

Hoofdinspecteur Jan Teuwen over nieuwe Wet op het onderwijstoezicht:

‘Wij houden scholen een spiegel voor’

▼ Hoofdinspecteur BVE Jan Teuwen

FOTO: PIETER BOETZKES

Als alles volgens plan verloopt zal de Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's op 1 maart integreren met de Inspectie van het Onderwijs. Ondertussen is sinds 1 september j.l. de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT) van kracht en vanaf 1 januari in werking. Uiteraard ook voor het groene onderwijs. Volgens Jan Teuwen – hoofdinspecteur Beroeps- onderwijs en Volwasseneducatie – wordt daarmee de bestaande werkwijze van de inspectie gelegitimeerd. “Onderwijsinstellingen moeten zelf door een systematisch opgezette kwaliteitszorg de kwaliteit van hun onderwijs bewaken. De inspectie is er om als onafhankelijke deskundige de school een spiegel voor te houden en de verbetering van de kwaliteitszorg-systematiek te stimuleren.”

Inspectie LOK naar onderwijsinspectie

Formeel is de overgang van de Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisinstellingen naar de Inspectie van het Onderwijs geregeld. De ingangsdatum is vermoedelijk 1 maart a.s.

Vanaf die datum krijgen de groene kennisinstellingen (onderwijs en onderzoek) te maken met de Inspectie van het Onderwijs.

De minister van LNV blijft met betrekking tot de groene kennisinstellingen de opdrachtgever van de Inspectie van het Onderwijs. In het jaarverslag van de Inspectie van het Onderwijs wordt met ingang van 2004 een passage over de groene kennisinstellingen opgenomen.

Als iemand hem tien jaar geleden had gevraagd of er een onderwijsinspectie voor het beroeps-onderwijs nodig was, zou zijn antwoord neen hebben geluid. Teuwen, toen mbo-directeur in Limburg én voorman in het landelijk politiek/-bestuurlijk circuit bij de SVM-operatie en vervolgens de roc-vorming – geloofde heilig in het zelfregulerend en zelfcorrigerend vermogen van de te vormen bve-instellingen. Zonder een beduidende rol van de onderwijsinspectie daarbij. “Via de Wet Educatie en Beroepsonderwijs zouden een aantal stakeholders de positie van het beroepsonderwijs al bepalen”, legt Teuwen uit. De sociale partners kregen de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de kwalificatiestructuur. De landelijke organen zouden als enige gaan fungeren als landelijke exameninstellingen. En voor de gemeentes lag er de taak om de educatie aan te sturen. “Als degenen die bepalen wat je moet doen tevens kijken of je dat ook haalt, heb je een sluitende keten. Dat was onze redenering. Daar hoefde geen inspectie aan te pas te komen.”

Hoewel toenmalig onderwijsminister Ritzen feitelijk niet anders dacht – roc’s moesten de ruimte krijgen – wilde de politiek greep op de zaak houden. “Bij de Kamerbehandeling van de Web werd de externe legitimering aan de markt gegeven”, herinnert Teuwen zich die toen als collegevoorzitter van een roc en als eerste voorzitter van de VBVE (later de BVE) Raad nauw betrokken was. “Verschillende roc’s besloten toen gezamenlijk eigen exameninstellingen op te richten en dat leidde natuurlijk weer tot de vraag wie hier als neutrale organisatie op toe zou zien. En daarmee

kwam de onderwijsinspectie – tot dat moment in een zeer marginale rol – alsnog in beeld door de eis dat het kwaliteitszorgverslag van de roc’s ook naar de inspectie moest.”

Onafhankelijk oordeel

In zijn functie van hoofdinspecteur Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie (sinds 1998) constateerde Teuwen naar zijn zeggen al gauw dat de inspectie zijn rol moest nemen om kwaliteitszorg in de bve-sector van de grond te krijgen. “De roc’s kregen het zelf niet op orde omdat ze het zeker de eerste jaren heel druk hadden met organisatieontwikkeling. Nu pas – vijf jaar na datum – gaan de scholen langzamerhand van organisatie- naar onderwijsontwikkeling. En dan nog zie ik hele grote onderlinge verschillen.” Wellicht was zijn eerdere opvatting te optimistisch, geeft Teuwen toe. Maar die was wel gebaseerd op een andere uitgangspositie van de roc’s als uiteindelijk in de Web is vastgelegd. “Door de wijzingen in de wet zijn de bve-instellingen afhankelijk geworden van de andere partijen die het stelsel mede bepalen en beïnvloeden. Zo zijn de scholen voor de beroepspraktijkvorming afhankelijk van de landelijke organen die de bedrijven accrediteren.. Een roc kan dus nooit de volle verantwoordelijkheid nemen voor alles wat reilt en zeilt in het onderwijs. Als er zaken misgaan heeft ze daar niet altijd greep op. In zo’n situatie moet je dan als school altijd zorgen dat er iemand is die vanuit de wegging van die posities en de uitwerking daarvan een onafhankelijk oordeel kan geven en de vinger op de zere plekken kan leggen.” Ook vanuit de kant van de overheid is er

volgens Teuwen die noodzaak. “Vraag je maar af of de ministers van OCenW en LNV de volle verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit kunnen dragen van het stelsel waarvoor ze politiek aanspreekbaar zijn.”

Legitimering

In de afgelopen paar jaar heeft de Inspectie van het Onderwijs in overleg met de roc’s invulling gegeven aan het kwaliteitsstelsel voor deze instellingen. “De kwaliteitsthema’s werden benoemd en de indicatoren beschreven. Vervolgens is de kwalificatiestructuur omgezet in operationele doelen en zijn normen ontwikkeld. Ook de aoc’s waren daarbij betrokken.” Die exercitie was noodzakelijk omdat in tegenstelling tot het basis- en voortgezet onderwijs de kwaliteitsaspecten voor de bve-sector niet zijn vastgelegd in de WOT. “Roc’s en dus ook aoc’s worden in het kader van de Web en hun autonomie geacht om daar voor een belangrijk deel zelf invulling aan te geven in de vorm van een eigen kwaliteitszorgsysteem”, aldus Teuwen. Het algemene waarderingskader dat nu is ontwikkeld, vervult de functie van een soort referentie voor het kwaliteitszorgsysteem van de individuele instellingen. Dit algemene waarderingskader is onderdeel van het toezichtskader waarin ook is vastgelegd op welke wijze de inspectie het toezicht uitoefent. Het gaat dan om de soorten onderzoeken die de inspectie verricht, de frequentie en de zwaarte ervan, en de rapporten die worden uitgebracht. Waarop de Inspectie van het Onderwijs moet toezien en welke rol ze daarbij had, was feitelijk vastgelegd in de sectorwetten van de verschil-

lende onderwijssoorten. Wat nog ontbrak was een beschrijving van de werkwijze van de inspectie. Die is nu vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht die inmiddels van kracht is. Teuwen: "Aangezien het om een werkwijze gaat die al in de praktijk functioneerde, is de WOT feitelijk niet meer dan de legitimering van de bestaande praktijk. Voor de scholen verandert er dus niet veel."

Proportioneel

Bij het opstellen van de WOT is volgens hoofdinspecteur Teuwen uitge-

gaan van drie belangrijke principes. De waarborg van de basiskwaliteit van het onderwijs, de acceptatie van verschillen tussen scholen en het uitgangspunt dat iedere onderwijsinstelling een werkend kwaliteitssysteem met een periodieke evaluatie heeft waar de inspectie bij haar onderzoek op aansluit. De waarborg van de basiskwaliteit is een voorwaarde van de overheid om scholen in het kader van verdere deregulering meer ruimte voor eigen beleid en verantwoordelijkheid te geven. De acceptatie van variëteit in het onderwijs vloeit voort uit het gegeven dat niet alles meer in wet- en regelgeving is

vastgelegd. "Het betekent bijvoorbeeld dat er niet één vaste norm is maar dat je naar een school in haar context moet kijken." Met het derde principe drukt de inspectie de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen uit. "We gaan ervan uit dat er binnen scholen een kwaliteitscyclus is omdat ze daar zelf de noodzaak van inzien. Met hun zelfevaluatie verantwoorden ze zich naar hun afnemers en de maatschappelijke omgeving. Ze werken dus niet voor de inspectie maar voor zichzelf. Wij zijn er om de school als onafhankelijke deskundige de spiegel voor te houden van hetgeen ze hebben ge-

Toezichtkader voor het groene onderwijs

De Wet op het Onderwijstoezicht is van toepassing op het basis- en voortgezet onderwijs en de bve-sector. Uitgangspunt is dat onderwijsinstellingen zelf door een systematisch opgezette kwaliteitszorg de kwaliteit van het onderwijs bewaken, zonodig verbeteren en daarover verantwoording afleggen aan hun directe omgeving.

De inspectie heeft tot taak de onderwijsinstellingen periodiek op hun kwaliteit te beoordelen en hen aan te spreken als deze tekort schiet.

De werkzaamheden van de inspectie zijn per sector vastgelegd in toezichtkaders die worden opgesteld met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen.

In die toezichtkaders zijn uitgewerkt: de werkwijze van de inspectie (onderzoeken en rapportages) en de inhoud van het toezicht. Dat laatste onderdeel bevat een waarderingskader met een inhoudelijke uitwerking van kwaliteitsaspecten in de vorm van indicatoren en normen. Deze kwaliteitsaspecten zijn voor het basis- en voortgezet onderwijs geclusterd in drie domeinen: de zorg voor de kwaliteit, onderwijs en leren en opbrengsten. In de bve-sector worden deze drie domeinen kwaliteitsborging en -verbetering, onderwijs en leren en opbrengsten genoemd.

Voor zowel het vmbo als het mbo van aoc's geldt het toezichtkader van de bve-sector. Binnen dat toezichtkader kan de inspectie vijf vormen van onderzoek hantieren:

☛ Het periodiek kwaliteitsonderzoek: dit vindt eenmaal in de drie jaar plaats en betreft alle aspecten van kwaliteit zoals die voor de onderwijsinstelling zijn uitgewerkt in het waarderingskader. Uitgangspunt is de zelfevaluatie van de school. Als alles in orde is publiceert de inspectie een openbaar rapport.

☛ Nader onderzoek: dit vindt plaats als bij het periodiek onderzoek blijkt dat de kwaliteit ernstig tekort schiet. Blijkt alles alsnog in orde, dan brengt de inspec-

tie een openbaar rapport uit. Als er inderdaad sprake is van ernstige tekortkomingen, dan betreft de inspectie in nader onderzoek aspecten op het gebied van management, bestuur en beleid van de school. Bij het afsluiten van het onderzoek brengt de inspectie een openbaar rapport uit en worden afspraken gemaakt over een termijn waarop onderzoek zal worden gedaan naar de vorderingen in de kwaliteitsverbetering.

☛ Onderzoek naar kwaliteitsverbetering: vindt binnen maximaal twee jaar na het nader onderzoek plaats. Nagegaan wordt in hoeverre de school concrete acties heeft ondernomen om tot kwaliteitsverbetering te komen en wat de resultaten daarvan zijn. Dit onderzoek wordt afgesloten met een openbaar rapport. Bij een negatief resultaat informeert de inspectie de minister. Die kan in het uiterste geval de bekostiging intrekken.

☛ Jaarlijks onderzoek: een beperkt onderzoek van gemiddeld een dag. Wordt uitgevoerd bij alle scholen die dat jaar geen periodiek onderzoek of onderzoek naar kwaliteitsverbetering hebben. In zo'n jaarlijks onderzoek wordt de globale stand van zaken opgenomen.

☛ Incidenteel onderzoek: algemeen of specifiek onderzoek op eigen initiatief van de inspectie of in opdracht van de minister naar aanleiding van actuele maatschappelijke ontwikkelingen, berichtgeving in de media, Kamervragen of klachten.

Het toezicht op de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs – dus ook bij agrarische hogescholen en Wageningen Universiteit – is niet vastgelegd in de WOT maar blijft geregeld via de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dit houdt sinds dit jaar in dat de kwaliteit van hbo- en universitaire opleidingen (dus niet de instellingen) eens in de vier jaar wordt beoordeeld door de Nederlandse Accreditatie Organisatie. Bij opleidingen die niet aan de kwaliteitsnormen voldoen wordt de bekostiging ingetrokken.

daan. Daarbij proberen we de scholen te stimuleren dat hun kwaliteitszorgsysteem beter wordt.” Dat verklaart volgens hem ook het zogenaamde principe van de proportionaliteit.

“We belasten de scholen niet meer dan nodig is om een waarborg van de kwaliteit te hebben. Daarom bekijken we in eerste instantie of de zelfevaluatie gevalideerd kan worden. De inspectie gaat in die fase o.a. na of in de zelfevaluatie alles is vertaald in operationele doelen en of alle kwaliteitsaspecten aan bod komen. Vervolgens of er normen gesteld zijn, die goed gehanteerd zijn en of de methodiek goed is. Als het antwoord daarop positief is en onze steekproeven overeenkomstig de zelfevaluatie zijn, komen we pas na drie jaar weer terug.”

Scheiding

Met de WOT is nu sprake van een heldere rolverdeling, betoogt hoofdinspecteur Teuwen tot slot. Een rolverdeling waar menig inspecteur volgens zijn waarneming ook nog aan moet wennen. “We hebben geen ambtsgebieden meer en vaste relaties tussen inspecteurs en scholen – waarbij de inspecteur ook vaak als een soort raadgever optrad - behoren tot het verleden. Wel heeft iedere school een vaste contactpersoon bij de inspectie die het jaarlijks onderzoek uitvoert, maar die is nooit leidend bij een periodiek onderzoek waarbij een team van inspecteurs betrokken is.

Daarmee garandeer je objectiviteit en zuiverheid.” Dat laatste verklaart volgens Teuwen ook o.a. waarom de Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisinstellingen wordt geïntegreerd in de onderwijsinspectie. “Het is een kleine club voor een beperkt aantal scholen. Dat is mede vanuit het oogpunt van objectiviteit en zuiverheid risicovol. Bovendien is die inspectie heel nauw verbonden met de Directie Wetenschap en Kennisoverdracht die het beleid formuleert. Ze ressorteert er zelfs onder. Dat is natuurlijk wel erg lastig als je naar de uitvoering van het beleid moet kijken.” ∞

Pieter Boetzkes