

De kwaliteit van instellingsaudits in het mbo (2009-2015): samenvatting en reflectie

Arno F.A. Korsten¹

21 september 2015²

Deze tekst is een samenvatting van een onderzoeksrapport dat zelfstandig, onder de titel **‘Wat instellingsaudits in het mbo te bieden hebben- Een analyse van de periode 2009-2015’**, is verschenen.

De centrale vraag van deze studie is:

Wat is de kwaliteit van de instellingsaudits zoals die in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) vanaf de start binnen het Kwaliteitsnetwerk mbo zijn toegepast?

Een audit is gericht op (interne) kwaliteitszorg van een mbo-instelling in relatie tot onderwijskwaliteit, dus de kwaliteit van opleidingen. Zoals de kwaliteit van een huis ook altijd bekeken moet worden in relatie tot de woonfunctie, tot wie erin woont en hoe de bewoners zich gedragen.

Onderzoek doen vereist definiëren. Drie concepten zijn hier vooral van belang.

1 Onderwijskwaliteit verwijst naar *beoogde leerresultaten* van mbo-opleidingen van de instelling, de kwaliteit van *onderwijsprocessen* in opleidingen of opleidingenclusters (denk aan studeerbaarheid: programmatische uitwerking, stage, fasering van de studie, organisatie, begeleiding, feedback, omvang en kwaliteit van docenten, enz.) en *feitelijke leerresultaten* (worden beoogde leerresultaten bereikt?, doorstroming, aantallen en kwaliteit van diploma's, gehalte van examens, examencommissie, arbeidsmarktpositie en waarde van diploma's).

2 Kwaliteitszorg heeft betrekking op alle middelen om de beoogde en feitelijke onderwijskwaliteit, voorwaarden hiervoor of gevolgen hiervan te analyseren en verbeteren. Denk bij kwaliteitszorg bij voorbeeld aan een interne audit organiseren, aan het rendement analyseren, aan de uitval analyseren.

3 Externe auditkwaliteit is hier opgevat als

- ontwerpqualität van de audit: doel, opzet, grenzen;
- proceskwaliteit van de audit zoals feitelijk procesverloop, de samenstelling en opstelling van het auditteam, de aan het team verstrekte informatie;
- beoordelingskwaliteit: met kwaliteitstandaarden en profielen de goede bril?;
- concluderende kwaliteit van de audit en bruikbaarheid van de bevindingen.

Om antwoord te geven op de vraagstelling zijn niet alleen de audits uit de periode 2009-2015 herlezen maar is ook gebruik gemaakt van informatie uit de Kwaliteitsraad van het netwerk (die alle

¹ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde bij de Faculteit Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Hij was acht jaar toezichthouder bij een ROC, en voorzitter van visitatiecommissies ten aanzien van onderwijs in het hbo en wo in Nederland en Vlaanderen. Vanaf het begin lid van de Kwaliteitsraad van het Kwaliteitsnetwerk mbo en de voorganger daarvan. Zie www.arnokorsten.nl.

² Deze evaluatie is 14 september 2015 besproken in de Kwaliteitsraad van het MBO-Kwaliteitsnetwerk.

concept-auditrapporten in aanwezigheid van de leadauditors en de auteur besprak). Er is ook volop gesproken met de leadauditors. Tevens is de blik van buiten geïntroduceerd door te bekijken hoe het visiteren zich de afgelopen decennia in het hbo, bij universiteiten en in gemeenten in Nederland en Vlaanderen voltrok en te beoordelen valt. Vanuit die blik van buiten kregen we kijk op de 'beginselen van behoorlijk visiteren'.

Netwerk

Het ontstaan van het Kwaliteitsnetwerk is te zien als een expeditie. Een expeditie wordt doorgaans gekenmerkt door ambitie, de noodzaak tot goede organisatie en een gemeenschappelijke oriëntatie maar tevens door onzekerheid en risico's. De initiatiefnemers ten aanzien van betere externe kwaliteitszorg in het mbo dachten ook na over wat ze wilden bereiken, prepareerden zich en troffen voorwaarden voor wat een succesvolle tocht moest worden.

Denken aan zo een expeditie was overigens niet vreemd voor onderwijsorganisaties. Van onderwijsorganisaties wordt, evenals van alle andere organisaties uit de publieke sector, namelijk volgens de *Code voor goed openbaar bestuur* (uit 2009) verwacht dat ze evalueren, leren en over zelfreinigend vermogen beschikken. Ze moeten dus vooruit gericht bezig zijn en zich willen verbeteren. Zo gezien, is het ontstaan van een Kwaliteitsnetwerk zonder meer een goede keuze geweest. Sinds de start van het Kwaliteitsnetwerk is het netwerk van mbo-instellingen bovendien gegroeid door toetreding van steeds meer mbo-instellingen. Velen in het mbo wilden mee met de expeditie. Ze stelden zich open op voor externe auditing. Er kwam een systeem van (externe) instellingsauditing van de grond dat na discussie en bezinning werd vastgesteld door het Netwerkbestuur. Er werden auditteamleden getraind en gecertificeerd, er volgde de instelling van Auditteams, een Kwaliteitsraad beoordeelde alle conceptaudits en zag toe op hoe de auditing zich ontwikkelde. De netwerkdynamiek resulteerde inmiddels in een groot aantal voltooide audits (meer dan vijftienvintig). Bijna alle audits voltrokken zich volgens de opzet van audit 1.0 met een beoordelingskader met zes kwaliteitsstandaarden en vijf kwaliteitsprofielen ('de bril'). Recent zijn enkele audits gestart vanuit audit 2.0. De kern van deze audit is nagenoeg gelijk aan het eerdere type. Instellingen kunnen buiten de reguliere auditaanpak nu ook om een 'plus' vragen: waar moet het auditteam nog speciaal naar kijken?

De kern van auditing

Auditing is in dit verband te zien als een vorm van 'visitatie' of 'doorlichting' door een visitatiecommissie. De kern van elke audit is:

- het vertrekpunt onder regie vanuit het Kwaliteitsnetwerk, betrekking hebbend op een kader voor elke audit (beoordelingskader, fasering, aanstelling auditors), wie in welke volgorde aan auditing meedoet (planning), publicatie van uitkomsten (samenvatting);
- de instelling van een onafhankelijke auditcommissie;
- het hanteren van een opzet met zes kwaliteitsstandaarden en vijf kwaliteitsprofielen als beoordelingskader;
- een 'intake' door de leadauditor (gesprek met CvB en afspraken) en ordening van vragen die aan de orde komen in de audit en preparatie op de doorlichting;
- een 'site visit' op locatie (het bekijken van documenten, van instrumenten en het voeren van gesprekken met tal van betrokkenen zoals docententeams);
- een mondelinge terugkoppeling van enkele inzichten na afloop van de 'site visit';
- een (schriftelijk) conceptrapport dat voor commentaar wordt voorgelegd aan de instelling, en

- door de Kwaliteitsraad wordt beoordeeld, voor het – mits passabel geacht - wordt vastgesteld door de leadauditor;
- openbaarheid: publicatie van een samenvatting.

In de auditaanpak van het mbo-netwerk zie je veel *'beginselen van behoorlijk visiteren'*, die elders geïkt zijn, terug. Dat is positief. Waarom? Deze aanpak is iteratief; deze kent veel wisselwerking tussen actoren (auditteam, instelling, kwaliteitsraad). Bovendien is het positief gebleken om te werken met een onafhankelijke commissie, een 'site visit' en de mogelijkheid tot commentaar op het concept. Er is volop ruimte voor instellingen om zich te tonen, dus om relevante documenten en inzichten te verstrekken aan auditoren. Deze gehele aanpak blijkt *passend* en *werkbaar*. Instellingen *herkennen* zich doorgaans in de door het auditteam gemaakte foto van de kwaliteitszorg en *erkennen* de bevindingen. Dat is begrijpelijk want de instelling kon commentaar leveren op het concept. Conflicten bleven uit en er bleek geen problematisering van de opzet en werkwijze van de zijde van instellingen, enkele (beperkte) kanttekeningen links en rechts daargelaten.

Ook de Kwaliteitsraad kon (als kracht in het kader van de *'checks and balances'*) met deze aanpak van de audit 1.0 (en 2.0 maar die is nog nauwelijks toegepast) uit de voeten. De Kwaliteitsraad heeft elke auditrapportage besproken en steeds, soms na enige aanpassing, akkoord bevonden. De raad heeft geen aanleiding gehad om een katalysmoment te arrangeren. Zo gezien, is er lof voor alle betrokken actoren: het Kwaliteitsnetwerk, het Netwerkbestuur (Douma, Beun e.a.), de secretarissen en overige leden van de auditteams en van het netwerk (Luijten, Wijma), de participerende instellingen.

Inmiddels is, na een bezinningsronde de aanpak in audit 1.0, overgegaan in de audit 2.0. De basisopzet van 1.0 onderging wel enige maar *geen* substantiële verandering. Er wordt nog steeds gewerkt met de aanpak van kwaliteitstandaarden en kwaliteitsprofielen, met site visits en de commentaarmogelijkheid voor instellingen op het conceptrapport van het auditteam. Begrijpelijk dat er enige verandering optrad, want alle instrumenten slijten op den duur enigszins. Dat zal met de aanpak van audit 2.0 in de toekomst niet anders zijn. Anders gesteld, de nieuwe expeditie kent beperkte aanpassingen omdat de vorige niet als mislukt is beschouwd.

Na het gejuich, komt de kritische blik. We gaan nu preciezer kijken. De analyse van vijf jaar auditing wijst op het volgende.

Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit: twee werelden

Een zeer belangrijke conclusie is dat in de audits 1.0 (en ook in 2.0) teveel nadruk lag en ligt op kwaliteitszorg en te weinig op de expliciete verbinding met onderwijskwaliteit en daarmee te weinig op wat die kwaliteitszorgmiddelen 'doen' om de onderwijskwaliteit (bepaalde onderdelen of aspecten) echt te verbeteren. Dat betekent dat de bestaande auditpraktijk tekortschiet.

In het kader van audits wordt weliswaar ingegaan op de 'visie op onderwijs(kwaliteit)' van de instelling, en wel 'gesnuffeld' aan onderwijskwaliteit, zoals de examinering, maar onderwijskwaliteit komt in de auditrapporten beperkt en fragmentarisch aan bod. Uit de audits komt niet precies naar voren *waaraan* de instelling de onderwijskwaliteit, ook gerelateerd aan opleidingen of opleidingsclusters, *afmeet* en *waaraan* niet en *wat van die kwaliteit beïnvloedbaar is* voor (interne) *sturing* en wat niet of minder. Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit zijn in de mbo-auditing *teveel twee gescheiden werelden*. De volgende expeditie (3.0) moet dus anders in elkaar gestoken worden.

De kwaliteitszorg kan zich in een instelling wel ontwikkeld hebben, maar maakt dat wat uit voor de onderwijskwaliteit zoals die door teamleiders, docenten, leerlingen, externe stagebegeleiders of werkgevers (die afgestudeerden als werknemer engageren) beleefd werd? Te weinig. De audits behandelen de verbinding te weinig. Ze focussen teveel op *systemische* kwaliteitszorg sec, op het generale niveau van de instelling (macro). Dat komt vooral door de kwaliteitstandaarden waarin te weinig naar die verbinding gevraagd wordt en doordat de instellingen ook niet spontaan de *'instellingsstaat van de onderwijskwaliteit'* (met micro-informatie) als ze die hebben, overleggen. Dat kan en moet op termijn verholpen worden.

Een meer achterliggende verklaring voor de *'twee wereldentheorie'* kan men zoeken in de ontstaansgeschiedenis van de instellingsauditing. Doordat de onderwijsinspectie toezicht houdt op de onderwijskwaliteit van instellingen is met de instellingsaudits een eigen niche gezocht en gevonden in de kwaliteitszorg. Daarin is het Netwerk evenwel *doorgeslagen*. Het moet *altijd* gaan om de verbinding van kwaliteitszorg en verbetering van onderwijs (waar nodig). En het moet gaan om verbinding tussen het systemische en de leefwereld van docenten en onderwijsteams. De instellingsaudits van het Kwaliteitsnetwerk moeten gericht zijn op wat de onderwijskwaliteit daadwerkelijk beïnvloedt en *echt* vooruit kan en zal brengen. Wie dat niet weet en de onderwijskwaliteit als een 'black box' beschouwt (en denkt: we weten niet wat onderwijskwaliteit echt is), is als een jager die in het wilde weg schiet in de hoop dat dit of dat schot bij toeval raak is.

Geen lijst van kwaliteitszorginstrumenten

Bij deze conclusie blijft het in deze analyse natuurlijk niet. Hoe staat het met de werking van kwaliteitszorginstrumenten?

Bestuurscolleges van mbo-instellingen hebben over het algemeen *een visie* op onderwijskwaliteit ontwikkeld (wat positief lijkt), dit beleid ook wel in enigerlei mate *uitgewerkt* (wat opnieuw 'goed' lijkt), maar ze overlegden *zelden* spontaan een lijst van kwaliteitszorginstrumenten die ze in hun gereedschapskist hebben opgenomen en ook gebruiken. De auditoren op hun beurt doen hun best het auditen goed te doen maar auditrapporten bevatten *geen overzicht van het instrumentarium en evenmin een weging van de kwaliteit daarvan*. Lezers van een auditrapport moeten zelf een reconstructie maken van door de instelling ingezette instrumenten, het bereik ervan nagaan of inschatten en de instrumenten sorteren. Ze moeten in de tekst van een auditrapport op zoek gaan of een instelling bij voorbeeld wel of niet interne audits houdt om zwakten in opleidingen te traceren, op welke schaal dat gebeurt en wat de kwaliteit van die interne audits is. En de vervolgvraag is dan of die audits ook door docenten en anderen erkend en benut worden om opleidingen (aspecten of onderdelen) daadwerkelijk te verbeteren. Hier speelt ook de paradox van het macro- en microniveau: wat voor het centraal bestuur nog enig overzicht en inzicht verschaft en bruikbaar lijkt, is mogelijk op teamniveau niet bruikbaar omdat er geen handelingsperspectief aan ontleend kan worden. In spreektaal: 'ze weten in een team dan nog niet wat ze moeten doen'.

Wat een kwaliteitszorginstrument is, is bekend. Denk bij voorbeeld aan het houden van interne audits, aan overleg over examenkwaliteit, aan rendementsoverzichten en doorstroomanalyses, aan uitvalanalyses. De belangrijkste reden voor het *niet* opnemen van een lijst van kwaliteitszorginstrumenten in een auditrapport is voor de hand liggend: de instelling verstrekt spontaan doorgaans geen lijst, en heeft evenmin een doelstellingenoverzicht of effectiviteitsanalyse

beschikbaar ten aanzien van wat men wil bereiken met inzet van een bepaald instrument. We weten dus bij voorbeeld niet of de instelling bepaalde doelstellingen bereikt heeft met de toepassing van interne audits, als dit instrument al is toegepast, en op welke schaal het instrument is toegepast. De auditoren zetten zich op hun beurt ook niet aan het werk om *vanuit een conceptlijst van kwaliteitszorginstrumenten* na te gaan hoe nuttig de inzet van instrumenten is (geweest).

Doorgroei: in welke richting?

Alle instellingen zitten inmiddels wel *voorbij een minimale vorm van kwaliteitsdenken* maar een maximaal kwaliteitsprofiel heeft nog geen enkele mbo-instelling in de periode 2009-2015 bereikt. Dat blijkt uit een vergelijking van alle auditrapporten. Er is bij bijna alle instellingen nog ontwikkeling of doorgroei mogelijk. In welke richting dan? Vooral door vanuit het *systemisch kwaliteitsdenken* (waarbij het college de kwaliteitszorginstrumenten inzet) over te gaan naar het vinden van *echte* aangrijpingspunten voor verbetering van onderwijskwaliteit, waarbij zij die het moeten doen, de docenten (in allerlei soorten), zich ook *eigenaar* van een belangrijk deel van de *kwaliteitszorg en de kwaliteitsverbetering* wanen. Het systemische kwaliteitsdenken verschaft wel een algemeen beeld (macrobeeld van bij voorbeeld uitval of een stagnerend rendement) maar schiet in zoverre te kort dat gebruikers nog niet direct weten wat te doen.

Dit inzicht leidt tot de volgende cumulatieve conclusie. De auditing is vanuit de oorspronkelijke opzet binnen het netwerk gezien redelijk goed hanteerbaar gebleken; volgens veel actoren in het netwerk, zoals de voorzitters van de auditteams zelf en de Kwaliteitsraad. De kwaliteitszorg zoals die door mbo-instellingen toegepast is, heeft echter beperkingen. Veel kwaliteitszorg gaat over de hoofden van docenten heen en werkt niet direct in op wat vanuit het perspectief van het echt verbeteren van onderwijskwaliteit aangrijpingspunt voor handelen is. Dit is een zware conclusie, die niet direct valt te repareren doordat de auditteams 'een paar vragen meer stellen'.

Tot nu toe: teveel alleen centraal, te systemisch

Wat er aan kwaliteitsdenken en handelen bij instellingen plaatsvindt, blijkt tot nu toe hoofdzakelijk sterk *centraal gestuurd*. Begrijpelijk. Ergens moet met een auditexpeditie een begin worden gevonden. En de instellingsbesturen worden immers aangesproken door de (progressieve?) raad van toezicht (welke risico's lopen we eigenlijk met het onderwijs?) of door de externe onderwijsinspectie. Is dat genoeg? Lange tijd dachten 'we' van wel, maar de vraag rijst of dit zo kan blijven. Ons antwoord is: nee.

Een *vooroplopende* raad van toezicht (die voorkwam in het Kwaliteitsnetwerk) wil *preventieve actie*. Die wil dat een college van bestuur weet heeft van de zwakten in onderwijskwaliteit en dus, impliciet of expliciet, met kwaliteitszorginstrumenten (opgevat als *early warning*-instrumenten) detectie verricht van sterkten en zwakten in individuele opleidingen, clusters van opleidingen of sectoren zo dat het college tijdig aan het verbeteren is voordat de inspectie langskomt. Raden van toezicht willen in het algemeen eerder preventie dan onrust of kritiek onder docenten en studenten en ze willen zeker geen negatieve verhalen in de pers.

Bestuurscolleges hebben dus een verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit, maar nemen ze de onderwijsgevenden daarin mee? We gaven al aan dat hierover vraagtekens bestaan. Uit de tot nu toe verschenen auditrapporten volgt - direct of indirect - dat veel mbo-docenten zich nog zelden als

eigenaar van het kwaliteitszorginstrumentarium of belangrijke onderdelen daarvan beschouwen. Docenten zien in tal van instellingen kwaliteitszorg als een zaak van het centraal bestuur ('hullie') dat onder invloed van externe ontwikkelingen, zoals een kritische inspectie, wel 'moet'. Ze hebben er zelf nog weinig mee op.

Kunnen verbeteringen in onderwijskwaliteit worden aangewezen?

Of de toepassing van kwaliteitszorginstrumenten in instellingen ook daadwerkelijk leidt tot borging van positieve onderwijskwaliteit of verbeteringen in de feitelijke onderwijskwaliteit blijft in de auditrapporten ongewis. Natuurlijk omdat de link tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit ontbreekt. Dat is eufemistisch gesteld. Auditrapporten behandelen deze vraag over het algemeen *niet*. Ze laten niet zien of en zo ja *welke* kwaliteitszorg van de instelling *welke* doelstellingen nastreeft en realiseert. Ze tonen niet aan welke meerwaarde onderwijskwaliteitszorg heeft opgeleverd en dus de moeite waard is gebleken *door inwerking op* de onderwijskwaliteit. Bewijskracht of – voorzichtiger – plausibiliteit voor een positieve relatie tussen kwaliteitszorg en daadwerkelijke onderwijskwaliteit ontbreekt in bijna alle rapporten. Dat is de auditteams niet alleen aan te rekenen. *Blijkbaar bieden besturen van instellingen op dit vlak zelf ook geen handreiking aan auditoren* door de focus op het systemisch en op de kwaliteitszorg.

Natuurlijk kan men tegenwerpen dat overleg over bij voorbeeld examenkwaliteit hier en daar wel degelijk heeft geleid tot latere positievere oordelen over examinering. Maar een aantoonbaar beeld over waar deze twee werelden, kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit, elkaar raken, is er niet. De voorzitters van auditteams erkennen dat ook. Dat is een aandachtspunt voor toekomstige audits. Maar als instellingen *hier zelf geen informatie aanreiken*, lukt het ook dan niet. Auditteams zijn *geen* instellingen voor onderzoek die zelf op zoek kunnen gaan naar het aangeven van de verbinding tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit.

Kan de lezer dit begrijpen? De praktijk is dat soms in een mbo-instelling een interne audit van een opleidingscluster wordt verricht, wat zeer zinnig lijkt, maar als je dan docenten vraagt of ze er later zelf iets aan hadden dan zeggen ze niet zelden: *'weinig, het college en de sectordirecteur wilden het'*. Wat oorspronkelijk bedoeld was om te leren, wordt zo een instrument om op het niveau van een sector of instelling verantwoording te plegen, dat wil zeggen 'om ermee te zwaaien in de geest van "kijk ons eens de vinger aan de pols houden".' Dit is overigens niet overal het beeld. Soms zijn de teams wel degelijk betrokken en gaat het om een gedragen audit van een of meer opleidingen.

Beheersingsgericht

De feitelijke kwaliteitszorg is volgens veel instellingaudits nadrukkelijk op Planning & Control gericht en daarmee op beheersing; nauwelijks op het krijgen van beweging, op inspiratie. Er is veel minder sprake van toepassing van *'softe instrumenten'* zoals de bevordering van een professionelere onderwijscultuur of kwaliteitszorgcultuur, hoe dat gebeurt en wat dan de (beoogde) gevolgen zijn voor de onderwijskwaliteit. Auditrapportages maken tot nu toe nog weinig gewag van frontrunners, van veelbelovende initiatieven, van opbloei van kwaliteitszorg van onderop. Dat laat zich ook wel weer verklaren vanuit de systemische gerichtheid van besturen en het beoordelingskader.

Vanuit het onderscheid van systeemwereld en leefwereld valt het volgende daarover te stellen. Het lijkt erop dat de kwaliteitszorg in mbo-instellingen nog sterk in de hoek van de systeemwereld zit,

méer dan dat deze aansluit op de leefwereld van docenten (hun cultuur, hun betrokkenheid, hun voorstellen, etc.) en de onderwijspraxis.

Na verloop van tijd zal de auditing wel weer 'vernieuwing' ondergaan waarbij de genoemde punten aandacht krijgen.

Bezinning gevraagd: naar 3.0

Zouden auditteams hun oriëntatie moeten veranderen, en/of zouden colleges van bestuur de kwaliteitszorg en de relatie met onderwijskwaliteit over een andere boeg moeten gooien, en/of zouden docententeams rond kwaliteitszorg meer aan de bak moeten komen om wel de verbinding met de onderwijskwaliteit te maken? Die vraag met drie attentiepunten volledig beantwoorden was niet het onderwerp van deze analyse maar we neigen sterk tot een 'ja'-antwoord op elk onderdeel. We roepen op tot bezinning.

Denkbaar is zeker dat instellingen de beweging maken om onderwijskwaliteit meer iets te laten zijn van professionals, dus van onderwijsgeveden. Dan zal er in audits ook meer aandacht ontstaan voor het signaleren van de betekenis hiervan. Op naar kwaliteitsprofiel 5: de organische kwaliteitszorg. Of zoals het in de notitie '*Naar een toekomstbestendige wijze van auditen*' van juli 2014 heet: naar een adaptief kwaliteitssysteem.

Auditoren vertrekken nu teveel vanuit de (systemische) kwaliteitszorg en relateren die te weinig expliciet aan de feitelijke onderwijskwaliteit. In auditrapporten ontbreekt plausibiliteit dat de toepassing van kwaliteitszorg ook daadwerkelijk hier of daar leidt tot beter onderwijs. Begrijpelijk, want wie verbeteren het onderwijs doorgaans? Dat zijn de docenten en die doen momenteel, uitzonderingen daargelaten, weinig met rapportages die in het kader van kwaliteitszorg in opdracht van het centraal bestuur zijn opgesteld. Weten de docenten dan niet wat te doen? Ze zeggen dat ze het wel weten (zonder audits) maar dat zelden een CvB langs komt om te stimuleren om daadwerkelijk te verbeteren en ruimte te bieden om te verbeteren. Kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering wordt bovendien iets dat bovenop de baan als docent komt. Het moet 'erbij' gebeuren en dat schrikt af.

Wat auditoren meer of beter kunnen doen, is aangegeven. We noemen:

- a) het geheel van kwaliteitszorginstrumenten dat een instelling feitelijk hanteert, vermelden en dus overzicht bieden;
- b) de doelstellingen aangeven als een instrument wordt ingezet en aangeven wat er van die inzet aan effecten optreedt (als het te achterhalen is);
- c) de link leggen tussen de inzet van kwaliteitszorg instrumenten, de sterkten en zwakten van opleidingen en de feitelijke verbeteringen in de onderwijskwaliteit (wat leidt tot wat?);
- d) meer aandacht besteden aan het eigenaarschap van docenten van kwaliteitszorg en aangeven wat blijkt aan kwaliteitsverbetering door hun interventies;
- e) meer aandacht besteden aan wat echt inwerkt op onderwijskwaliteit en wat eerder voorwaardelijk is voor onderwijs.

Uiteraard beseffen we dat er niet altijd en overal sprake zal zijn van een monocausale relatie tussen kwaliteitszorginstrumenten en handelen in de basis van de organisatie en de feitelijke verbetering van onderwijskwaliteit. Begrijpelijk. Uitgaande van de typologie van organisaties van Mintzberg

kunnen we zeggen: mbo's zijn geen mechanisch werkende organisaties, geen machinebureaucratieën.

Algemene conclusie

Het auditsysteem van het Kwaliteitsnetwerk is voor de periode 2009-2015, dus in deze fase in essentie positief te beoordelen. Deze aanpak was in de eerste fase van het Kwaliteitsnetwerk begrijpelijk. Maar het Kwaliteitsnetwerk gaat een nieuwe fase in. Nu lijkt er de noodzaak te bestaan om een duidelijke verbeterslag te maken waarbij een verbinding gelegd wordt tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit. Uiteindelijk gaat het steeds om het signaleren van sterkten of zwakten in onderwijskwaliteit en het verbeteren waar nodig. Daarover meer in het volgende.

Enkele aanbevelingen voor instellingen

Op grond van de inhoud van auditrapporten is een aantal aanbevelingen te formuleren voor mbo-instellingen over hoe ze zelf beter om kunnen gaan met kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit en de verbinding daartussen. We geven enkele voorbeelden.

- 'De vertaling van de *instellingsbrede strategie* behoeft aandacht. Het gaat hierbij om de dialoog en de verbinding tussen strategie en operatie'(Rijnen, 2015). In de praktijk wordt de verbinding tussen strategie en operatie *meer* door middel van instrumenten, procedures en spelregels georganiseerd *dan* dat er een inhoudelijke verbinding ontstaat. Dit raakt zowel de kwaliteitscultuur van een instelling (verbinding 'hard en soft control') als het lerend vermogen als de 'governance'.
- Maar er is meer te zeggen. Uit het totaal aan bekeken instellingsaudits blijkt dat de verschillende kwaliteitszorginstrumenten *ieder voor zich* wel overzicht en inzicht verschaffen (vooral voor bestuurders), maar een meer *integrale analyse* gericht op *de verbinding van kwaliteitszorg met onderwijskwaliteit* gerelateerd aan opleidingsclusters of opleidingssectoren is vaak niet aan de orde. Zou het doordringen tot onderwijskwaliteit vanuit bestaande systemische aanpakken (audit 1.0 en 2.0) van bovenaf kunnen? Is dit een te weinig radicale aanpak? Mogelijk wel omdat vanuit het bestaande instrumentarium aan ingezette kwaliteitszorginstrumenten de onderwijskwaliteit en verbetering daarvan (waar nodig) nog teveel buiten beeld zal blijven.
- Mbo-instellingen en hun besturen hebben thans geen scherpe reflectie op de inzet van kwaliteitsinstrumenten en *welke invloed* die, direct dan wel later, wel of niet heeft op de feitelijke onderwijskwaliteit van opleidingsclusters. Analyses hebben teveel alleen maar of voornamelijk betrekking op *condities* voor onderwijskwaliteit. Waaraan dan te denken bij onderwijskwaliteit? We zien onderwijskwaliteit niet als een 'black box'. Tot onderwijskwaliteit rekenen we de beoogde onderwijsresultaten, het beoogde proces en de bereikte resultaten. Het gaat onder meer om het onderwijsprogramma - qua actualiteit, opbouw, samenhang en realisatie van beoogde leerresultaten -; de kwaliteit van docenten 'in actie'; de organisatie en begeleiding van de studie; de onderwijskwaliteit in de klas; de tevredenheid van alumni en werkgevers over het programma en de gerealiseerde leerresultaten. *Dat betekent dus dat de link tussen kwaliteitszorg en verbetering van onderwijskwaliteit niet helder (genoeg) is of niet helder (genoeg) voor het voetlicht komt.* Terzijde: bijgevolg kunnen de auditoren dit thema ook niet goed behandelen in de instellingsaudits. Een belangrijk aspect van kwaliteitszorg (namelijk

de link met onderwijskwaliteit) is dus in de instellingen en in de audits voor verbetering vatbaar. Althans in deze fase van ontwikkeling van het kwaliteitsnetwerk.

- Geen instelling zonder centraal bestuur. Besturen mogen en moeten handelen. Maar kan het handelen haperen? Bij tal van instellingen schort er wat aan de kwaliteit van de communicatie over onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg 'van boven in de organisatie naar beneden' en 'van onder naar boven'. Kwaliteit kan hier opgevat worden als onder andere 'open staan voor elkaar', omvang van de communicatie, regelmaat, initiatief, relevantie en gehalte van de dialoog, en 'impact' (waartoe leidt de communicatie?). Hier en daar wordt de haperende communicatie wel gezien en gevoeld. Dat leidt tot een opdracht om het beter te doen. Betere communicatie is nodig als een instelling kwaliteitszorg wil verknopen met onderwijskwaliteit.
- Welke conclusie komt op als instellingen blijven 'hangen' in het hoofdbeeld dat ontstaat na analyse van alle auditrapporten: twee werelden, systemische kwaliteitszorg, te weinig eigenaarschap bij teams? Dan komen instellingen niet goed voorbij kwaliteitsprofiel 2 en 3. Instellingen die verder willen komen dan kwaliteitsprofiel 2 of 3 moeten meer werk maken van doorwerking van kwaliteitszorg op verbetering van het onderwijs en zichtbaar maken wat kwaliteitszorg *daadwerkelijk* betekent voor de kwaliteitsverbetering van onderwijs.
- Onderwijskwaliteit is nog teveel een *zaak van twee gescheiden werelden*. Kwaliteitszorg moet juist in functie staan van onderwijskwaliteit. Instellingen moeten daarvoor niet volstaan met macro-analyse van hoe het gaat met de instelling als geheel maar juist ook meso- en micro-analyses en verbeteringen in opleidingen realiseren. Dan komen teams in beeld. Het eigenaarschap van onderwijskwaliteit moet meer verlegd worden naar de basis van de organisatie omdat daar (ook) belangrijke inwerking op onderwijskwaliteit moet plaatsvinden. Niet door dat primair formeel te doen maar juist doordat het centraal bestuur vanuit betrokkenheid en aandacht meer faciliterend, inspirerend en cultureel gericht is en ook weer laat vaststellen wat nu aan sterkten in het onderwijs gewonnen is. Eenvoudig is dit alles niet want er bestaan nog grote verschillen in taakvolwassenheid tussen en binnen onderwijsteams (zie ook Rijnen, 2015: 6). En de vervolgvraag komt dan op: hoe kan in kaart worden gebracht dat de onderwijskwaliteit ook verbetert waar dat nodig is?; en hoe kan dat worden aangetoond? Een opdracht voor auditteams.

Enkele aanbevelingen voor de auditing

We richten ons hier verder op de aanbevelingen met betrekking tot auditing (wellicht richting auditing 3.0). Dan zal overigens vanzelf wel enigszins blijken welke kant het ook met de kwaliteitszorg van instellingen op moet.

Met de volgende aanbevelingen op weg naar auditing 3.0 pretenderen we geen volledigheid in de lijst van aanbevelingen.

- a) *De contouren van het Kwaliteitsnetwerk kunnen overgetekend worden*. Dat betekent dat betrekkelijk onomstreden is: het nut van het werken met een systeem van intekening op deelname aan externe auditing door instellingen (opdat het kwaliteitsnetwerk de auditing kan plannen), het gebruiken van een bepaald beoordelingskader ten behoeve van een

instellingsaudit, de mogelijkheid van een plus op de 'normale' beoordeling door het auditteam, het houden van een intakegesprek (CvB met leadauditor), het werken met onafhankelijke auditteams met een leadauditor en getrainde andere leden, het nut van de 'site visit', het geven van de mogelijkheid aan de instelling tot commentaar op een conceptrapport, de check op de kwaliteit van de audit en rapportage door een kwaliteitsraad, en publicatie van een samenvatting op de netwerksite. Dit alles behoort tot de beginselen van behoorlijke auditing.

- b) Het *beoordelingskader* voor externe auditing is werkbaar gebleken. Het kader kan ongetwijfeld opnieuw doordacht worden, met name vanuit de waarneming dat *systemische kwaliteitszorg* in auditrapportages overheerst en *de leefwereld* van docenten en wat de feitelijke kwaliteitsverbetering in het onderwijs vooruit helpt toch wat onderbelicht wordt. Daarmee wordt het volgende bedoeld. De audits gaan veel over gereedschap op het vlak van kwaliteitszorg (dat maar beperkt worden toegepast), en over wat te maken heeft met condities voor onderwijs(kwaliteit) maar ze gaan *te weinig* over kwaliteitsanalyse van onderwijs en 'bewezen' verbeteringen in onderwijs, die docenten herkennen, waarin ze een aandeel hadden en hebben en waarin ze geloven.
- c) De audits zouden bij voorkeur ook meer de experimenteergebieden ('playgrounds') kunnen benoemen *waar echte onderwijsverbeteringen* plaatsvinden en 'de juweeltjes' kunnen aanduiden. Dan moet daar ook naar gevraagd worden en moet beoordeeld worden of het ook om een juweeltje gaat. Discussie is nodig of dit de moeite waard is. Het is niet de essentie uit deze aanbevelingenreeks.
- d) Ook al werkt een auditteam met *een beoordelingskader*, er is altijd een *zekere speelruimte* voor een auditteam in kijken en beoordelen. Zekere ruimte moet in dat opzicht blijven. We noemen dit de betekenis van kijken met een *ervaren timmermansoog*. Dat neemt niet weg dat opnieuw doordacht kan worden of het bestaande kader met kwaliteitsstandaarden en – profielen nog aanpassing behoeft (zie b). Maar hoever die aanpassing ook gaat, zonder het oog van de timmerman kan het niet. 'Instrumentalistisch doorschieten' is onwenselijk.
- e) De externe auditing is *geen vorm van benchmarking* en dat hoeft ook niet. Benchmarking betekent organisatievergelijking gericht op het vinden van goede praktijken en op verbeteren. De mbo-audit is niet zo ingericht dat steeds een aantal instellingen vergeleken wordt. Er blijkt ook geen behoefte bij instellingen of auditteams aan mbo-auditing in de vorm van benchmarking. Dan nog kan wel nagestreefd worden dat de rapportages gelijkvormig zijn en blijven. Eveline Rijnen stelt in haar rapport '*Analyse rapportages instellingsaudits 2013/2014*' overigens: 'De borging van de vergelijkbaarheid van de instellingsrapportages op de inhoudelijke thema's kan en moet strakker.....'. 'Meer eenduidigheid in rapportages maakt dat de analyse en conclusies meer steekhoudend zijn.' (2015: 4)
- f) Het belangrijkste punt is het volgende. Mbo-instellingen moeten primair interesse hebben in *de verbinding van kwaliteitszorg met onderwijskwaliteit*. Interne en externe kwaliteitszorg moet in functie daarvan staan. Auditteams zouden meer oog mogen hebben voor *de verbinding tussen interne kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit*, te meer omdat de doelstellingen van ingezette

kwaliteitsinstrumenten *niet* steeds helder zijn en ook niet bekeken wordt of de doelstellingen gerealiseerd worden.

Toelichting: Interne kwaliteitszorg is een *hulpmiddel* om zicht te krijgen op en inzicht in de sterkten en zwakten van mbo-opleidingen of clusters daarvan, in de kwaliteit van de verbeteringen of verzwakkingen en in de condities dan wel barrières voor goed onderwijs. 'Zicht' betekent overzicht en inzicht. Dat zou nog *meer dan tot nu toe* een uitgangspunt kunnen zijn bij externe kwaliteitszorg in de vorm van auditing binnen het Kwaliteitsnetwerk mbo. Tot nu toe is veel interne kwaliteitszorg sterk gericht geweest op condities voor onderwijskwaliteit (daar hoort professionalisering bij) en *te weinig* op de *directe* verbinding met onderwijskwaliteit (lees: opleidingen). Zo wordt bij voorbeeld de uitval van leerlingen geanalyseerd maar wat is het gevolg daarvan in de instelling zelf? Leiden die uitvalanalyses tot maatregelen en het gevolg daarvan is dan weer minder uitval? De antwoorden daarop lezen we in auditrapporten vaak niet (mede omdat het lastige vragen zijn). Tweede voorbeeld: er vinden wel interne audits plaats. Hoe zien die eruit? Hoeveel worden er verricht en waar niet? Met welke regelmaat? Waartoe leiden deze audits: tot zichtbare en aantoonbare verbetering of een vage aanduiding 'het heeft ons geholpen om'?

Kwaliteitszorg is vooral de moeite waard en veelzeggend als deze zorg betrokken is op onderwijskwaliteit. Om een metafoor te gebruiken: kwaliteitszorginstrumenten die vooral iets zeggen over hoe schoon de bakkerij zelf is en hoe fraai de oven schoongemaakt is, maar niet over de kwaliteit van de broodjes, vlaaien en taarten, zijn 'losgezongen'.

- g) Veel colleges van bestuur willen terecht, onder meer ten behoeve van overzicht, planning en verantwoording (jaarverslag), informatie over de instelling verkrijgen en centraal bijhouden. Denk aan informatie over bij voorbeeld het personeelsbestand, de leeftijdsopbouw van het personeel, het ziekteverzuim, de onderwijsrendementen. Toegespitst op onderwijs valt wel eens het woord *dashboardmanagement*, ook in audits. Deze term op het vlak van informatiemanagement suggereert het draaien aan knoppen om de gewenste uitkomsten op het vlak van onderwijskwaliteit te sturen en naderbij te brengen. Dashboardmanagement brengt in de praktijk van het functioneren van onderwijsinstellingen uit een oogpunt van verbetering van onderwijskwaliteit (nog) niet veel. De indruk is dat, ondanks presentatie-enthousiasme, het nut van centrale informatiesystemen overschat wordt, mede omdat de centrale informatie qua omvang en kwaliteit te beperkt is om (goed) te sturen. Opleidingsteams en sectordirecteuren blijken er niet heel veel mee te doen, althans *in relatie tot* onderwijskwaliteit. Geen auditrapport beschrijft dan ook de *directe* bijdrage van centraal informatiemanagement aan *verbeteringen* van onderwijskwaliteit. Een kritiek op dashboardmanagement in auditrapporten lezen we echter zelden.

Met de eventuele relativering dat centrale informatiesystemen vooral een opstap zijn om intern het gesprek te openen over onderwijskwaliteit nemen we hier geen genoegen, vooral omdat uit auditrapporten *niet* blijkt dat de docenten-gesprekspartners echt iets, laat staan veel, hebben aan zo een informatiesysteem. Kanttekening: we zijn niet tegen informatiesystemen maar de praktijk leert dat ze (nog) geen evidentie bieden voor het doel 'kwaliteitsverbetering van onderwijs'.

- h) Blijf als auditteams kijken naar de interne kwaliteitszorg op systeemniveau van de instelling maar heb veel méér oog, dan tot nu toe, voor de vraag of de zorg ook betrekking heeft op de *variabelen* (factoren en omstandigheden) die ook daadwerkelijk iets van doen hebben met een *betere of minder goede onderwijskwaliteit* (zie Ebo-rapport Van de Venne e.a., 2015). Zorg ook voor aandacht voor *de beweging van onderop* want het zijn de docenten die het onderwijs geven (doceren, begeleiden, examineren, enz.) en zicht hebben op sterkten en zwakten van opleidingen. Doorgaans zijn het de docenten die zelf het onderwijs moeten verbeteren. Wat willen en doen docenten in de instelling aan kwaliteitszorg: omvang, condities/ barrières, kwaliteit, doorwerking? *Veel kwaliteitszorg is nu slechts indirect en ‘verwijderd’ relevant voor onderwijskwaliteit maar dat blijkt niet duidelijk genoeg uit auditrapporten.*
- i) Een audit moet *een overzichtelijke lijst bieden van het geheel aan kwaliteitszorginstrumenten dat in de beoordeelde instelling aan de orde is*. Nu is dat niet zo. Hoe ziet de gereedschapskist eruit? Bekijk als auditteam welke kwaliteitszorginstrumenten door een instelling wel of niet zijn ingezet? En indien wel, waar en wanneer ze zijn ingezet en welke ontbreken? Geef aan welke instrumenten vooral positief van betekenis zijn dan wel worden gevonden en welke niet erg relevant zijn. Het opruimen van de gereedschapskist kan overigens ook zin hebben. Wat wordt geschrap? Wat doet de instelling op goede gronden niet meer?
- j) Geen interne en externe kwaliteitszorg zonder aandacht voor *het onderwijsprogramma* van een cluster opleidingen en gerealiseerde competenties, zoals het kwalificatiedossier, opbouw, beoogd en feitelijk eindniveau, fasering, rendement, samenhang, arbeidsmarktkansen. Merkwaardig genoeg zeggen auditrapporten *weinig tot niets over de inhoud van onderwijsprogramma’s*: over kwaliteit, actualiteit, enz. . Wordt daarmee teveel overhoop gehaald? Een auditteam moet op hoofdlijnen toch zicht krijgen op opleidingen en deze bij gesprekken op teamniveau betrekken. Dit leidt overigens tot dreigende uitbreiding van de audits. Dat is een nadeel. Maar hoe is het mogelijk om de inhoud van het onderwijs en het feitelijke eindniveau volledig buiten beschouwing te laten?
- k) Geef als auditteam altijd een *overzicht van de opleidingen* die door een instelling aangeboden worden, hoe groot de leerlingaantallen zijn per opleiding en cluster van opleidingen, wat de dynamiek is en wat de locatiefactor doet (versnipperde deelname?). Kennis nemen van een *marginale doelmatigheidscheck* van het college en van de betekenis van opleidingen in de ogen van werkgevers lijkt niet overbodig.
- l) Een audit moet ook antwoord geven op de volgende vragen: Heeft het bestuurscollege daadwerkelijk kennis van sterkten en zwakten in opleidingen of clusters opleidingen en *volgen ook verbeteringen*? Welke analyse wordt overlegd? Wat is die waard? Welke verbeteringen waar, welke niet? Waarom niet? Welke aspecten van kwaliteit worden *wel of niet genegeerd* in de verbeteroperaties?
- m) *Wat speelt morgen en overmorgen in het mbo-onderwijs op het vlak van kwaliteitseisen*? Voorkom als college zoveel mogelijk de kans op het achteraf moeten reageren: ben crises voor. Bekijk als auditteam of het college van bestuur werkt aan *preventie* op basis van kennis van voortekenen die naar voren komen door ‘boorputten te slaan in de onderstromen’ (op het vlak

van onderwijskwaliteit en daaraan gerelateerde items op het vlak van werkgelegenheid, handel, ecologie, sociaal-culturele waarden, opleidingseisen, leerlinggedrag, enz.). Onderzoekt het college ook specifieke relevante ontwikkelingen ('weak signals') en vindt daar bezinning op plaats of blijft het bij reageren op wat manifest is (en door een minister benoemd wordt).

Dit raakt aan strategisch beleid maar betreft toch ook gewoon zaken als bij voorbeeld: 'Verandert de onderwijspopulatie in multicultureel opzicht of niet? Wat maakt dat uit? Veranderen de eisen van werkgevers op het vlak van bepaalde opleidingen in de nabije toekomst wel of niet en zo ja, in welk opzicht? Maakt robotisering voor bepaalde opleidingen eigenlijk uit? Etc. *Een aantal latente verschijnselen van het heden zijn de manifeste thema's van toekomstig bestuur en onderwijs.*

De *paradox van auditing* is dat er altijd een zekere neiging bestaat om de audit met acties en reflecties uit te breiden. Dat betekent dat bij een vernieuwing van een audit naar audit 3.0 ook gezien moet worden of er handelingsperspectieven te schrappen zijn.