes.

Er is in het primair onderwijs geen wettelijke verplichting om een bestuursplan op te stellen. De meeste besturen hanteren een strategisch beleidsplan waarin gezamenlijke doelen geformuleerd worden. In het vierjaarlijks onderzoek zal worden nagegaan op welke wijze deze doelen zichtbaar en merkbaar zijn op de scholen.

Het is ook mogelijk dat er geen overkoepelend bestuursplan is, maar alleen afzonderlijke schoolplannen. In het vierjaarlijks onderzoek zal dan ook onderzocht worden op welke wijze het bestuur zicht heeft op de afzonderlijke schoolplannen en de voortgang daarvan.



Over de auteur: Herman Bijsterbosch is als coördinerend inspecteur nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van het nieuwe onderzoekskader van de inspectie. Momenteel werkt hij als zelfstandig onderwijsadviseur en adviseert scholen en besturen onder andere over sturing op kwaliteit.

Kijk voor meer informatie op: www.bijsterbosch-onderwijsadvies.nl

4. Vertellen over kwaliteit

De laatste stap in de cyclus van kwaliteitssturing betreft de verantwoording en dialoog. Het gaat er daarbij enerzijds om dat voldaan wordt aan de wettelijke eisen ten aanzien van verslaglegging en externe verantwoording. De inspectie zal in het vierjaarlijks onderzoek toetsen of het bestuur voldoet aan deze vereisten, maar ook nagaan in welke mate er sprake is van transparantie en tegenspraak.

De transparantie kan blijken uit het benutten van externe kanalen om te berichten over bereikte resultaten en verbeterplannen en de mate van openheid die daarbij betracht wordt. De inspectie verwacht dat besturen en scholen open zijn in hun verantwoording over de kwaliteit. Daar hoort ook bij dat de organisatie transparant is naar ouders en andere belanghebbenden over tegenvallende kwaliteit en de wijze waarop die hersteld wordt.

Bij tegenspraak zal de inspectie nagaan in welke mate het bestuur het beleid in samenspraak met belanghebbenden vormgeeft en toetst. De inspectie zal nagaan of een bestuur het beleid eenzijdig opstelt en uitvoert, of meer een actieve dialoog met belanghebbenden benut voor de vormgeving van het beleid.

Tot slot

Beide begrippen (transparantie en tegenspraak) worden getoetst vanuit de vraag waar het vierjaarlijks onderzoek mee start: in welke mate heeft de toezichthouder vertrouwen in het sturend vermogen van het bestuur? Het is voor de toezichthouder van belang dat een bestuur zicht heeft op de kwaliteit, daar adequaat op stuurt, in een gezamenlijke kwaliteitscultuur en met goede verantwoording en tegenspraak. Dat laatste is zeker ook een punt van aandacht. Het vertrouwen van de toezichthouder is namelijk mede gebaseerd op de vraag of het bestuur voldoende checks & balances heeft ingericht. In maatschappelijk opzicht is het belangrijk dat er indien nodig corrigerende mechanismen in werking treden. Bij eigenaarschap hoort ook zelfreinigend vermogen.

De toezichthouder zal een inschatting maken of hij meer of minder afstand kan nemen van de organisatie. Het vertrouwen dat de toezichthouder opbouwt, bepaalt de wijze van vervolgtoezicht: meer of minder intensief. Voor de onderwijssectoren is het van belang dat het vertrouwen van de toezichthouder in de sturing op kwaliteit door besturen en scholen zo groot mogelijk is. Op die manier zullen alle partijen (politiek, ministerie, toezichthouder) het eigenaarschap van onderwijskwaliteit zoveel mogelijk toevertrouwen aan een sector. Van de sectoren vraagt dat om actieve en zichtbare invulling van dat eigenaarschap.

In het **vervolgartikel** zullen we kijken naar een manier om dat eigenaarschap in te vullen door middel van een kwaliteitskader. We zullen zien wat een werkbaar model kan zijn om enerzijds aan gezamenlijke doelen te werken, en anderzijds ook ruimte voor keuzes te geven. We kijken naar voorbeeldinvullingen om de basisvragen te beantwoorden op drie niveaus zodat er een herkenbare lijn ontstaat tussen groepen, scholen en bestuur.

'De inspectie verwacht van bestuurders dat ze sturen op verbeteringen die noodzakelijk en wenselijk zijn.'

In dit artikel gaan we niet in op twee andere vormen van schoolbezoek die ook kunnen plaatsvinden tijdens een vierjaarlijks onderzoek:

- Een onderzoek naar risico's; dit betreft een onderzoek zoals we dat al geruime tijd kennen, waarbij de school onderzocht wordt op de kwaliteit van het onderwijs omdat er vermoedens zijn dat deze kwaliteit op belangrijke onderdelen tekortschiet. Bij een dergelijk onderzoek krijgt de school een apart profiel en rapport, en mogelijk wordt ze onder intensief toezicht geplaatst.
- Een onderzoek op verzoek van het bestuur naar een goede school; dit onderzoek kan worden uitgevoerd als het bestuur een school als goed aanmerkt en dit bevestigd wil zien door de inspectie. De inspectie geeft vervolgens aan de school het kenmerk 'Goede school'. Dit kenmerk is onder andere een voorwaarde voor deelname aan het traject Excellente School.