



Opgesteld door: Jo Scheeren (CAOP) en Ruud van der Aa (kennismakelaar)

Vraagsteller: Ministerie van OCW - beleidsmedewerker of afdelingshoofd

Referentie: Kennisrotonde. (2018). *Draagt het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem bij aan onderwijskwaliteit en welke sturing is het meest effectief voor kwaliteitsborging?* (KR.430). Den Haag: Kennisrotonde.

2 december 2018

Vraag

Draagt het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem bij aan onderwijskwaliteit en welke sturing is het meest effectief voor kwaliteitsborging?

Deelvragen

- Heeft het hanteren van een kwaliteitszorgsysteem een positief effect op onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs en zo ja, wat zijn dan de werkzame en daarmee effectieve elementen, en wat zijn hierin goede en slechte voorbeelden?
- Welk sturingsprincipe (centrale sturing door de overheid vs. autonomie scholen) is het meest effectief voor kwaliteitsborging? En is de omvang van de school en/of het leeraanbod van de school van invloed op het effect van dit sturingsprincipe? Welke vormgeving/ organisatie past hierbij (rol bestuurder- schoolleider-docent)?
- Wat is er met betrekking tot vraag 1 en 2 bekend binnen andere sectoren (bijvoorbeeld mbo, ho, zorg)?

Kort antwoord

- In de beschikbare wetenschappelijke literatuur wordt geen effect gevonden van de kwaliteitszorg die een school organiseert, de interne kwaliteitszorg en de kwaliteit van het onderwijs op die school. De meeste literatuur is beschrijvend of prescriptief van aard, met hooguit plausibele veronderstellingen over samenhang tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit.
- Er zijn in westerse landen bij *de externe kwaliteitszorgsystemen* verschillende sturingsprincipes te herkennen wat betreft centrale sturing door de overheid vs.

autonomie van de scholen. Veel landen zijn momenteel gericht op decentralisatie en meer autonomie voor onderwijsinstellingen.

Terwijl landen *de externe evaluatie* van de onderwijskwaliteit onderbrengen bij de overheid, zoals de Inspectie voor het onderwijs in Nederland, is er ook een aantal landen dat geen systeem heeft voor de externe evaluatie van scholen. Ze baseren zich op bewaking van het onderwijssysteem als geheel via gestandaardiseerde beoordelingen en de evaluatie van het onderwijsaanbod van de lokale overheid.

Er is geen vergelijkend onderzoek naar welk besturingsprincipe het meest effectief is. In de praktijk is het mogelijk een hoge onderwijskwaliteit te handhaven zonder een landelijke overheidsinspectie, zoals in Finland. Hierbij kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals het (in Finland standaard) academische niveau van het onderwijspersoneel.

Er is op basis van wetenschappelijk onderzoek geen duidelijk verband aangetroffen tussen een aspect van de interne sturing binnen scholen, de bestuursvorm en de onderwijskwaliteit.

- In het MBO en HBO zijn (deels) andere sturingsprincipes in het kwaliteitszorgsysteem werkzaam dan in het vo. Ook hier is in de wetenschappelijke literatuur geen effect bekend op de kwaliteit van het onderwijs.

In het MBO let de Inspectie van het onderwijs in het vernieuwde toezicht vooral op de kwaliteitscultuur binnen de scholen. In het toezicht is meer aandacht voor het stimuleren van kwaliteitsverbetering.

In het HO is accreditatie een belangrijk onderdeel uit van het kwaliteitszorgsysteem. Accreditatie vormt dan als externe kwaliteitsborging de - positieve - afsluiting van de interne kwaliteitszorg door de opleiding of instelling. In Nederland beoordeelt de NVAO de interne kwaliteitszorg en de kwaliteit van opleidingen. De Inspectie van het onderwijs zorgt voor het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het accreditatiestelsel.

Toelichting antwoord

Inleiding

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is het onderwijsbeleid van veel westerse landen gericht op decentralisatie en autonomievergroting, waarbij de verantwoordingsmaatregelen voor scholen zijn geïntensiveerd (Ranson, 2011; OECD, 2012; Onderwijsraad, 2000, 2000a). Schoolbesturen hebben meer verantwoordelijkheid gekregen voor het onderhoud en de verbetering van de onderwijskwaliteit. Ook het 'speelveld' is veranderd. Naast de formele verantwoording aan de overheid speelt de lokale omgeving een steeds prominentere rol in beoordelingen van de kwaliteit van het onderwijs. Deze ontwikkeling in de kwaliteitszorg van het onderwijs vraagt om nieuwe vormen van evaluatie, waarbij zowel interne als externe belanghebbenden oordelen over de kwaliteit van onderwijs en daardoor bijdragen aan schoolverbetering (Van der Bij, Geijssel & Ten Dam, 2016).

Wat is kwaliteitszorg in Nederland?

Er zijn in de Nederlandse literatuur tal van definities en omschrijvingen over wat kwaliteitszorg en een kwaliteitszorgsysteem is. In de kern bestaat kwaliteitszorg uit systematische en cyclische aandacht voor kwaliteit, door middel van doelen, normen en tevredenheidsmetingen. De verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg ligt in Nederland primair bij de school. Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe kwaliteitszorg (Kamerbrief, 23 juni 2017).

Interne kwaliteitszorg strekt zich uit over alle beleidsterreinen van de school, maar heeft haar basis in het primaire proces: het onderwijs. De aandacht voor het pedagogisch en didactisch handelen van de leraren en - vooral - voor het leren van de leerlingen is de basis van kwaliteitszorg. Een belangrijk deel van de interne kwaliteitszorg is de *zelfevaluatie* van scholen. Zelfevaluatie kan worden omschreven als 'een proces, in hoofdzaak geïnitieerd door de school zelf, waarbij welgekozen deelnemers op een systematische wijze het functioneren van de school beschrijven en beoordelen met het oog op het nemen van beslissingen c.q. initiatieven in het kader van (aspecten van) de algehele schoolontwikkeling (Vanhoof, Van Petegem & De Maeyer (2014, p. 82) In hoeverre zelfevaluatie bijdraagt aan schoolverbetering en een betere kwaliteit van het onderwijs blijkt moeilijk vast te stellen (Vanhoof & Petegem, 2010).

Van der Bij, Geijsel & Ten Dam (2016) maken onderscheid in inhoudscriteria en procescriteria die in een zelfevaluatie aan de orde zijn. De criteria van de kwaliteit van een zelfevaluatie verwijzen naar het afleggen van verantwoording en mogelijkheden voor schoolverbetering (Kyriakides en Campbell, 2004). *Inhoudscriteria* hebben betrekking op zaken als het gebruik van standaarden voor de kwaliteit van het onderwijs, harmonisatie van de eigen criteria met het toezichtskader van de inspectie, betrouwbaarheid en validiteit en mogelijkheid tot harmonisatie met de schoolsituatie. *Procescriteria* hebben onder andere betrekking op: transparantie van procedures, gevoelde noodzaak en toegevoegde waarde van zelfevaluatie bij de belanghebbenden, teambetrokkenheid bij en -eigenaarschap van evalueren, een oriëntatie op leren, en expertise in verandermanagement. De auteurs wijzen er op dat met het alleen benoemen van de kwaliteitscriteria de mogelijke acties voor de school en de kwaliteit van het onderwijsproces nog verre van duidelijk zijn. Tevens stellen zij dat een combinatie van schoolzelfevaluatie en van verandermanagement in scholen zou kunnen bijdragen aan een hogere kwaliteit van onderwijs. Hierbij is de veronderstelling dat het door hen opgestelde raamwerk van criteria niet alleen nuttig is voor het beoordelen van de kwaliteit van de zelfevaluatie, maar ook kan functioneren als richtsnoer voor strategische acties in de praktijk (Van der Bij, Geijsel & Ten Dam, 2016).

Bij *externe kwaliteitszorg* worden de inhoud en opbrengst van de (onderwijs)activiteiten extern getoetst. Dit kan gedaan worden door deskundigen, collega's van andere scholen of de subsidiegever. Integraal schooltoezicht, visitaties en schooldoorlichtingen zijn daarbij instrumenten (AVS, 2017). In Nederland speelt de Inspectie van het Onderwijs een centrale rol in de externe kwaliteitszorg. Daarvoor vormt het waarderingskader de basis.

Toezicht en waarderingskader

Het waarderingskader van de Inspectie schrijft voor dat het bestuur en de scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben. Vanuit dit stelsel dient het bestuur de kwaliteit van het onderwijsproces en de leerresultaten te bewaken. Het bestuur en de scholen hebben zicht op de kwaliteit van het onderwijs. Er zijn toetsbare doelen geformuleerd en er

wordt regelmatig geëvalueerd of deze doelen worden gehaald. De oorzaken van eventueel tekortschietende onderwijskwaliteit zijn geanalyseerd en waar nodig worden verbeteringen doelgericht doorgevoerd. De school geeft de zorg voor kwaliteit vorm op een wijze waarvan mag worden aangenomen dat deze daadwerkelijk leidt tot zicht op de eigen kwaliteit en op relevante verbetermaatregelen. Dat betekent dat de verantwoordelijkheidsverdeling zodanig moet zijn dat de kwaliteitsinformatie bij de relevante personen terechtkomt en dat de verbetermaatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs wordt gehouden door het bestuur of afzonderlijke leden van het bestuur, de toezichthouders. De Inspectie van het Onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2018a) constateert dat op basis van wetenschappelijk onderzoek geen duidelijk verband is aangetroffen tussen de bestuursvorm en onderwijskwaliteit (Honingh et al, 2017).

Aandachtspunten bij intern toezicht

Bij besturen waar een functionele scheiding is tussen besturen en toezicht constateert de Inspectie van het Onderwijs dat bij ongeveer de helft van de onderzochte besturen verbeterpunten zijn. Deze hebben betrekking op zowel de formele inrichting als op cultuur en houding (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). De formele inrichting betreft de wijze waarop het schoolbestuur het interne toezicht op de kwaliteit invult en organiseert. Daarnaast signaleert de Inspectie (bij alle bestuursvormen) verbeterpunten die betrekking hebben op cultuur en houding die bepalend zijn voor een onafhankelijk en zakelijk functioneren van intern toezichthouders. Hierdoor ontstaat het risico dat intern toezichthouders hun controlerende rol onvoldoende kunnen uitoefenen (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Uit een zelfevaluatie van interne toezichthouders komen aandachtspunten naar voren: een gebrek aan rolvast gedrag van bestuurders en toezichthouders, ongebreidelde informatiebehoefte (te veel willen weten), onvoldoende kritische houding van raden van toezicht naar besturen en tussen de leden van de raad van toezicht onderling, en situaties van overreageren (Klifman, 2014).

Andere sturingsprincipes

In het buitenland is kwaliteitszorg in het onderwijs vaak anders ingericht. Landen als Bulgarije, Kroatië, Griekenland, Cyprus, Luxemburg, Finland en Noorwegen hebben geen systeem voor externe evaluatie van scholen (Birch, e.a., 2016). Om de kwaliteit te waarborgen, baseren deze landen zich op de resultaten van studenten in gestandaardiseerde beoordelingen en de evaluatie van het onderwijsaanbod door de lokale overheden. We beschrijven als exemplarisch voorbeeld Finland. In Finland is het onderwijs van hoog niveau ondanks het afschaffen van de landelijke Inspectie binnen het kwaliteitszorgsysteem.

Kwaliteitsborging in Finland

Begin jaren '90 van de vorige eeuw zijn in Finland de landelijke schoolinspecties afgeschaft. Sindsdien heeft Finland geen systeem of kader voor de externe evaluatie van scholen meer. Er bestaat wel een vrij uitgebreid intern evaluatiekader voor scholen, dat gebaseerd is op het kwaliteitsmanagement van onderwijsaanbieders en evaluatie door externe partijen (niet de centrale overheid). Onderwijsaanbieders hebben de wettelijke plicht om het onderwijs dat zij aanbieden te evalueren en om deel te nemen aan externe evaluaties van het onderwijssysteem als geheel of op regionaal niveau. Opvallende bevindingen van deze externe evaluaties moeten worden gepubliceerd. Daarnaast worden scholen aangemoedigd om op vrijwillige basis kwaliteit te ontwikkelen. Het systeem vertrouwt ook nadrukkelijk op de vaardigheden van docenten en ander personeel; het onderwijspersoneel moet een masterdiploma behalen. Voorts worden alle personeelsleden aangemoedigd om hun werk te ontwikkelen en om deel te nemen aan de kwaliteitsverbetering van hun instellingen (Birch e.a., 2016).

Hoewel lokale onderwijsaanbieders kunnen beslissen over de aandachtsgebieden, methoden en frequentie van de procedures voor kwaliteitsborging, heeft het Fins ministerie van Onderwijs en Cultuur in 2009 een instrument uitgegeven met de titel 'Kwaliteitscriteria voor basisonderwijs' om kwaliteitsborging op school- en gemeentelijk niveau aan te bevelen en te ondersteunen (Finnish National Agency for Education, 2016).

Andere sectoren

De kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs verschilt van die in het mbo en ho. Wij hebben geen wetenschappelijk onderzoek gevonden waaruit blijkt dat verschillen in kwaliteitszorg leiden tot verschillen in leerprestaties van leerlingen of studenten. In het MBO en HBO zijn (deels) andere sturingsprincipes in het kwaliteitszorgsysteem geldig dan in het vo.

Mbo

Volgens de Inspectie van het Onderwijs heeft ongeveer een derde van de onderzochte mbo-scholen nog geen volledige functionerende kwaliteitscyclus. Veel scholen zijn nog onvoldoende in staat om de eigen onderwijskwaliteit goed te beoordelen. Hierdoor kunnen scholen ook niet de juiste verbeteracties inzetten. Zeker op teamniveau zijn er grote verschillen in de aandacht voor kwaliteitsverbetering. Ongeveer de helft van alle onderzochte teams moet nog flinke stappen zetten om de onderwijskwaliteit cyclisch te verbeteren (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).

De Inspectie van het Onderwijs let in het vernieuwde toezicht in het mbo vooral op de *kwaliteitscultuur* binnen de scholen. Kwaliteitscultuur is het geheel van waarden en normen binnen een organisatie dat bijdraagt aan de ontwikkeling van een effectieve en efficiënte zorg voor kwaliteit, die op haar beurt resulteert in een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs (Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015). De Inspectie gaat uit van een verband tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. De aanname is: Hoe meer medewerkers op de werkvloer bezig zijn met kwaliteitszorg, des te sterker de kwaliteitsverbetering. Onderwijskundig leiderschap is hierbij cruciaal: scholen waar

onderwijskundig leiders zich sterk richten op het primaire proces, scoren op alle fronten beter (Inspectie van het Onderwijs, 2017).

Hoger onderwijs

In tegenstelling tot andere onderwijssectoren maakt in het HO accreditatie deel uit van het kwaliteitszorgsysteem van het hoger onderwijs. Accreditatie vormt dan als externe kwaliteitsborging de - positieve - afsluiting van de interne kwaliteitszorg door de opleiding of instelling (Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015). In Nederland beoordeelt de NVAO via de accreditatie de interne kwaliteitszorg van universiteiten en hogescholen. Daarbij wordt zowel kritisch gekeken naar indicatoren op instellingsniveau (instellingstoets kwaliteitszorg, kwaliteitsafspraken) als op het niveau van de opleidingen (NVAO).

Het toezicht door de Inspectie op het accreditatiestelsel vindt plaats op grond van een afzonderlijk toezichtkader. Hierin staan de kwaliteitstandaarden waaraan het accreditatiestelsel dient te voldoen. Dit toezicht omvat geen toezicht op de NVAO, maar op de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2018c).

Geraadpleegde bronnen

AVS (2017). *Visiedocument Kwaliteitszorg*.

<https://www.avs.nl/downloads/dossiers/onderwijsenleerlingzorg/kwaliteit/Documents/Kwaliteitszorg%20is%20een%20werkwijze.pdf>

Birch, P., Czort, S., Delhaxhe, A., Colclough, O. & De Coster, I. (2016). *Assuring quality in education, Policies and approaches to school evaluation in Europe*, Eurydice, Brussels.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a2443a7-7bac-11e5-9fae-01aa75ed71a1/language-en>

Honingh, M., M. Ruiter, S. van Thiel (2017). Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme? Radboud universiteit, Nijmegen.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag. https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2018/07/13/onderzoekskader-2017-voor-het-toezicht-op-het-voortgezet-onderwijs/Onderzoekskader_vo_1_juli_2018.pdf

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk*. Interne checks & balances bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.

<https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/thema-rapporten/2018/09/28/functionele-scheiding-van-bestuur-en-toezicht-in-de-praktijk/Thema-rapport+scheiding+bestuur+en+toezicht+24+juli+2018.pdf>

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *De staat van het onderwijs 2018*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/04/11/rapport-de-staat-van-het-onderwijs>

Inspectie van het Onderwijs (2018c). Hoe werkt ons toezicht op hoger onderwijs? Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/hoger-onderwijs/toezicht-hoger-onderwijs>

Inspectie van het Onderwijs (2017). Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/07/13/onderzoekskader-2017-voor-het-toezicht-op-het-middelbaar-beroepsonderwijs>

Kamerbrief (23 juni 2017). Kwaliteitsborging bestuur en intern toezicht onderwijs. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D18665>

Kyriakides, L., & Campbell, R. J. (2004). School Self-evaluation and school improvement: a critique of values and procedures. *Studies in Educational Evaluation*, 30, 23–36.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.stneduc.2004.03.002>.

Klifman, H. (2014). De ontwikkeling van bestuur en intern toezicht in het onderwijs, Van Beekveld en Terpstra. Blog <https://wij-leren.nl/bestuur-intern-toezicht.php>

Leest, B., Mommers, A., Sijstermans E. & Verrijt, T. (2015). *Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs*, ITS, Nijmegen.

MBO Today (april 2017). *Kwaliteitsborging op mbo scholen nog niet overal op orde*
<https://mbo-today.nl/kwaliteitsborging-op-mbo-scholen-nog-niet-overal-op-orde/>

MBO Today (juni 2016). *Inspectie wil kwaliteitscultuur op school stimuleren* <https://mbo-today.nl/inspectie-wil-kwaliteitscultuur-op-school-stimuleren/>

NVAO <https://nvaio.net/>

Onderwijsraad (2000) *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Werkdocument bij het advies Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Den Haag.

Onderwijsraad (2000a). *Dereguleren met beleid*. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Den Haag.

Vanhoof, J., & Van Petegem, P. (2010). Evaluating the quality of self-evaluations: the (mis)match between internal and external meta-evaluation. *Studies in Educational Evaluation*, 36, 20–26.

Vanhoof, J., Van Petegem, P., & De Maeyer, S. (2014). Het effect van schoolcultuur op het verloop van zelfevaluaties: een padmodel vanuit lerarenperspectief. *Pedagogische Studien* 2014 (92) p. 82-96.

Quality Assurance National Reference Point. (2018). *Quality assurance and evaluation*
Finnish National Agency for Education.
https://www.oph.fi/english/education_development/quality_assurance_and_evaluation

Van der Bij, T. , Geijsel, F.P., & Ten Dam G.T.M. Improving the quality of education through self-evaluation in Dutch secondary schools. *Studies in Educational Evaluation*, Volume 49, June 2016, Pages 42-50.

VO-raad (juli 2018). Instrument voor zelfevaluatie kwaliteitsborging schoolexaminering beschikbaar. <https://www.vo-raad.nl/nieuws/instrument-voor-zelfevaluatie-kwaliteitsborging-schoolexamens-beschikbaar>

Onderwijssector

voortgezet onderwijs

Trefwoorden

onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg, kwaliteitsborging