

# Wat instellingsaudits in het mbo te bieden hebben

Een evaluatie van de periode 2009-2015

*Arno F.A. Korsten*<sup>1</sup>

21 september 2015<sup>2</sup>

## Inleiding

In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bestaat sinds een aantal jaren een *Kwaliteitsnetwerk* van mbo-instellingen (ROC's), dat zich onder meer tot taak heeft gesteld om *instellingsaudits* te laten verrichten naar de kwaliteitszorg, die gericht is op *zowel* kwaliteitsborging *als* verbetering van onderwijskwaliteit. Het gaat dus om de kwaliteitszorg *en* de positieve verbinding daarvan met onderwijskwaliteit. Uiteraard. Aan schoenpoets heb je weinig als je de schoenen niet ermee poetst.

Het zijn *de besturen van mbo-instellingen* die dit Kwaliteitsnetwerk hebben opgericht en geheel op eigen initiatief dit onderwerp hebben opgepakt en uitgewerkt. Het is een hele expeditie geworden. Daarbij is door Theo Douma (toenmalig lid van het ROC Nijmegen) en collegabestuurders van ROC's met een knipoog gekeken naar het visiteren van opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en in universitaire instellingen en ook naar de positie van en rolvulling door de onderwijsinspectie. Maar vooral is toch een eigen richting ingeslagen.

Er bestond bij de ROC-bestuurders die het netwerk oprichtten een breed gedragen opvatting dat er ruimte was voor andere externe beoordeling dan door de onderwijsinspectie al plaatsvond, die resulteert in aanzetten tot 'leren'. Daarmee hadden de ROC's de tijdgeest goed verstaan. Het was in die jaren, zo rond 2009, ook zo dat de toenmalige bewindslieden van BZK Guusje ter Horst en Ank Bijleveld een '*Code voor goed openbaar bestuur*' de wereld in slingerden. Die code bevat de regel dat elke overheid moet (willen) evalueren, moet leren en over zelfreinigend vermogen moet beschikken. Nou, waarom zou wat voor een gemeentebestuur, voor een provincie, voor een waterschap of voor bij voorbeeld het Kadaster geldt, niet ook gelden voor een mbo-instelling?

Geleidelijk is het Kwaliteitsnetwerk uitgebreid met nieuw toetredende mbo-instellingen, die zich *grosso modo* in doel, doelstellingen en aanpak konden vinden. Hoeveel besturen

---

<sup>1</sup> 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. Deed onderzoek naar de kwaliteit van visitaties van universitair onderwijs. Een promovendus promoveerde in 2014 bij hem op een proefschrift over de kwaliteit van visitaties in het wo-onderwijs, grotestedenbeleid en gemeenten. Vanaf het begin lid van de Kwaliteitsraad van het Kwaliteitsnetwerk mbo en de voorganger daarvan. Zie [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl).

<sup>2</sup> Deze evaluatie is 14 september 2015 besproken in de Kwaliteitsraad van het MBO-Kwaliteitsnetwerk. Met dank aan *Wienke Blomen, Ronald Stevens en Jeanette Toeter* voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst. Deze drie personen waren auditteamvoorzitter. De eerste twee waren ook enige tijd lid van de voorganger van de Kwaliteitsraad. Dank ook aan *Dirk Wijma* (Bestuurssecretaris bij Kwaliteitsnetwerk) en *Eveline Rijnen* (projectleider Kwaliteitsberaad, ROC Nijmegen) en aan de overige leden van het Kwaliteitsberaad (*Heim Meijerink, Jos Leenhouts, Leo van den Hoek, René Kloosterman*) voor commentaar bij de voorlaatste versie.

overwogen toe te treden maar het uiteindelijk niet deden, is onbekend. In elk geval is de auditing niet bedreigend. Er was en is geen expliciete externe druk van het ministerie van onderwijs (OCW) of van de onderwijsinspectie uitgegaan om tot auditing over te gaan en er zijn geen rechtsgevolgen aan verbonden. Dat neemt niet weg dat de auditing nu bestaat en deze kansen biedt op leren, lees verbeteren. Intussen schreed de tijd voort. Er is inmiddels volop continuïteit in het bestuur van het Kwaliteitsnetwerk, er is een Stichting Kwaliteitsnetwerk opgericht en het departement van onderwijs en de onderwijsinspectie zijn geïnteresseerd geraakt in het Kwaliteitsnetwerk. De onderwijsinspectie wil ook kennis nemen van de auditing en deze auditing meenemen in eigen bezinning.

Met goedkeuring van OCW werd de stichting overigens financieel ruim ondersteund door eerst MBO 2010 en later MBO15 (Hans van Nieuwkerk). Dit gebeurde zowel in geld als in uren. Deze financiële ondersteuning vond vanaf de start van het netwerk plaats en loopt tot in 2015 door.

Deze beschouwing gaat over *wat een evaluatie leert van de meer dan vijftieng instellingsaudits die de afgelopen jaren in het mbo zijn gehouden*. Er wordt vooral gekeken naar *de inhoud* van de auditrapportages.

Het gaat in feite om een *meta-audit*, een audit van *de audits*. Misschien is dat evenwel wat te pretentius. We starten vanuit een wat meer *bescheiden verwachting*. We hebben namelijk niet de opdrachtgevers, de colleges van bestuur, gesproken over wat ze achteraf van de audits vonden. Is dat dan van betekenis? Mopperen of juichen kunnen deze bestuurscolleges nauwelijks. De colleges waren zelf bij de hele expeditie: ze kenden het auditconcept, ze hebben volop meegewerkt aan de audits, de auditoren van informatie voorzien, de conceptrapporten kunnen becommentariëren. Dus wie achteraf kritiek heeft, heeft ook kritiek op zichzelf. Dat geldt deels ook voor andere actoren, zoals schrijver dezes. Maar om een metafoor te gebruiken: de generaals die terugblikken op de verloren of gewonnen oorlog waren er bij en dan nog mogen ze toch wel evalueren.....! Dat is ook ons standpunt maar het is toch goed om even op te merken dat velen erbij waren of zelfs geëngageerd waren.

## **Ambitie achter audits**

De ambitie is dat de instellingsaudits het gehalte van de interne kwaliteitszorg van een instelling in kaart brengen alsmede de omstandigheden waaronder een instelling bestuurlijk functioneert en hoe die kwaliteitszorg inwerkt op de kwaliteit van het onderwijs, dus wat de betekenis daarvan is. Immers, een fraaie maar ongekende visie en een gereedschapskist met kwaliteitszorginstrumenten die niet gebruikt wordt, is van weinig betekenis. Ook is het minder gewenst dat instrumenten uit de gereedschapskist wel wordt ingezet maar een wezenlijke doorwerking op onderwijskwaliteit onzichtbaar blijft. Voor je het weet, is men beland in *kwaliteitszorgritualisme*, een grote dans om de boom met veel symboolwaarde ('kijk ons eens mooi dansen'). Het mbo-onderwijs moet, zo is hier de opvatting, voordeel ervaren van de kwaliteitszorg. Instellingsaudits moeten aan het licht brengen of dat het geval is, dan wel de plausibiliteit ervan aangeven.

Tot de ambitie behoort ook dat een audit aangeeft van waar een instelling komt en waarnaar ze op weg is. Dan volgt een kwalificatie van de procesrichting: op weg van kwaliteitsprofiel x naar profiel y. Ook nuttig.

## **Kwaliteitszorg in een mbo-instelling?**

Wat te verstaan onder kwaliteitszorg in een mbo-instelling? Tot de aan een mbo-onderwijsinstelling gerelateerde kwaliteitszorg behoren alle acties *binnen* een instelling die direct of indirect de kwaliteit van onderwijs helpen analyseren, stabiliseren en/of bevorderen en bijdragen aan de verantwoording daarover. Hoe zich dit concreet voor te stellen? Tot de aan een instelling gerelateerde kwaliteitszorg, die verbonden is met onderwijs, behoort onder meer:

- de vraag of het mbo-instellingsbestuur beschikt over een visie op onderwijs en onderwijskwaliteitszorg, en daarover ook gesproken is met de raad van toezicht en anderen en er draagvlak in de instelling voor bestaat,
- de vraag of en hoe de mbo-instelling die visie uitwerkt in beleid en/of bijstelt,
- of bij het bestuur, dus centraal, sprake is van (systematisch) overzicht over de onderwijskwaliteit in de gehele instelling, bij voorbeeld door het laten verrichten van interne audits om te achterhalen wat waarom sterke en zwakke opleidingen zijn, of door middel van alternatieven voor interne audits,
- het analyseren van de rendementen van opleidingen in termen van gediplomeerden, het succesvol toe leiden van leerlingen naar werk en het– zo nodig - starten van verbeteracties in het onderwijs,
- het analyseren en bevorderen van doorstroming in verschillende leerjaren binnen mbo-onderwijs en van mbo naar hbo of elders,
- het analyseren en verminderen van schooluitval van leerlingen, mede via ketenafspraken met politie en andere ketenpartners,
- het bezien van de realisatie van kwalificatiedossiers en bezinning op de kwaliteit van examinering en zo nodig de verbetering hiervan,
- het analyseren van docenttevredenheid en van determinanten daarvan,
- het stimuleren van teambetrokkenheid en andere aspecten van eigenaarschap van docenten en docententeams bij onderwijskwaliteit en verbeteringen,
- het analyseren en zo nodig verbeteren van teamsterkten in de onderwijssectoren van een mbo-instelling,
- het bevorderen van een goed onderwijsklimaat, bij voorbeeld door transparant voorbeeldgedrag te tonen (door bestuur en andere leidinggevenden), door bezinning op de uitvoering van het personeelsbeleid, door het analyseren van ziekteverzuim en trekken van consequenties hieruit,
- het invulling geven aan medezeggenschap van studenten en overleg met docenten ten aanzien van onderwijskwaliteit(szorg),
- het uitvoeren van intervisie binnen onderwijsteams,
- het voeren van gesprekken met leerlingen/ afnemers,
- het voeren van overleg tussen sectordirecteuren en teamleiders met het beroepsveld over onderwijsprogramma's en stages,
- het plegen van overleg met afnemers op de arbeidsmarkt van afgestudeerden (dus werkgevers) over wat zij verwachten aan onderwijsinhoud en competenties en hoe ze onderwijs van afstand waarderen (inclusief stages), plus het voeren van overleg met leerbedrijven over de begeleiding door het leerbedrijf en de inhoud van de beroepspraktijkvorming,
- de adequate voorbereiding op inspectiebezoeken en de verwerking van oordelen en commentaren van de inspectie in handelingsperspectieven,
- en het laten uitvoeren van een instellingsaudit.

We rekenen ook tot kwaliteitszorg het binnen een instelling bezien en zo nodig verbeteren van de *onderwijscondities* zoals

- een adequate *'governance'* (opgevat als de benoeming en scheiding van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden),
- het bevorderen van een kwaliteitscultuur in de instelling,
- het - zo nodig - verder professionaliseren van docenten,
- het scheppen van een veilige lessituatie voor leerlingen en docenten.

In feite is ook van belang dat in een instelling sprake is van *goede communicatie* tussen alle gremia en lagen en dat er voldoende *'checks and balances'* zijn in de bezinning op onderwijskwaliteit. Dat raakt onder meer aan de verhouding tussen bestuur en raad van toezicht, en de verhouding tussen bestuur en sectordirecteuren en tussen bestuur, directeuren en docententeams.

Hierbij moet worden beseft dat een instellingsaudit een *focus* heeft. Een instellingsaudit is *geen* analyse van de gehele organisatie, dus niet van bestuur, organisatie en management. Een instellingsaudit geeft een zoveel mogelijk systematisch opgebouwd beeld van feiten, constatering en inzichten omtrent onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg. Maar omdat het auditteam slechts enkele docententeams spreekt, geeft het niet vanzelfsprekend een uitgebreid en representatief beeld van de gehele instelling. Echter, omdat het instellingsbestuur het conceptauditrapport ontvangt, kan controle plaatsvinden op ontbrekende feiten en inzichten of op vertekening. Wat ontbreekt of verkeerd geformuleerd is, kan nog correctie ondergaan in het rapport. Het gevolg is dat in de praktijk alle instellingen zich *herkennen* in de gemaakte (audit)foto en de bevindingen van het auditteam *erkennen*. Daarmee doe ik al een forse uitspraak in het kader van de evaluatie. Scherp gesteld, kritiek op de audits door instellingsbestuurders kan niet meer dan een strovuurtje zijn.

## Vraagstelling

Dit essay bevat een antwoord op de vraagstelling:

***wat is de kwaliteit van de instellingsaudits zoals die in de afgelopen jaren in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) binnen het Kwaliteitsnetwerk mbo zijn toegepast?***

Deze vraagstelling wordt beantwoord op basis van

- ervaring gedurende acht jaar als lid van een Raad van Toezicht van een mbo-instelling,
- een basaal inzicht in het ontstaan van de opzet van de audit binnen het Kwaliteitsnetwerk in de jaren 2009-2010,
- het meelopen met een auditproces in een regionaal opleidingscentrum (ROC) in het midden van het land,
- het (her)lezen van alle auditrapporten die sinds de start van het Kwaliteitsnetwerk van ROC's zijn verschenen,
- enige discussie met auditvoorzitters die 'hun' conceptauditrapport in de Kwaliteitsraad kwamen toelichten en vragen kwamen beantwoorden,
- de beoordeling van conceptrapporten met medebeoordelaars in de Kwaliteitsraad van het netwerk,
- ervaring als voorzitter van onderwijsvisitaties in het hbo en wo, in Nederland en Vlaanderen.

Ik zal niet citeren uit het vertrouwelijk beraad van de Kwaliteitsraad.

Bij het beoordelen op kwaliteit van een instellingsaudit is gebruik te maken van een indeling in kwaliteitsaspecten van visitaties of audits (Schutgens, 2014: 116). Het betreft vier concepten:

- de ontwerp kwaliteit van een auditsysteem in een sector;
- de proceskwaliteit van specifiek uitgevoerde audits;
- de beoordelingskwaliteit van specifieke audits;
- de concluderende kwaliteit en bruikbaarheid van de rapportage die volgt uit een specifieke audit.

De ontwerp kwaliteit verwijst naar de waardering van doel, opzet en grenzen van het instellingsauditsysteem en – de auditingprocessen. Het gaat dus om het stelsel in één onderwijssector.

Bij proceskwaliteit gaat het om het feitelijke procesverloop van een concrete instellingsaudit.

De beoordelings(kader)kwaliteit slaat op het specifieke beoordelingskader ('frame'), de focus om naar de te auditen instelling te kijken. Hoe ziet het beoordelingskader eruit? Kan het auditteam met dit kader werken? Accepteren instellingen rapportages vanuit dit kader? Herkennen ze zich in de gemaakte foto?

De concluderende kwaliteit en bruikbaarheid van de rapportage heeft betrekking op de vraag of de auditoren ook echt conclusies trekken, op de aanbevelingskracht en de erkenning daarvan, en op de wat wel de implementaire validiteit wordt genoemd, dus de bruikbaarheid.

De navolgende bevindingen worden enigszins naar deze vierdeling geordend.

### Het netwerk nader bezien

Om het betoog verderop goed te kunnen volgen, geef ik eerst iets meer informatie over het Kwaliteitsnetwerk.

Sinds een aantal jaren maak ik deel uit van de Kwaliteitsraad (voorheen Resonansgroep genoemd) van het Kwaliteitsnetwerk mbo. Deze raad *beoordeelt* onafhankelijk alle conceptrapporten van instellingsaudits, die uitgevoerd worden door een onafhankelijke auditcommissie, alvorens ze worden vastgesteld. De raad verstaat zich sinds de oprichting rond 2009 steeds per audit met de voorzitter van de auditcommissie, kan verzoeken om aanpassing van een conceptrapport of dit zelfs eisen en kan een rapport dat niet voldoet, tegenhouden. Verzoeken om aanpassing zijn er, na deliberatie in de Kwaliteitsraad, ook geweest. Echter, een conceptrapport is nooit tegengehouden. Conflicten of grote meningsverschillen met voorzitters van auditteams deden zich niet voor. Ook verschillen van mening tussen een instellingsbestuur en de Kwaliteitsraad deden zich niet voor. De interorganisationele context waarin audits plaatsvonden, laat dus zien dat de *auditing werkbaar* bleek.



Voorzitter van de Kwaliteitsraad: Heim Meijerink

Auditcommissies worden ingesteld door het Bestuur van het Kwaliteitsnetwerk (jarenlang onder voorzitterschap staande van netwerkinitiator Th. Douma) en dus niet door de instelling die een audit

vraagt. Deze praktijk is, voor zover zichtbaar, onomstreden geweest. Er wordt overigens altijd aan de instellingen gevraagd of zij akkoord zijn met de voorgenomen samenstelling van het auditteam.

Ook de Kwaliteitsraad is ingesteld en samengesteld door het Bestuur van het Kwaliteitsnetwerk. De raad kreeg mandaat. Het Bestuur onderhield contact met de raad (en omgekeerd) teneinde 'van elkaar te weten wat de stand van zaken is'; wie zich aanmeldt voor auditing, wat de planning van audits in een jaar is, of en hoe auditoren getraind worden, om te vernemen omtrent de sfeer in het netwerk en om te vernemen wat de budgettaire en juridische basis was van het netwerk. De raad geeft *gevraagd* en *ongevraagd advies* aan het genoemde bestuur over de auditopzet die gedurende een langere periode gevolgd wordt.

Het Bestuur van het netwerk en de Kwaliteitsraad vormen dus actoren in een stelsel van afspraken over de instellingsauditing, zoals vroeger (1986-2004) de universitaire top (de raad van voorzitters van de aangesloten universiteiten) de koers uitzette ten aanzien van de visitatie van universitaire opleidingen. De universitaire sector had zelf de regie over het stelsel, een stelsel dat de (impliciete en expliciete) instemming had van het ministerie en de onderwijsinspectie. Zo heeft ook het mbo-netwerk via het netwerkbestuur zelf de regie.

Dit Kwaliteitsnetwerk is rond 2009 'van onderop' opgericht door ROC's. Eerste voorzitter van het bestuur was Theo Douma, voorzitter van ROC Nijmegen. Deze voorzitter en het netwerkbestuur als zodanig stimuleerden ook de totstandkoming en inrichting van jaarlijkse conferenties over onderwijskwaliteit. Theo Douma is eind 2014 als bestuursvoorzitter opgevolgd door Bert Beun (vz. Deltion College). Door het bestuur onder leiding van Douma is rond 2009 in samenspraak met de voorganger van de Kwaliteitsraad, de Resonansgroep, een systeem van audits ontwikkeld. Douma woonde de vergaderingen van deze raad/ groep dan ook bij als assessor.

Het verzoeken om een instellingsaudit aan het Netwerkbestuur is vanaf de start een *vrijwillig* gekozen activiteit van een instellingsbestuur. Maar een instelling die deelneemt aan het netwerk, neemt de verplichting op zich om zich eenmaal per drie jaar als instelling te laten beoordelen. Het stond overigens altijd alle ROC-besturen vrij om *geheel onafhankelijk* van het Kwaliteitsnetwerk *eigen* doorlichtingen over welk onderwerp dan ook onder eigen regie te organiseren.

Wat de opzet moest zijn en wat geworden is van de audits is uitvoerig besproken in het Bestuur, in de genoemde Kwaliteitsraad en de voorganger daarvan (de Resonansgroep), en bij voorbeeld ook in de Instrumentencommissie van het netwerk. <sup>1</sup> Wie dus als ROC-bestuur en deelnemer van het Kwaliteitsnetwerk (vrijwillig) een audit aanvroeg, wist wat de bedoeling van de audit was en de opzet. De opzet is (enige tijd na de start) ook op de site van het netwerk bekend gemaakt.

Het Kwaliteitsberaad heeft overigens geen – al of niet creatieve - alternatieve opzetten voor instellingsaudits of opleidingsaudits ontvangen.

Vanuit de Kwaliteitsraad is ervaring opgedaan met alle uitgevoerde audits. Dat waren er meer dan vijftwintig. De opzet van deze audits was, na eerste proeven, vanaf het begin grosso modo gelijk. We spreken van audit 1.0.

Recent is overgegaan naar het audittype 2.0. Vanaf augustus 2015 zal gebruik gemaakt worden van het aangepaste instrument 'Naar een toekomstbestendige wijze van auditen'. Deze audits worden uitgevoerd door een auditcommissie, bestaande uit een externe leadauditor, een externe secretaris (in de nieuwe systematiek wordt deze rol bij een kleine instelling door de bestuurssecretaris of de projectleider van het Kwaliteitsnetwerk vervuld) en twee opgeleide instellingsauditoren uit het netwerk. Daar waar mogelijk zal een bestuurder van een van de aangesloten instellingen participeren als auditor bij de instellingsaudit.

In 2015 wordt ook een start gemaakt met de tweede ronde van de instellingsaudits.

*Tabel: Overzicht van bij het Kwaliteitsnetwerk aangesloten ROC's en het tijdvak waarin een audit plaatsvond*

ROC's	2011	2012	2013	2014	2015	Audit 1.0	Audit 2.0
Alfa-college			x			x	
AOC							
Arcus College							
Aventus		x				x	
Deltion College			x			x	
Drenthe College				x		x	
Friesland College				x		x	
Gilde Opleidingen		x				x	
Graafschap College (2x)	x		x			xx	
Grafisch Lyceum R'dam							
Grafisch Lyceum Utrecht				x		x	
Helicon opleidingen				x		x	
Hoornbeeck College							
ID College					x	x	
Koning Willem I College			x			x	
MBO Amersfoort			x			x	
MBO Utrecht			x			x	
Media College A'dam					x		x
Noorderpoort			x			x	
Nova College				x		x	
Onderwijsgroep Noord							
Rijn IJssel		x				x	
ROC A12					x	x	
ROC van Flevoland							
ROC De Leijgraaf		x				x	
ROC Leeuwenborgh Opl		x				x	
ROC Leiden							
ROC Midden-Nederland	x					x	
ROC Mondriaan			x			x	
ROC Nijmegen	x					x	
ROC Rivior							
ROC Ter Aa	x					x	
ROC Top A'dam			x			x	
Roc van Amsterdam							
Roc van Twente		x				x	
Roc West-Brabant				x		x	
Sint Lucas					x		x
Summa college					x		x
Totaal (30)	4	6	9	6	5	27	3

Toelichting: De auditvoorzitter meldt dat Summa qua systematiek niet volledig is uitgevoerd als 2.0. Summa had geen positiebepaling m.b.t. de kwaliteitsprofielen voorbereid en omdat examinering hier als pilot is uitgevoerd zijn gesprekken toegevoegd met de centrale examencommissie en examencommissies van de teams, die als audittrails zijn onderzocht.

Deze overgang van audit 1.0 naar audit 2.0 brengt met zich

- dat er (kleine) verhelderingen zijn opgetreden in *de kwaliteitsstandaarden* waarop beoordeeld wordt (teneinde de kans op overlap te minimaliseren) en *de kwaliteitsprofielen* iets zijn aangescherpt;
- dat de instelling voorafgaand aan de audit nagaat waar ze zichzelf positioneert met betrekking tot de kwaliteitsprofielen;

- en kenbaar *kan* maken dat enkele voor het te auditen ROC specifieke thematieken mee kunnen lopen met de auditaanpak, die overigens verder steeds voor elke audit gelijk blijft.

In de afgelopen jaren hebben colleges van bestuur overigens wel al regelmatig verzocht om meer 'trails' uit te voeren, en dus meer sectoren of opleidingen in de beoordeling mee te nemen. Dat melden de auditvoorzitters.

De ingang voor het thematisch extraatje in de audit is dan grofweg: zou u ook met ons, als ROC-bestuur en organisatie, mee kunnen denken ten aanzien van issue x of aanpak y: zijn we hiermee op de goede weg en zo nee, wat zou een verbeterrichting zijn of welk advies heeft u nog meer? Daarmee werd ruimte geschapen voor enige *bescheiden differentiatie in het auditstelsel*. Deze differentiatie is gelegitimeerd vanuit de opvatting dat van benchmarking tussen audits geen sprake is en de audits bedoeld zijn voor (leerprocessen in) de instelling zelf.

Tegelijk vond een afpaling of begrenzing plaats. Het additionele verzoek om uitbreiding van de instellingsaudit 2.0 komt bovenop de bestaande aanpak qua auditing en mag de bestaande aanpak niet in de waagschaal zetten. Ten tweede, de specifieke vraag of vragen betekenen niet dat de auditcommissie het werk gaat doen dat het bestuur respectievelijk docenten of anderen in de organisatie zelf moeten doen.

Ten derde, zoals een huisarts zich verhoudt tot een medisch specialist, verhoudt een auditteam zich tot sociaal-wetenschappelijk geschoolde specialisten op het vlak van professionaliteit, organisatiecultuur, herstructurering, enz. . Een auditcommissie is geen specialist die analyses maakt van de organisatiecultuur of van de kwaliteit van ketenmanagement. Een auditteam is ook geen 'change manager'. Verwacht dus niet van een auditcommissie dat ze gaat doen wat het bestuur zelf moet doen. Inmiddels zijn hiermee ervaringen opgedaan. De verzoeken blijken hanteerbaar en uitvoerbaar. Dit item keert dan ook niet meer verderop terug.

Wat zijn nu de ervaringen met de audits uitgaande van alle tot september 2015 uitgevoerde mbo-instellingsaudits?

## **De analyse van de ontwerp kwaliteit van auditing**

De ontwerp kwaliteit van auditing verwijst naar de waardering van doel, de opzet en de grenzen van het instellingsauditsysteem en – auditingproces. Het gaat dus om het stelsel.

1. **Het auditstelsel.** Om het stelsel te waarderen, grijpen we eerste even terug op visitatie van opleidingen in het universitair onderwijs (ook wel wo), zoals dat in de periode 1986-2004 bestond en overging naar accreditatie.

In het wo-onderwijs heeft vanaf grofweg 1986 auditing plaatsgevonden in de vorm van een ontworpen stelsel van *opleidingsvisitaties*. Elementen daarvan zijn terug te vinden in het mbo-stelsel van na 2009.

Aan dat wo-stelsel lag een aantal besluiten in de vorm van 'beginselen' of 'uitgangspunten' en 'afspraken' ten grondslag, zoals: alle reguliere erkende wo-opleidingen worden sectorgewijs eens per vijf jaar doorgelicht; dat doorlichten geschiedt door onafhankelijke visitatiecommissies; die commissies worden ingesteld door het bestuur van de organisatie van verzamelde Nederlandse universiteiten (VSNU); de commissies bestaan uit onafhankelijke vakgenoten die



afstand hebben tot elke instelling en belangenvrij opereren; de commissies werken binnen een stelsel van afspraken over de opzet van de visitaties, die gevat zijn in een protocol: ergo een beoordelingskader en werkwijze; elke visitatie start met een zelfevaluatie van de te visiteren opleidingen in een sector die aansluit op en informatie geeft voor beantwoording van vragen uit het beoordelingskader; de zelfevaluatie wordt gecontroleerd op het volgen van een format (inclusief indeling), volledigheid en leesbaarheid; de commissie gaat ter plaatse kijken of de opleiding deugdelijk is en gesprekken voeren om het beeld uit de zelfevaluatie te checken en aan te vullen; er volgt uit die *site visit* een mondelinge terugkoppeling van de voorzitter van de visitatiecommissie richting betrokken deelnemers (eerste indruk); daarop komt een conceptrapport per doorgelichte opleiding tot stand; dat wordt voor commentaar voorgelegd aan instellingen; daarna volgt het eindrapport per instelling over de opleidingskwaliteit; en er volgt een eindrapport over alle opleidingen natuurkunde of scheikunde of een andere die nagenoeg tegelijk (op diverse universiteiten) zijn doorgelicht; het eindrapport van de visitatie is openbaar; de inspectie hoger onderwijs volgt daarna wat met de uitkomsten van de visitatie in de instelling gebeurt; bij een negatief oordeel van de visitatiecommissie staat het voortbestaan van de opleiding onder grote druk. Onderzoek wijst uit dat deze gang van zaken in het wo erkend is door instellingen en dat deelnemers zich herkenden in het beeld dat visitatiecommissies schetsen van de opleidingen. De praktijk is dan ook jarenlang gecontinueerd (Schutgens, 2014).

Het ontbreken van rechtsgevolgen die verbonden zijn aan eventuele negatieve beoordelingen en daarmee de zekere vrijblijvendheid die aan het stelsel was verbonden, was er voor het departement van OCW rond 2000 aanleiding voor een *wettelijke regeling voor accreditatie* van opleidingen in het Hoger Onderwijs vast te stellen. Na de eerste ronde van accreditaties in 2010 werd dat stelsel aangepast en werd de *Instellingstoets Kwaliteitszorg* in het leven geroepen waar bepaalde instellingen voor konden kiezen (vrijwilligheid) om bij positief resultaat de opleidingen op een beperkt kader te kunnen laten beoordelen. Die instellingstoets (met vijf standaarden vergelijkbaar met de eerste vijf van het Kwaliteitsnetwerk ) heeft model gestaan voor de instellingstoets van het netwerk. De belangrijkste vraag daarin is: is het bestuur van de instelling in control met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs?

In het mbo-netwerk komt een extern kwaliteitszorgsysteem voor maar nu gaat het niet om opleidingen maar om de beoordeling van instellingen. De beoordeling betreft *de kwaliteit van de kwaliteitszorg en de relatie van die zorg met de onderwijskwaliteit van opleidingen*. Dan gaat het dus om de vraag of een analyse van rendementen of van onderwijsteams of het houden van interne audits van opleidingen of het beperking van de uitval *ook (mede) leidt tot de bestending of verbetering* in het feitelijke onderwijs. Immers, het gaat om het onderwijs, de kwaliteitszorginstrumenten zijn ondergeschikt aan het doel van de 'adequate' onderwijskwaliteit. Om een metafoor te gebruiken uit de bakkerijwereld: het gaat om de kwaliteit van de broodjes of vlaai en niet primair om de vraag of de vloer in de bakkerij schoon is. Een schone vloer is voorwaardelijk. De klant koopt geen schone vloer maar broodjes, die aan kwaliteitsstandaarden voldoen. Maar als je de kwaliteitsmeting van de broodjes niet kunt verrichten (of dat overlaat aan de inspectie) is de kwaliteit van de kwaliteitszorg dan toch niet indicatief voor de kwaliteit van de broodjes en andere producten?

Over de relatie tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit komt nogal eens enige spraakverwarring over, zo blijkt uit het binnenste van de auditteams. Als we het hebben over

onderwijskwaliteit, hebben we het over de activiteiten in het *operationele proces*, zoals onderwijsontwikkeling (curriculumontwikkeling), BPV, VSV, Studiebegeleiding, examinering e.d. Hebben we het over de *borging van de kwaliteit* (kwaliteitsborging) dan gaat het om de vraag hoe de kwaliteit (van ontwikkeling, uitvoering en verbetering e.d.) van het operationele proces is geborgd; zo dat we zeker weten dat het zodanig wordt georganiseerd en uitgevoerd dat de kans op een succesvol eindresultaat, een afgestudeerde leerling/student, wordt behaald. Om de kwaliteit te borgen, kunnen diverse instrumenten worden gebruikt die zicht geven op de kwaliteit van uitvoering in de praktijk, zoals de analyse van de beleidscyclus, tevredenheidsonderzoeken onder 'stakeholders', de overleg- en afstemmingsstructuur, metingen, panels, evaluaties, registraties in informatiesystemen e.d. Deze instrumenten genereren informatie die 'iets' zegt over hoe het met de kwaliteit van het onderwijs gesteld is. En op die manier bevatten ze dus ook *feedbackinformatie om signalen te geven om te verbeteren*.

De valkuil is dat de focus te sterk gelegd is op het kijken naar de instrumenten en daarbij minder focus gelegd is op het kijken naar de echte praktijk en het handelen van de professionals. De teams dachten en denken dat de informatie die in de instrumenten is opgeslagen of die voortkomt uit die instrumenten *de daadwerkelijke werkelijkheid representeren*. Dat laatste blijkt niet altijd het geval te zijn geweest ('principe van gelaagde werkelijkheid').

Het mbo-stelsel van auditing houdt in:

- werken met visitatiecommissies, nu auditteams geheten;
- een protocol: beoordelingskader en werkwijze, vastgesteld door het netwerkbestuur;
- in plaats van een zelfevaluatie van de instelling de voorbereiding van de site visit door het auditteam dat tevoren een groot aantal documenten moet doorworstelen en een tekst voor zichzelf moet maken die kan leiden tot vragen; met enkele ROC's is tijdens de intake de afspraak gemaakt dat zij wel een management review of (zekere) zelfevaluatie zouden maken, hetgeen ook gebeurd is;
- het verzoek aan de instelling om zichzelf te positioneren met betrekking tot de kwaliteitsprofielen (nieuw in audit 2.0);
- een site visit bij de instelling, waarbij gesprekken plaatsvinden met het bestuur, de kwaliteitszorgmedewerkers, docenten, teamleiders, studenten, e.d.;
- een eerste mondelinge terugkoppeling van bevindingen op het einde van de site visit;
- het verschijnen van het conceptauditrapport, dat voor commentaar wordt voorgelegd aan het instellingsbestuur en vervolgens aan de Kwaliteitsraad;
- het eindrapport.

Wat leert vergelijking?

In afwijking van de geschetste contouren van visitatie in de wo-sector (waarbij accreditatie even terzijde is gelaten) is in het mbo-kwaliteitsnetwerk *geen* sprake van beoordeling van individuele opleidingen maar juist van een hele instelling; ook niet van diverse instellingen in vergelijkend perspectief (geen benchmarking dus). Vooral op financiële en gronden en vanwege dreigende 'bureaucratiekosten' is afgezien van een zelfevaluatie.

Mbo-instellingen willen in dit auditstelsel **de regie** aan het netwerkbestuur en in concreto aan het auditteam laten? Dat is niet helemaal waar: in de intake worden afspraken gemaakt over het

programma van de audit, de eigen positionering van de instelling ten opzichte van de kwaliteitsprofielen, de keuze van de 'trails' ('controlesporen'), eventuele specifieke aandachtspunten.

Er volgt geen openbaar rapport omdat de auditing voor de instelling zelf is die wil weten waar ze staat en zo nodig wil verbeteren. De samenvatting van het rapport wordt wel geplaatst op de website van het netwerk en is dus voor leden van het netwerk beschikbaar.

De audits zijn niet bestemd is voor transparante verantwoording naar derden, zo is in het begin door het bestuur van het Kwaliteitsnetwerk bepaald, hoewel **elke instelling als opdrachtgever** zelf bepaalt wat ze met een auditrapport doet. In het Kwaliteitsnetwerk mbo ging het om een instellingsaudit en die was niet gericht op vaststelling van de kwaliteit van opleidingen maar *van kwaliteitszorg in relatie tot onderwijs*; in het wo ging het om de kwaliteit van opleidingen en was de kwaliteitszorg als item weliswaar van belang maar daaraan ondergeschikt. Conclusie: het auditsysteem is in het Kwaliteitsnetwerk mbo kent elementen uit de langjarig succesvolle wo-visitaties maar verschilt qua oriëntatie, en wat aan auditing wordt onderworpen, van wo-visitaties.

2. **Het doel van auditing.** Het doel dat instellingsbesturen hebben met een audit is officieel niet steeds bekend maar feitelijk voor de hand liggend. Instellingsbesturen willen de vinger aan de pols houden om te zien: waar staan we nu op het vlak van kwaliteitszorg en hoe verhoudt die zich tot onderwijskwaliteit? Besturen willen in principe goed scores, sterkten en zwakten horen en aanzetten tot verbetering te horen krijgen. De baten van auditing zijn benoembaar en de kosten betrekkelijk laag. Het laten uitvoeren van een audit drukt niet zwaar op de instellingsbegroting, hoewel er bureaucratiekosten zijn omdat een audit intern moet worden voorbereid. Voor niet veel geld krijgt de instelling een expertoordeel van externe auditoren die documenten krijgen en vragen, deze lezen, en op locatie vragen stellen, doorvragen en luisteren naar de antwoorden.

Het nevendoeel om intern binnen de instelling de mensen te mobiliseren om de stand van zaken op te maken kan, als een trainingspartijtje, in de ogen van een bestuur doorgaans geen kwaad. Daar komt bij dat wie eenmaal toegetreden is tot het Kwaliteitsnetwerk zich in feite ook niet kan onttrekken aan een instellingsaudit. Bijna alle netwerkpartners onderwierpen zich dan ook aan een audit (zie de eerdere tabel). De tweede ronde is in 2015 aanstaande.

Over het algemeen bestaat er een spanning tussen goed willen scoren in een audit en de officiële vermelding van willen leren. Als zich een audit voltrekt, stelt niet elke gesprekspartner zich natuurlijk even open op. Er bestaan bij alle visitaties of auditprocessen links en rechts de neiging om echte zwakheden onvermeld te laten. Men hoopt dat de auditoren deze niet zien. Gesprekspartners aan auditingprocessen geven dat later ook toe. Er zit dus een zekere defensieve en conservatieve kant aan auditing. Bestuurders, docenten en anderen willen goed uit de audit te voorschijn komen. Als dat niet gebeurt, haal je je immers weer werk op de hals. Aan een auditteam de taak om de waarheid te betrappen en via interactie met representanten van de instelling aanzetten tot 'leren' te geven.

3. Terug naar het stelsel. De **afspraken binnen het netwerk** waren om te komen tot **één aanpak** van instellingsauditing in de sector. Die afspraken zijn er gekomen. Wie vrijwillig toetreedt tot het Kwaliteitsnetwerk committeert zich in beginsel aan de voor een bepaalde periode geldende

auditaanpak. Het stond instellingen overigens volkomen vrij zelfstandig eigen doorlichtingen van de instellingen van welke aard dan ook *buiten* het netwerkkader te laten plaatsvinden. Daarmee wordt veel ruimte geboden voor eigen voorkeuren van instellingen bij auditing, ook los van het Kwaliteitsnetwerk. Deze ruimte is weinig of niet benut.

4. **Hoe deze auditing in het mbo te typeren?** Er zijn naar analogie van onderwijsvisitaties in het hoger onderwijs en elders grofweg de volgende typen auditing te onderscheiden: *de retrospectieve en de prospectieve aanpak*. De retrospectieve aanpak beoordeelt onderwijs uit het recente verleden en heden, de prospectieve aanpak is meer toekomst- en ontwikkelingsgericht en dus is de focus gericht op stabiliseren, herstructureren of veranderen van onderwijskwaliteit (verbeteren).

In het mbo was in de periode 2009-2014 sprake van een mix: mbo-audits zijn vrijwillig en primair terugkijkend maar zeker ook met oog voor mogelijkheden tot verbetering. Ze kunnen worden opgevat als een **stimulerende interventie**. Er worden in elk auditrapport dan ook per beoordelingscluster (lees: standaard) **sterke en zwakke punten** benoemd. De zwakke punten verdienen verbetering. Oordeel: op zich is het werken met sterke en zwakke punten op het vlak van onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg in een auditrapport voor auditteams een passende en werkbare aanpak gebleken. Een auditcommissie kan daarmee uit de voeten. De deelnemers uit de instelling, die aan een audit onderworpen is, erkennen die aanpak. Ook de Kwaliteitsraad vindt deze werkwijze adequaat ('satisficing').

5. De **deelname** aan instellingsaudits van mbo-instellingen is **vrijwillig**. Dat is een goede zaak omdat daarmee een zekere basis aanwezig lijkt om verderop in de tijd ook iets met de uitkomsten van de auditrapportage te doen. Wie zich als instelling laat doorlichten toont enige ontvankelijkheid tot evalueren en verbeteren. Het ROC-bestuur kiest het moment maar er is altijd bezinning vooraf als er contextfactoren aan de orde zijn (fusie?). En dat komt ook aan de orde bij de intake, zodat het auditteam hiervan op de hoogte is en de context wordt meegenomen.

Hierbij past overigens de kanttekening dat we wel kunnen stellen dat een organisatie die meedoet ontvankelijk is voor verbeteren maar het is het instellingsbestuur dat dit besluit tot deelname neemt. Daarmee is dus nog niet gezegd dat ook alle medewerkers van de instelling (waaronder docenten, teamcoördinatoren, sectordirecteuren, enz.) ook de wil tot verbeteren tonen.



*Een van de voorzitters van auditteams: Ronald Stevens*

6. **De kenmerken van het auditteam.** De auditcommissie is een commissie die is samengesteld uit personen met auditkennis, auditvaardigheid en ervaring. Het gaat om professionele, gezagvolle, integere en onafhankelijke auditing. Van belang was dan ook dat het auditteam beschikt over

grondige kennis van het middelbaar beroepsonderwijs. Een aantal leden was steeds werkzaam in een andere mbo-instelling.

In het algemeen geldt de commissie als onafhankelijk. Wat nadrukkelijk vermeden wordt, is dat het ene team uit een ROC bij een ander ROC gaat kijken. Argument: auditing is een **vak** dat **onafhankelijk** moet worden uitgeoefend.

Uit het voorgaande vloeit voort dat er niet zo maar personen met interesse aangewezen kunnen worden om toe te treden tot een auditteam maar slechts getrainde en gecertificeerde leden.

7. Het **voorzitterschap** van een auditteam is zeer belangrijk gebleken. De voorzitter ('leadauditor') is steeds de meest ervaren auditor. De voorzitter is de persoon die een eerste gesprek heeft met het instellingsbestuur. Hij of zij treedt op als (bindend) teamleider, is coach van de medeteamleden, en is de persoon die het rapport uiteindelijk vaststelt. In de praktijk voldeden de auditteams over het algemeen. De Kwaliteitsraad had geen kritiek op de samenstelling van de teams en de kwaliteiten van de voorzitters. Geen enkele audit is in de periode 2009-2015 afgebroken vanwege een intern conflict of een moeizame relatie met de instelling die aan een audit onderworpen was.
8. **De ontbrekende zelfevaluatie.** Bij de opzet van het auditingstelsel was de kennis over auditing in andere onderwijssectoren zoals hbo en wo bekend. Er is bij de opzet van mbo-auditing gekeken wat er aan goede praktijken elders voorkomt. Daartoe behoren ook de zelfevaluaties van opleidingen (Schutgens, 2014). Een zelfevaluatie van een mbo-instelling vragen, is bij de *ontwikkeling* van de audit 1.0 evenwel een brug te ver gebleken (maar in de praktijk wel een aantal keren voorgekomen). Daarmee heeft de instelling enige regie van de audit uit handen gegeven. Dat moest aanvaard worden. Het auditteam moet nu zelf deze lacune vullen. Het ontbreken van een zelfevaluatie had een **substitutie-effect**. Door het gemis van een zelfevaluatie moest de secretaris en zeker ook de voorzitter en de andere teamleden van het auditteam zich op basis van veel documenten van de instelling een beeld vormen van de staat van een instelling op het vlak van onderwijscondities en onderwijscontext (zoals verantwoordelijkheidsverdelingen, de organisatiestructuur, aantallen opleidingen, financiële en locatie-omstandigheden), de onderwijskwaliteitszorg, en de relatie hiervan met onderwijskwaliteit. Dit is belastend geweest voor de secretaris, de voorzitter en de overige teamleden van een auditteam. Dat sommige instellingsbesturen in de praktijk een **management letter** verstrekken, is niet uitgesloten en ook niet verkeerd maar vervangt een zelfevaluatie doorgaans (helemaal) niet.
9. **Retrospectie of prospectie?** Een auditsysteem kan in principe *retrospectief of prospectief zijn*. In de praktijk van het visiteren bij wo-instellingen of gemeenten komen zuiver prospectieve visitaties met veel aanbevelingen niet voor. Niemand wenste die. In het mbo-netwerk kwamen ze evenmin voor, mede omdat prospectieve audits niet sporen met de afspraken over de te houden audits in het mbo. *Succesvolle prospectieve visitaties bestaan ook niet* (zie ook Schutgens, 2014). Het tot nu toe achterwege laten van volledig prospectieve audits in het mbo-kwaliteitsnetwerk is begrijpelijk en terecht omdat altijd zicht moet bestaan op wat een organisatie feitelijk doet en wat van de geformuleerde en vastgestelde ambities terecht kwam en komt. Een visitatie meet geen intenties of goedbedoelingenpolitiek maar wat feitelijk aan beleid gevoerd wordt. Retrospectie is onvermijdelijk, ook bij instellingsaudits in het mbo. Bij

prospectie betreft een auditteam al gauw de wereld binnen van processen ('we zijn daar al mee bezig') en van mogelijkheden, valse hoop, schijnmanoeuvres en andere perverse effecten. Dat mbo's excellent onderwijs willen aanbieden doet het ergste vrezen voor prospectieve audits omdat excellent onderwijs helemaal niet bestaat. Excellente organisaties bestaan ook niet. Er mankeert altijd wel wat.

10. **Het plusje in de auditing.** Het prospectieve of ontwikkelingsgerichte element in audits in het mbo (de auditversie 2.0 die eerst in 2014 startte) kon tot 2015 niet anders dan sterk **beperkt** zijn: om budgettaire redenen en om redenen van standaardisering in de toepassing van het auditsysteem en vergelijkbaarheid (ook al is elk ROC uniek). Maar vooral ook omdat een auditteam dat slechts kort een ROC bezoekt geen '*change management*'- team is. Een auditteam kan geen veranderprocessen begeleiden. In de opdracht en budgettering is hierin niet voorzien. Veranderen moeten instellingen zelf doen.
11. **Feedback in het proces.** Dat een instelling op een conceptrapport van een audit commentaar kan leveren, is een geschikt mechanisme gebleken. De meeste instellingsbesturen hebben de mogelijkheid tot enig commentaar geven ook van belang geacht en benut.
12. **Openbaarheid of niet?** Audits uitgevoerd in het kader van het Kwaliteitsnetwerk mbo zijn gericht op leren, niet direct op verantwoording richting werkgevers die gediplomeerden 'afnemen'. Dat is de basis. Zo gezien, is er geen reden tot openbaarmaking van bevindingen.

Mbo-audits zijn de afgelopen jaren ook vrijwel nooit actief openbaar gemaakt. Ouders of leerlingen konden er niet kennis van nemen. Instellingsbesturen kozen hiervoor. Maar de onderwijsinspectie een auditrapport onthouden? Nooit. Zo gezien, wordt halfslachtig omgegaan met openbaarheid. Waarom dan toch niet gekozen voor proactieve openbaarheid? De afspraak binnen het netwerk was wel dat samenvattingen van een audit openbaar zouden worden. Nu ontbreken nog bepaalde openbare samenvattingen van de auditbevindingen op de site van het Kwaliteitsnetwerk mbo. Dit wordt momenteel overigens gecorrigeerd.

## **De beoordelingskwaliteit van specifieke audits**

13. **Geen audit zonder beoordelingskader.** Het beoordelingskader vormt het perspectief. Voor elke instellingsaudit van een mbo geldt een zelfde beoordelingskader dat in het Kwaliteitsnetwerk is bedacht en doordacht en door het Bestuur van het netwerk is vastgesteld. Dit kader kent anno 2014 in de audit 1.0-versie twee onderdelen: de zes kwaliteitsstandaarden en een vijftal kwaliteitsprofielen. De kwaliteitsstandaarden zijn het vertrekpunt in de analyse, en ze zijn het ordeningskader. De bevindingen worden in het auditrapport hiernaar gerubriceerd. Na toepassing van deze standaarden kan het auditteam de balans opmaken en die actie resulteert dan in een omvattend oordeel in de vorm van de aanduiding van een kwaliteitsprofiel dat op de kwaliteitszorg van de instelling van toepassing is. Deze systematiek blijkt in de praktijk voor auditoren en leden van de Kwaliteitsraad *werkbaar*. Een zekere atomisering, opdeling in brokken, is inherent aan deze aanpak. De rapportage wordt in mootjes gehakt en deze kent veel bullits. Maar de rapporten zijn over het algemeen goed *leesbaar*. In audit 2.0 is ook een indeling voorzien zoals in audit 1.0. Toch is de vraag of de rapportage met accent op de standaarden voldoende is. Wat blijft, gelet op de inhoud van auditrapporten, dan buiten beeld? Zie verderop.

14. De zes **kwaliteitsstandaarden** die per instellingsaudit worden afgelopen en waarover gerapporteerd wordt, zijn: 1. Beschikt de instelling over een visie op onderwijskwaliteit, inclusief kwaliteitszorg; 2. Is er beleid als uitwerking van de visie op kwaliteit; 3. Wat zijn de resultaten van het beleid; 4. Verbeterbeleid (kan de instelling aantonen dat de kwaliteit van opleidingen waar nodig systematisch verbetert); 5. Hoe loopt het in de organisatie en hoe is de beslissingscultuur; 6. Onderwijs: wordt voldaan aan wettelijke eisen; hoe is de examinering?; enz.). In elke audit 1.0 of 2.0 wordt steeds voor elke standaard een oordeel gegeven en worden vervolgens sterkten en zwakten genoemd.

Er heeft geen weging van kwaliteitsstandaarden plaatsgevonden: het was niet zo dat de ene standaard belangrijker werd geacht dan de andere. De Kwaliteitsraad heeft hieraan ook vastgehouden. Weging is niet overwogen.

Het rapporteren per kwaliteitsstandaard geeft de rapportage volop **aangrijpingspunten** voor een ROC-bestuur om te leren en verbeteren: de instelling kan proberen de sterkten te behouden of uit te bouwen, en kan de zwakten proberen weg te werken. Elk auditrapport voor een instelling bevat altijd meer dan tien zwakten. Er is dus werk aan de winkel. Het is aan betrokkenen van de instelling om zelf daarover een deliberatie te starten, een platform op te tuigen om zaken uit te werken, enz. Een auditteam is geen ontwerper van onderwijs(kwaliteitszorg) verbeteringen.

Het werken met kwaliteitsstandaarden mondt uit in een oordeel van het auditteam in de vorm van een **kwaliteitsprofiel** dat het beste op de kwaliteitszorgaanpak van de mbo-instelling past. Een profiel is een referentiebeeld van hoe een instelling er feitelijk qua kwaliteitszorg voor staat. De inhoud van de vijf profielen is altijd als bijlage in het auditrapport opgenomen.

Profiel 5 is het best scorend profiel. Het is als het ware het hoogst bereikbare. Wie dat als instelling haalt, bereikt in termen van beoordelingscijfers een 9 of 10, zij het dat het in auditrapporten nooit zo wordt uitgesproken. In profiel 5 is kwaliteitszorg breed en diep verinnerlijkt bij de werkenden, in de volle breedte van de onderwijsorganisatie.

Profiel 1 uit audit 1.0 (let wel) verwijst naar 'de prefase gericht op activiteiten'.

Profiel 2 betreft een systeem van kwaliteitszorg in ontwikkeling.

Profiel 3 verwijst naar een instellingsbreed integraal kwaliteitssysteem.

Profiel 4 stelt dat de instelling 'in controle' is.

Profiel 5 betreft een organische kwaliteitszorg.

In deze tekst is al gesproken over het systemische in de aanpak. Dat woord systeem zie je terug in de kop van profiel 3 en in feite ook in 4.

Wat leert het werken met alle profielen in de auditrapporten en de discussie met de leadauditors hierover in de Kwaliteitsraad? Met deze profielen bleek te werken. Wel kwam in de raad nogal eens discussie voor over de vraag of het uitgesproken oordeel zonder meer gedragen werd door bevindingen (feiten, kwalificaties en argumenten) zoals ze in het auditrapport voorkomen. Deliberatie leidde altijd tot overeenstemming.

15. Het werken met kwaliteitsstandaarden en profielen is gericht op kwaliteitszorg. Dat heeft consequenties. Zo valt het op dat in geen enkele auditrapportage iets gezegd wordt over de inhoud van een onderwijsprogramma zelf, zeg de inhoud van opleidingen of opleidingsclusters. Niet over de kwalificatiedossiers, de opbouw van het onderwijs in inhoudelijke zin, de samenhang in inhoudelijke zin, de stagekwaliteit, de onderwijsorganisatie. Het betreft hier louter een constatering. Bij visitaties van hobo- of universitaire opleidingen wordt vaak het onderwijsprogramma zelf ook doorgelicht, onder meer op doelstellingen, opbouw, begeleiding en feedback, ondersteuning door middel van een ICT-platform, rendement, realisatie van het gewenste niveau.
16. De omgang met **kwaliteitstandaarden en kwaliteitsprofielen** is volgens ons werkbaar gebleken. De toepassing van de standaarden en profielen bleek voor auditoren voldoende om een oordeel uit te spreken zoals een huisarts een basaal oordeel over een burger kan uitspreken met behulp van een algemene toets (een aantal kniebuigingen, de tik op de knie, enz.) . De Kwaliteitsraad kwam er steeds in de bespreking van conceptrapport met de leadauditoren uit. Maar is daarmee het laatste woord gesproken of is nog nuance mogelijk? Is op termijn een aanpassing en actualisatie van het huidige referentiekader 2.0 nodig? Zo ja, een beperkte of verdergaande?

Er is nog een veldervaring vanuit de auditteams te vermelden. Het referentiekader van standaarden roept vragen op *tijdens* de audit en in het beoordelingsproces. Dat geldt in wezen ook voor de kwaliteitsprofielen. Het gaat dan onder meer om *operationalisatievraagstukken*. Een onderwerp als 'visie op kwaliteit' is volgens enkelen verschillend te interpreteren en te duiden. En in een aantal gevallen roept volgens sommigen de omschrijving per onderwerp in de standaarden nog enige vragen op.

Bij het referentiekader zijn nog twee items relevant, zo valt te beluisteren: duidelijkheid voor betrokken partijen over onderliggende interpretaties zodat vergelijkbaarheid mogelijk is (hoewel de auditing geen benchmark is) en een niet te gedetailleerde werkwijze (omdat dit weer resulteert in vinken). Dit vraagt om deliberatie, volgens sommigen.

Tot nu toe grijpen auditoren terug op hun ervaring en deliberatie binnen het auditteam. Dat is onvermijdelijk. Veel is gewonnen als een auditteam een oordeel beargumenteert (met woorden als: want, dus, omdat, hoewel, aangezien).

Conclusie: Er beste en zaligmakende beoordelingskader bestaat niet. Over elk kwaliteitskader is discussie mogelijk. De Kwaliteitsraad blijkt in de praktijk echter met auditrapporten uit de voeten te kunnen. De leden komen tot overeenstemming over de instelling die beoordeeld is. De raad hanteert daarbij ook het argument van het timmermansoog. Er is altijd de noodzaak van weging op grond van auditervaring en kennis van en gevoel voor onderwijs en onderwijskwaliteit.



*Een van de voorzitters van auditteams: Wienke Blomen*



17. **Prudente auditing.** Een instellingsaudit uitvoeren vergt van auditoren niet alleen goed vragen stellen en luisteren, maar ook systematisch handelen, evenwichtig oordelen en goed argumenteren. Altijd is volgens de Kwaliteitsraad *ook* een **timmermansoog** van belang dat gebaseerd is op ervaring met onderwijs in ROC's, trainingservaring als gecertificeerd auditor en ervaring met de toepassing van een instellingsaudit. De nota 'Accreditatie op maat' gaf dit recent ook nog eens aan. Er bestaat bij elke professional, ook bij een timmerman, zoiets als '*tacit knowledge*', impliciete kennis en ervaring over wat goed zit of niet. De Kwaliteitsraad erkent dit als een onvermijdelijk en waardevol aspect van prudente auditing.

Er is geen sprake geweest van benchmarking. Benchmarking betekent organisatievergelijking gericht op het vinden van 'goede praktijken' en het geven van aanzetten tot verbetering. De auditteams hebben in de auditrapporten geen suggesties gegeven voor het bezien van 'best practices' op het vlak van kwaliteitszorg van andere instellingen. Dat is ook niet als een probleem ervaren binnen de Kwaliteitsraad. Het suggereren van goede praktijken zou overigens lastig geweest zijn, als het een ambitie was geweest, vanwege de wisselende samenstellingen van auditteams en omdat goede praktijken gedijen in een context en die niet steeds mee te 'transplanteren' is.

18. **Wat goed is en waarin docenten en anderen geloven, kan benoemd worden.** Toelichting: Natuurlijk zijn auditteams gericht op 'verbeteringen vinden' maar toch is er een paradox. Vanuit het perspectief van de timmerman zouden juweeltjes in erkende kwaliteitsverbetering (door kwaliteitszorg), mooie aanzetten tot kwaliteitsontwikkeling, hoogtepunten in de onderwijskwaliteit benoemd mogen worden maar dat blijkt over het algemeen net een brug te ver. Dat gebeurt in auditrapporten heel weinig omdat mensen uit instellingen waarmee gesproken wordt, ze niet benoemen. Logisch, instellingen hanteren een 'systemische' kijk op kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit (waarin de docent maar een variabele is). Zou het gevraagd moeten worden aan docenten onder het motto 'wat is de laatste verbetering waarop u echt trots bent?' Auditoren zouden de vrijheid mogen nemen eventuele juweeltjes te benoemen ('tussen kunst en kitsch?').
19. **De rapportage en leerlingaantallen per opleiding.** De auditrapportages worden gedomineerd door de genoemde indeling in zes kwaliteitstandaarden. Elk van deze standaarden vormt in feite een klein hoofdstuk in het rapport. Dat wordt door elk auditteam en de Kwaliteitsraad aanvaard. Wat in al deze auditrapporten echter doorgaans ontbreekt, ook in de bijlagen, is een **overzicht** van alle opleidingen die een instelling aanbiedt, de leerlingaantallen per opleiding of cluster opleidingen, en de ontwikkeling in de tijd daarin en wie vanuit welke opleidingen makkelijk een baan vindt. Daardoor ontstaat geen beeld van onderwijsvoorkeuren van leerlingen, arbeidsmarkteffecten en onderwijsdoelmatigheid. Zijn er opleidingen die (bijna) geen leerlingen/studenten meer trekken en andere die in opmars zijn ('aantrekken')? Worden opleidingen in bij voorbeeld 'hair design', 'media & entertainment' of 'autotechniek' nog door leerlingen interessant gevonden? Zijn op veel locaties aangeboden opleidingen zo versnipperd dat op elke locatie maar kleine aantallen leerlingen/ deelnemers onderwijs volgen, wat ondoelmatig is? Is een aanbieding op één locatie wellicht beter maar wordt dit niet aanvaard door gemeentebesturen waar een school gevestigd is van de mbo-instelling ('wij willen niet dat de bakkersopleiding hier weggaat')?

*Commentaar van een auditvoorzitter op dit punt: 'Ik ben het hiermee eens. Bij accreditatie in het hoger onderwijs werd door visitatiecommissies gewerkt met een lijstje met verplichte gegevens waarover altijd volgens een bepaald stramien wordt gerapporteerd. Een goede zaak.'*

Uit strategisch oogpunt is dit item van belang. Opleidingen ondergaan zekere invloed van demografische ontwikkelingen zoals ontgroening (krimp) en mogelijk van de trek naar en wellicht ook de subtiele marketing van regionaal concurrerende instellingen. De leerlingaantallen kunnen teruglopen of juist aantrekken. Is er slechts (al of niet tijdelijke) dynamiek bij bepaalde opleidingen? Welke politiek voert een instellingsbestuur dan? Sterke verschuiving in leerlingaantallen kan voor een instellingsbestuur aanleiding zijn tot specifieke marketing of tot overleg over een regionale taakverdelingsoperatie met andere instellingen die wellicht dezelfde of een andere beweging meemaken. Bekend is dat dit speelt bij een aantal ROC's. *Deze thematiek valt echter over het algemeen buiten de auditrapporten.* Dat neemt niet weg dat bezinning nodig is op de vraag of het geheel aan opleidingen toch bekend zou moeten zijn bij lezers van auditrapporten, alsmede de dynamiek in leerlingvoorkeuren en de wijze van omgaan daarmee. Zijn het de goede opleidingen die juist veel leerlingen trekken? Heeft onderwijskwaliteit niet ook te maken met onderwijsdoelmatigheid? Is de kwaliteitszorg op meerdere vestigingen op niveau?

*Eveline Rijnen (2015) formuleerde het iets abstracter maar zeker in overeenstemming met het voorgaande: 'In de visie op kwaliteit komen de ontwikkelingen in de maatschappelijke context beperkt aan bod. Dit heeft ook betekenis voor de vertaalslag naar beleid ten aanzien van de relatie tussen het aanbod van opleidingen en de arbeidsmarktrelevantie, de ontwikkelingen in de branche en de waardering van de opleidingen.'*

Kanttekening: bekend is dat auditing de neiging heeft om uit te dijen. Lezers willen steeds meer weten van een instelling. Dat dreigt ook hier. Dat neemt niet weg dat kennis van de opleidingen toch wel noodzakelijke en heel basale informatie is. Om een metafoor te gebruiken: wie een tandarts wil beoordelen, zal toch ook willen weten of die überhaupt klanten heeft, of het klantenbestand aantrekt of terugloopt, en welke de doelgroepen zijn.

20. **Onderwijskwaliteit.** Weten instellingen wat de impact is van hun kwaliteitszorg op de kwaliteit in het onderwijs? Niet of maar beperkt en bijgevolg geven ook auditrapporten vaak niet expliciet genoeg aan wat onderwijskwaliteit volgens de instelling en/of het auditteam inhoudt en wat het betekent als de onderwijskwaliteit verbeterd wordt en kwaliteitszorg daaraan bijdraagt of probeert bij te dragen. Op dit punt mag de 'instelling' zich expliciteren want dan kan de auditor de link tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit beoordelen en daarover met de instelling meedenken (zie ook Rijnen, 2015).

Waarom wordt verbetering afgemeten? Aan het voldoende van leerlingen aan de kwalificatie-eisen? Alleen aan of ook aan de doorstroming en rendementscijfers? Of telt ook de satisfactie van leerlingen en de tevredenheid van werkgevers die hun aangetrokken gediplomeerden in de dagelijkse praktijk beoordelen op aanwezige competenties? Of tellen de inspectieoordelen? Maar om welke *onderwijsaspecten* of *elementen* gaat het dan: de programma-inhoud (en kwalificatiedossiers), de programma-opbouw van een opleiding, de communicatieve

vaardigheden van leerlingen, de kwaliteit van de begeleiding door docenten, de toegankelijkheid van docenten, de kwaliteit van stages en stagebegeleiding, de examens, de kwaliteit van de onderwijsorganisatie, de beschikbaarheid van onderwijsmaterialen, geringe uitval, de veiligheid in school, de kwaliteit van onderwijslokalen, de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon, etc.? Dus, als kwaliteitsverbetering in onderwijs optreedt in welk opzicht treedt er dan verbetering op en wat heeft kwaliteitszorg daar dan mee van doen of niet van doen?

Het *ontbreken van de specificatie* van kwaliteitsverbeteringen is onbevredigend *omdat* daardoor de betekenis van kwaliteitszorg in de lucht blijft hangen. Kwaliteitszorg lijkt nuttig maar waarom en in welk opzicht precies wel of niet? Omdat in auditrapporten vrijwel altijd ook een overzicht ontbreekt van kwaliteitszorginstrumenten die de instelling inzet, is niet geheel overzichtelijk *welk instrument* bijdraagt aan *welke* onderwijskwaliteit, aan welke verbetering van de onderwijskwaliteit, en welk instrument *niet*. Bijgevolg weten we nooit wat wel of niet effectieve kwaliteitszorginstrumenten zijn.<sup>3</sup>

Laat zich dat verklaren? Dat komt ten dele doordat er tal van instrumenten bestaan die niet rechtstreeks inwerken op onderwijskwaliteit maar slechts inwerken op *condities* voor onderwijs. Of met elke medewerker jaarlijks een functioneringsgesprek plaatsvindt, is uit een oogpunt van goed personeelsbeleid van belang maar werkt mogelijk niet direct in op onderwijskwaliteit? Ziekteverzuimanalyse is ook nuttig maar vooral uit een oogpunt van personeelsbeleid. Deze verklaringsrichting bevredigt niet. Als bijna alle inwerking op conditionerende omstandigheden tot kwaliteitszorg kan worden gerekend, is er dan geen kwaliteitszorg die rechtstreeks leidt tot verbetering in de onderwijskwaliteit?

Een tweede verklaring luidt: wat onderwijskwaliteit is, kan impliciet blijven omdat er rendement moet zijn (door sommigen gezien als een essentiële indicator voor kwaliteit), een benchmark wel ongeveer aangeeft waar een instelling staat te midden van andere instellingen ('we zijn van gemiddelde kwaliteit') en een mbo-instelling met onderwijs moet voldoen aan wettelijke eisen die de inspectie toetst. Insiders in mbo's menen, zo denkend, dan wel ongeveer te weten of iets moet veranderen en wat anders moet. Betere examens, betere stageorganisatie, enz. Ook deze verklaring vinden we wat onbevredigend omdat die wat weinig specifiek is.

Natuurlijk zijn auditrapporten op bepaalde onderdelen wel degelijk specifiek, zoals ten aanzien van de kwaliteit van examens. Maar in het voorgaande ging het om *het geheel* van kwaliteitsaspecten van onderwijs.

*Het gevraagde commentaar van een auditvoorzitter op punt 20: 'Het lijkt me goed om nadrukkelijker naar kwaliteitsverbetering te kijken om te voorkomen dat de kwaliteitszorg in de lucht hangt, en daarover ook te rapporteren!'*

## Andere bevindingen in de auditrapporten

21. **Hoe staat het met de feitelijke kwaliteitszorg in instellingen volgens de auditrapporten?** In dat verband valt de blik te richten op de kwaliteitsprofielen (van audit 1.0). Profiel 1 uit audit 1.0 verwijst naar 'de prefase gericht op handelingen'. Profiel 2 betreft een systeem van

<sup>3</sup> Dit is volgens sommigen een zeer cruciale kwestie. In audits moet daar bij voorkeur antwoord op komen. Maar auditors schieten te kort als de instelling niet zelf naar het antwoord zocht en zoekt, en het antwoord dus niet kent.

kwaliteitszorg in ontwikkeling. Profiel 3 verwijst naar een integraal kwaliteitssysteem. Profiel 4 stelt dat de instelling 'in controle' is. Profiel 5 betreft een organische kwaliteitszorg.

Zou het kunnen dat het huidige werken in instellingen aan 'systemische kwaliteitszorg', dat veel in auditrapporten wordt aangetroffen en dus blijkbaar veel voorkomt in instellingen, de kwaliteitscultuur die nodig is voor verbetering van het mbo-onderwijs, met veel betrokkenheid en initiatief van onderwijsgemeenschappen van docenten en anderen, nog niet oproept of versterkt? Geen enkele audit resulteerde tot nu toe in een kwaliteitsprofiel 4 of 5. Profiel 5 verwijst naar organisch en adaptief kwaliteitsdenken. Dat komt volgens de uitgevoerde audits in het mbo (nog) nergens voor. Het zal mogelijk een onbereikbaar ideaal blijven. Dat betekent dat de gewenste kwaliteitscultuur er nog niet lijkt te zijn. Lijkt, omdat auditrapporten geen expliciete analyse maken van een kwaliteitscultuur. (N.B. Een analyse van de kwaliteitscultuur is wel te maken maar dat vergt een andere aanpak)

Curieus is dat in rapporten niet duidelijk wordt wat instellingsbesturen op basis van de auditbevindingen in de nabije toekomst aan kwaliteitsprofiel ambiëren. Besturen houden de kaarten nog op de borst. Een marsroute voor de uitwerking van een toekomstgerichte kwaliteitszorgambitie ontbreekt over het algemeen nog. Daar gaat men nog over nadenken nadat het auditrapport is vastgesteld? Dat is links en rechts wel een bestuurlijke verdediging.

22. **De lijst van kwaliteitszorginstrumenten.** Er wordt wel gesteld dat mbo-instellingen op het vlak van kwaliteitszorg wat instrumentalistisch zijn (Rijnen, 2015). Dat wordt hier niet tegengesproken. Waar we hier op willen wijzen is een paradox. Dat instrumentalistische zou dan kunnen impliceren dat een lezer na lezing van een auditrapport steeds weet wat het instrumentarium is dat een instelling gebruikt. Maar dat is niet zo. De auditrapporten schieten over het algemeen in zoverre tekort dat ze geen lijst geven van welke kwaliteitszorginstrumenten, die direct of indirect van belang zijn in relatie tot de onderwijskwaliteit, door welke instelling gebruikt worden. Welke instrumenten een instelling kent, moet al lezende door een kenner gereconstrueerd worden. Deze bevinding sluit aan op hetgeen onder 19 is gesteld. Waarom een auditteam niet even uit een oogpunt van een leesbaar en relevant rapport een lijst van instrumenten gebruikt om duidelijk te maken welke instrumenten een instelling wel of niet gebruikt, is onbegrijpelijk. Zou er wel een lijst zijn opgesteld zijn dan kan blijken wat de hiaten zijn in kwaliteitszorg dan wel wat de accenten zijn van de instelling.
23. Welk kwaliteitsprofiel rolt, na het uitwerken van de standaarden, uit de audits? Tal van instellingen cirkelen volgens de inhoud van auditrapporten uit de periode 2009-2015 rond **kwaliteitsprofiel 3**. Ze kregen van het auditteam profiel 3 toegewezen maar missen daarvan bepaalde onderdelen (en beschikken dus over elementen van profiel 2) of ze kregen wel profiel 3 maar kennen in enkele opzichten ook al zicht op profiel 4. Profiel 3 impliceert een **sterke centrale sturing** en een overwegend technologische benadering. Er is wel sprake van een visie op kwaliteit en die is ook herkenbaar uitgewerkt in een kwaliteitssysteem. Het CvB heeft volgens profiel 3 adequate managementinformatie om de kwaliteit van het onderwijs van opleidingen te beoordelen. Het CvB heeft ook een aanwijsbaar zicht op welke sterke en zwakke(re) opleidingen er zijn en welke – op hoofdlijnen – zwakke (verbeter)punten van bepaalde opleidingen of clusters van opleidingen er zijn. Hier zijn ook beoordelingscriteria voor onderwijskwaliteit

geformuleerd. De sturing op het borgen en verbeteren van onderwijskwaliteit wordt op de werkvloer wel onderkend maar het kwaliteitssysteem wordt niet breed gedragen en er wordt gewezen op bureaucratische aspecten (invullen, rapporteren).

24. In tal van mbo-instellingen komt op het vlak van kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit in de zin van het ontwikkelen van instrumenten en het zelf toepassen ervan in de basis (het gevaar van) **achteroverleuningedrag** voor. Docenten en onderwijsassistenten hebben de handen vol aan de primaire onderwijsprocessen en laten de teamleider en vooral het centraal bestuur aan de bal. Het centraal bestuur vindt dat het de bal ook moet pakken omdat van haar een visie op kwaliteit verwacht wordt. Vrijwel nergens bestaat vanuit het centraal bestuur de houding 'geef eens aan wat jullie als docententeam het komende half jaar aan kwaliteitszorg gericht op verbeteren van de onderwijskwaliteit zelf willen doen'. Besturen laten kwaliteitszorg niet van onderop groeien en docententeams ontvangen voor proactiviteit ook geen beloningen. Er ontstaat geen reciprociteit.

Willen en kunnen onderwijsteam altijd aan onderwijsverbetering werken? Sommige teams beschikken maar over een beperkt aantal kerndocenten die onderwijskundig gezien in staat zijn om te werken aan onderwijsontwikkeling en curriculumverbetering. Daardoor komt ontwikkelwerk vaak op enkele schouders te rusten, wat kwetsbaar maakt. Dat ervaren auditteams.

Onder invloed van de invoering van competentiegericht onderwijs heeft het bestuur links en rechts ook sympathie of legitimiteit verloren waardoor het zelf oppakken van kwaliteitszorg van onderop hier en daar minder voor de hand ligt. Waarom? Enkele indicatoren.

A) Voor individueel gericht onderwijs moesten gebouwen worden aangepast, zeker als er toch behoefte was aan nieuwbouw kon het; weg met de klaslokalen in het cgo; de leerling gaat het zelf doen via de PC.

B) Het woord 'docent' moest onder invloed van een consistente toepassing van cgo hier en daar vervangen worden door 'instructeur' of 'onderwijsassistent'. Zo stond het ook in nota's. De invoering van onderwijsassistenten was tegelijk goedkoper.

C) Er werden hier en daar kwaliteitszorgmedewerkers aangesteld die zelf niet heel erg goed waren in onderwijs geven en daarom – in de ogen van de blijvende docenten - doorschoven naar zo een baan. Moesten zij kwaliteit gaan borgen richting onderwijsteams?

In profiel 5 komt achteroverleuningedrag overigens niet meer voor. Maar geen enkele instelling kwam in de periode 2009-2015 ook maar bij benadering in de buurt van kwaliteitsprofiel 5.

*Commentaar van een auditvoorzitter op dit punt: 'Terecht wordt hier en in een aantal van de volgende punten de betrokkenheid van de docent en van het team besproken. Dat raken we in de trails op hoofdlijnen wel aan, maar de opmerkingen in deze tekst maken verdieping daarvan in de audits noodzakelijk. Dat geldt met name ook voor punt 27 (de link tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit) en 28 (over eigenaarschap) en de soft controls. Dat zou dus ook een volgende stap kunnen of moeten zijn in de ontwikkeling van het kwaliteitskader!'*

25. **Risicoanalyse** is een hulpmiddel om prioriteiten in het interne of externe toezicht te bepalen (Wolf, 2007: 124). Wie als bestuurscollege van een instelling een risicoanalyse maakt met

betrekking tot onderwijskwaliteit kan zoeken naar waar de grote risico's zitten op goed of slecht scoren en wat de aard ervan is. Een dergelijke analyse kan behulpzaam zijn bij de afweging of bij tijdige interventie risico's kunnen worden beperkt (of niet), hoe dan en wat dit allemaal aan inzet van hulpmiddelen impliceert. Risicoanalyse kan leiden tot risicomanagement.

In profiel 5 van de audit 1.0 is risicoanalyse met betrekking tot kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit verinnerlijkt, zo staat daar. In de auditrapporten komen we echter vrijwel geen instellingen tegen die op dit punt bijzondere dingen laten zien of een voorbeeldrol van 'frontrunner' vervullen. Het woord risicoanalyse valt in tal van auditrapporten helemaal niet. Dat heeft te maken met de opvatting over kwaliteitszorg en – borging.

26. Het CvB heeft volgens profiel 3 **adequate managementinformatie** om de kwaliteit van het onderwijs van alle opleidingen te beoordelen. Wat audits op dit punt zeggen, moet de lezer maar aannemen. Op dit vlak zijn veel auditrapporten niet overtuigend of de instelling voldoet gewoon niet aan dit beoordelingscriterium. Slechts enkele instellingen laten alle opleidingen in een periode van drie jaar in clusters via degelijke interne audits, waaraan opleidingsteams ook zelf wat hebben, doorlichten. Of hebben een ander instrument waarmee hetzelfde doel bereikt wordt.
27. **De link.** Sturing op kwaliteit via inzet van kwaliteitszorginstrumenten zou moeten leiden tot 'verifieerbare resultaten op de werkvloer', aldus een criterium om terecht te komen in kwaliteitsprofiel 4. Auditrapporten geven echter zelden of nooit duidelijk aan dat de ingezette kwaliteitsinstrumenten ook daadwerkelijk een rechtstreekse of conditionerende invloed hebben gehad op de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Het ontbreekt aan bewijs dat alle (papieren) maatregelen ook zoden aan de dijk zetten. Colleges van bestuur of kwaliteitszorgmedewerkers leveren bij auditing niet het bewijs en leveren ook geen plausibiliteit. Nergens wordt bijvoorbeeld gesteld dat er in een periode van zeg eens vijf jaar zes en zoveel interne audits van opleidingen zijn gehouden waardoor via maatregelen die en die zwakkere opleidingen zijn opgetild naar gemiddelde of sterke opleidingen. Dat zou als het gewenst wordt ook geen eenvoudige opgave zijn. Maar het zou niet vreemd zijn als docenten vanuit hun perspectief toch, van onderop, iets konden noemen dat effect had. Om het gewichtig te zeggen: er is in de mbo's die aan auditing zijn onderworpen nog geen *evidence-based policy* zichtbaar op het vlak van kwaliteitszorg gerelateerd aan het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs. Wordt hier door een evaluator teveel gevraagd?
28. **Eigenaarschap van onderwijskwaliteit.** Kwaliteitszorgsystemen in het mbo hebben niet voldoende toegevoegde waarde (Van de Venne e.a., 2014: 18). Het gevolg van het systemisch van veel kwaliteitszorg in instellingen en de ontbrekende *zichtbare* positieve link tussen kwaliteitszorg en verbetering van onderwijskwaliteit in de meeste instellingen is, blijkens mbo-audits, dat de gereedschapskist met kwaliteitszorginstrumenten door veel docenten *niet* wordt gezien als iets van hen. Het kwaliteitszorginstrumentarium wordt gezien als iets van het college van bestuur en/of de kwaliteitsmedewerkers, dus van 'hen'. Docenten zeggen vaak: 'zij willen dit en dat'. Er is dus hier en daar **wij-zij-denken**. De kwaliteitszorg wordt in de ogen van menige docent geacht iets te zijn van de bestuurlijke top.

Nogal wat docenten, we hebben de neiging om te schrijven 'veel' docenten, ervaren dus *geen* eigenaarschap van de feitelijke kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering van het onderwijs waarbij ze zelf betrokken zijn. En ze ervaren *niet* dat de gereedschapskist of de inzet van kwaliteitszorgmedewerkers hen echt (direct) helpt om het onderwijs te verbeteren. Er zijn natuurlijk uitzonderingen. Hier en daar worden kwaliteitszorgmedewerkers bij teams ingezet om wat teams willen te ondersteunen. De dagelijkse dynamiek van het onderwijs maakt dat veel tijd en energie zit in het 'oplossen', direct ondersteunen, begeleiden en organiseren. Om dan vervolgens te vragen naar borging van werkzaamheden en reflectie op werkzaamheden en vooral op het proces lijkt in dat kader teveel gevraagd. Zo redeneren leadauditors. Hoe zien docenten die kwaliteitszorginstrumenten? Als docenten bij voorbeeld meewerken aan interne audits van opleidingen en de rapportage over sterkten en zwakten van opleidingen richting het college (verticaal), wordt daarmee niet automatisch bereikt dat er ook een vervolg richting verbetering van onderwijs komt. Een rapport maken is nog niet een verbetering in het onderwijs in gang zetten. Docenten hebben dan ook niet zelden het gevoel dat ze met rapportages naar het college zelf niet (veel) opschieten. Wat die systemische acties betreft, ze geven niet voldoende meerwaarde in de ogen van tal van docenten.

Toegevoegd moet worden dat het niet echt helpt om als centraal bestuur te volstaan met te stellen dat de opleidingsteams verantwoordelijk zijn voor het onderwijs en de kwaliteit ervan, wat we vaak lezen. Als teams echt verantwoordelijk gemaakt worden, moeten ze ook hulpmiddelen hebben om die verantwoordelijkheid waar te maken. Auditrapporten maken niet duidelijk dat de teams die hulpmiddelen ook krijgen. Auditrapportages maken niet voldoende duidelijk dat de colleges de docenten voeden die het moeten doen. Colleges durven niet los te laten, mede omdat de onderwijsinspectie vraagt naar overzicht en naar de opstelling van het college.

Hier wreekt zich ook wel het feit dat professionele onderwijsteams vragen om toegankelijke, bruikbare ondersteunende systemen en middelen (liefst zo eigen mogelijk – passend bij de ingesloten praktijk). Onderwijsinstellingen met hun schaalgrootte willen dit zo efficiënt en effectief inrichten en organiseren, schalen op en daarmee wordt het systeem of worden de hulpmiddelen ook niet van het onderwijsteam, maar te algemeen en te weinig toegesneden op hun onderwijsdomein. Zo wordt het in ieder geval ervaren.

Als bestuurscolleges wensen te bevorderen dat opleidingsteams en docenten zich (meer) eigenaar gaan voelen van kwaliteitszorg en bevordering van de feitelijke onderwijskwaliteit, moeten ze een draai maken. Auditrapporten zeggen dit niet duidelijk maar in de literatuur komt het wel meer naar voren. Die draai lijkt te funderen in inzichten die inmiddels verkregen zijn met betrekking tot wat genoemd wordt *'soft control'*. Wie echt onderwijskwaliteit wil bevorderen, moet aangrijpingspunten zoeken bij opleidingsteams. In teams krijgt het onderwijs vorm, dus daar kan het ook verbeterd worden. Wat dan te bevorderen? Bevorder als instelling positief voorbeeldgedrag bij teamleiders en directeuren, bevorder een positief teamklimaat binnen een op kwaliteit gericht schoolklimaat. Een cultuur van bespreekbaarheid is nodig. Docenten moeten met elkaar en met anderen in de onderwijsnetwerken serieus en evenwichtig kunnen delibereren over knelpunten en verbeterrichtingen. Maar niet alle teams zijn even ver. Het woord 'teamvolwassenheid' valt dan ook in de literatuur. Niet alle teams zijn even ver ontwikkeld: sommige teams nemen niet genoeg verantwoordelijkheid voor hun gedrag en

handelen. Of docenten schuiven verantwoordelijkheid af door te verwijzen naar de teamleider, die het moet doen.

Er zijn blijkens onderzoek ROC's die hierin verder zijn dan andere (Van de Venne e.a., 2014: 14-15). Maar de antennes zijn in de audits nog niet zo gericht dat dat uit de auditrapporten te halen is. De auditrapporten leggen veel meer accent op het systemische van kwaliteitszorg dat in veel instellingen te traceren is dan op variabelen in de basis die echt de onderwijskwaliteit bevorderen. Dit is een constatering die ook wel terug te vinden is in de kritiek op accreditaties, zoals blijkt uit '*Accreditatie op maat*'.

Wat moeten bestuurscolleges niet doen? Verordonneren dat teams dit of dat moeten doen. Kwaliteitsverbetering is niet af te dwingen via geboden of verboden. Colleges moeten communicatieve sturing in gang zetten en positieve incentives (economische sturing) gebruiken. Laat personeelsbeleid hierop aansluiten. Beloon in woord, geschrift en daad (salaris) wat vooruit brengt.

29. **Planning & control.** Inherent aan de auditaanpak is dat gelet wordt op Planning & Control (P&C) in de instelling met betrekking tot onderwijskwaliteit. De kwaliteitsstandaarden dwingen auditoren immers om op P&C te letten. En instellingen blijken ook daadwerkelijk sterk op de manier van de P&C-cyclus te werken. In die zin levert een auditrapport een *reproductie van waarop gelet wordt*.

Ter toelichting het volgende. De beoordeling van onderwijskwaliteit is in de audits dus (ook) op mechanische sturing en beheersing gericht. Tal van auditrapporten geven aan dat er een planning & controlsysteem wordt nagestreefd in ROC's waarbij het bestuur via een geheel van concepten, indicatoren en cijfers *de vinger aan de pols* probeert te houden en te sturen.

De bestuurscolleges blijken in de praktijk de handen vol te hebben aan 'de complexiteit en betrouwbaarheid van de informatiesystemen ...' (Rijnen, 2015: 5).

P&C is *niet irrelevant* maar mondt hier en daar in mbo-instellingen wel erg uit in *dashboardmanagement*. Men kan ook denken aan de luchtverkeersleiding van een vliegveld waarbij vanuit een verkeerstoren achter schermen gezeten verkeersleiders vliegtuigen toelaten om te landen of op te stijgen. Dat wordt in de instellingenpraktijk van het mbo ook als nastrevenswaardig gezien. Alsof een apparaat de signalen groen, oranje en rood uitzendt waarna bepaalde handelingen gewenst zijn. Alsof een organisatie een mechaniek is van raderen die allemaal in elkaar grijpen.

In het P&C-denken wordt vooral teruggekeken, terwijl professionele onderwijsteams in essentie graag *vooruit willen kijken*. Wat moet de professional uit een docententeam met cijfers van twee jaar terug in de huidige situatie en naar de toekomst? Het lijkt erop dat veel managementinformatie nog teveel een toevalkarakter heeft, althans geen voorspellende waarde. Bovendien veronderstelt P&C dat je als team invloed hebt en kunt sturen op informatie, maar dat kan een docententeam nu meestal niet of nauwelijks.



In weinig rapporten is een relativering van P&C aan te treffen. Voor die relativering is wel enige grond. Professionele organisaties blijken immers niet goed alleen of voornamelijk via P&C te sturen, meent de Eindhovense hoogleraar Mathieu Weggeman (2007). Gareth Morgan (1986) geeft in *'Images of Organization'* aan dat er ook andere metaforen bestaan van waaruit naar de kwaliteit van een organisatie te kijken is (dan P&C), zoals vanuit een bezielingsperspectief, een belangen- en machtsperspectief of het denken in termen van een organisatie als geestelijke gevangenis.



*Een van de voorzitters van auditteams: Jeanette Toeter*

Bezieling van professionals is zeker van belang maar niet een, twee, drie stuurbaar. In auditrapporten komt niet naar voren dat bestuurders de docenten geweldig proberen te bezielen en dat ze passie voor onderwijs sterk waarderen. Twee nuanceringen zijn te geven. Ter verdediging van de huidige praktijk wordt overigens wel opgemerkt dat bestuurders en docenten daar in de huidige context ook niet toe worden uitgedaagd.

Een tweede verdediging is ook mogelijk. De kenners van de vijf kwaliteitsprofielen zullen denken dat bezieling thuis hoort in het tot nu toe voor mbo-instellingen onbereikbare kwaliteitsprofiel 5 van de organische of adaptieve sturing. Wacht maar af, ooit kan het goed komen.....

30. **Decentrale verantwoordelijkheid en eigenaarschap.** De officiële proclamatie van instellingsbesturen is volgens tal van auditrapporten, vooral na de 'move' in mbo-land om meer aandacht te besteden aan professionaliteit, dat het eigenaarschap van onderwijskwaliteit bij de onderwijsteams zou liggen. Voor wie denkt dat instellingen vroeger een veel sterkere positie toekenden aan de staf en nu aan teams zouden het dan verwarrende tijden moeten zijn. Maar is het ook zo dat het eigenaarschap bij teams ligt?  
Op papier wel, in de praktijk lang niet altijd. Waarom?

Ten eerste, veel verder dan de proclamatie dat teams verantwoordelijk zouden zijn, komen de instellingen vaak (nog) niet. Dus hoezo verantwoordelijkheid bij teams leggen?

Ten tweede, het door veel besturen van ROC's nagestreefde dashboardmanagement van P&C-cycli en informatiemanagement of wat in de buurt hiervan komt, verhoudt zich ook niet erg goed met het streven van diezelfde besturen om de verantwoordelijkheid voor opleidingen bij teams te leggen. Dashboard-denken (Van Gunsteren, 1976; Weggeman, 2007) wordt dan gericht op controle terwijl decentralisatie van verantwoordelijkheid vertrouwen, bezieling, inspiratie, faciliteiten en speelruimte vraagt en erkenning dat expertise aan de basis van belang is. Over die bezieling, dat vertrouwen, die speelruimte of aangereikte hulpbronnen lezen we evenwel in auditrapporten nagenoeg niets.

Ten derde, deze spanning lijkt volgens de inhoud van auditrapporten zelden of nooit in ROC's creatief gemaakt.

Is het eigenaarschap bij teams leggen dan op zich wel goed maar vooralsnog te hoog gegrepen? In kwaliteitsprofiel 5 komt de erkenning van de rol van professionals sterk naar voren ('organisch kwaliteitsbeleid') maar geen mbo-instelling benadert in de periode 2010-2015 al dit profiel. In werkelijkheid stellen de auditrapporten dat het profiel 3 (met hier en daar een gerichtheid op 4) overheersend is en dat impliceert toch vooral op beheersing gericht centraal systeemdenken.

Het is dus onjuist om te stellen dat het eigenaarschap bij de teams ligt en dat dit op de werkvloer zo ervaren wordt. Tussen woord en daad ligt veel nog te ontginnen land.

Feitelijk weten docenten wel dat zij heel belangrijk zijn voor het onderwijs en de onderwijskwaliteit, maar zij ervaren weinig rechtstreekse prikkels om daaraan te werken van het bestuur en de daaraan gelieerde kwaliteitszorgstaf. De ingezette instrumenten zijn over het algemeen instrumenten ten behoeve van het bestuur en de managers, niet voor de teams. Het is dan ook begrijpelijk dat wel gezegd wordt over interne audits van opleidingen: 'Die zijn voor anderen. Wij hebben daar weinig aan'. Deze opvatting is niet beperkt tot interne audits.

### **De concluderende kwaliteit van specifieke audits en bruikbaarheid**

31. Auditrapporten zijn over het algemeen duidelijk maar **oordelen** zelden echt streng en hard (positief dan wel negatief). Dat auditoren voorzichtigheid in acht nemen in de keuze van de bewoordingen (zekere eufemismen gebruikt) heeft mede te maken met het feit dat auditoren passanten zijn en met de begrensdheid van de audits. De auditoren spreken slechts de leden van enkele teams in enkele onderwijssectoren en de audit duurt in de tijd maar betrekkelijk kort, ook al vergt het analyseren van documenten enige tijd. Dat dwingt tot zekere bescheidenheid. Desondanks, het kan hier en daar wel iets duidelijker, in positieve of in kritische zin.
32. **Breedte.** De mbo-audits zijn erg breed maar ook beperkt. Noodzakelijk beperkt gezien de doelstellingen van de audits. Het is dus geen verwijt. In hoeverre beperkt? In de audits komt niet aan bod of de **checks and balances** in de ROC's (on)voldoende zijn en goed functioneren. Audits zijn geen insteek op risicomangement. De auditoren spreken niet (altijd) met de toezichthouder en bekijken niet de taakopvatting en werkwijze van de RvT. Dat betekent dat de verhouding bestuur-raad van toezicht buiten beeld blijft, een element uit de 'governance'. Bijgevolg kan het voorkomen dat een 'failed organisation' als Amarantis of ROC Leiden niet door een audit ontdekt wordt. Het zou eens te overwegen zijn om een specifieke analyse te maken van de kwaliteit van de checks and balances in mbo's. Daar kan aan de orde komen: welke aandacht wordt in de deliberatie tussen bestuur en toezichthouder besteed aan de kwaliteitszorg in relatie tot de feitelijke kwaliteit van onderwijs, meer in het bijzonder de zwakten in het geheel van opleidingen, de verbeterpunten en feitelijke verbeteringen.

*Een auditvoorzitter merkt naar aanleiding van dit punt 32 op: 'Zoals bekend, voer ik altijd bij de intake een gesprek met het CvB om ook de RvT aan tafel te krijgen. Dat lukt geregeld wel, maar toch ook soms niet. En het Bestuur van het netwerk heeft het nog niet verplicht gesteld.'*

33. Het is nuttig dat het systeem van audits in het Kwaliteitsnetwerk **een Kwaliteitsraad** kent die voor vaststelling van een specifieke audit nog eens goed kijkt naar de opbouw van het rapport, de bevindingen (oordelen en argumentaties), de volledigheid, de evenwichtigheid en

consistentie, de kwaliteit van de samenvatting. De raad is als het ware een onderdeel van het geheel van checks and balances in het Kwaliteitsnetwerk. De raad bevordert de kwaliteit van de rapportages, voorkomt dat auditoren door een bestuurscollege ingepakt worden en dit instituut is dus indirect uit een oogpunt van integriteit van belang.

34. **Bruikbaarheid van auditrapporten?** Gaat van een audit een stimulerende werking uit? De bij mbo's uitgevoerde instellingsaudits leveren bevindingen op die bruikbaar zijn voor het opdrachtgevend bestuur. Het bestuur dat deze opvatting niet heeft, moet bij zichzelf te rade gaan. Dan heeft het bestuur met de medewerkers de auditoren onvoldoende gevoed.

Bruikbaarheid is een en gebruik is twee. De vraag of de auditrapporten ook doorwerking hadden op korte of langere termijn, direct of indirect is hier niet te beantwoorden. Er ligt nog geen onderzoek voor dat hierop gericht is.

35. **Dubbele werkelijkheden.** Bij audits moet er altijd rekening mee gehouden worden dat er ROC-nota's bestaan die op papier aangeven wat de visie op onderwijskwaliteit is en wat wanneer hoe aan kwaliteitszorg moet plaatsvinden. Of die kwaliteitszorg *feitelijk* goed uit de verf komt, is iets anders.

36. **Bestuurlijk inzicht in zwakke opleidingen.** De audits dwingen om de vraag te stellen of het instellingsbestuur zicht heeft op de kwaliteit van opleidingen. Besturen moeten weten welke opleidingen zwak zijn, uit a) een perspectief van resultaten (diploma's, studietijd etc.), b) een perspectief van kwaliteitszorg, c) uit de optiek van doelmatigheid (slechte opleidingen die geen leerlingen trekken kunnen opgeheven worden), d) uit het perspectief van leren en verbeteren, e) omdat leerlingen denken in termen van opleidingen en niet van sectoren of teams, en f) afnemers van gediplomeerden ook denken in wat een gediplomeerde kapper of andere professional, bij voorbeeld in de autotechniek kan, en tenslotte g) omdat de onderwijsinspectie hierin ook geïnteresseerd is. Feitelijk denken besturen echter vaak in termen van sectoren en teams, omdat dit groepen zijn die men kan aanspreken. Begrijpelijk, maar niet genoeg. Besturen hebben blijkens audits vaak **niet voldoende systematisch** kijk op zwakke opleidingen door toepassing van interne audits van opleidingen of inzet van andere instrumenten. Besturen zeggen wel dat ze het weten maar worden toch soms verrast door de waarnemingen en oordelen van de onderwijsinspectie en van de auditteams.

37. De audits gaan over de ontwikkelde en toegepaste kwaliteitszorg van onderwijs in relatie tot onderwijskwaliteit. Audits zouden aan kracht winnen als een checklist gehanteerd zou worden van **mogelijke kwaliteitszorginstrumenten** en vastgesteld wordt welke instrumenten feitelijk in een ROC gebruikt worden en welke niet. Wat onder kwaliteitszorginstrumenten zoal verstaan wordt, is in het begin van deze tekst verduidelijkt. We rekenen er bij voorbeeld toe: het houden van adequate interne audits ten aanzien van sterkten en zwakten van opleidingen; het analyseren van de uitval van leerlingen/studenten; het beoordelen van de kwaliteit van examens; het doen van tevredenheidsonderzoek onder afnemers van afgestudeerden. Hoe ziet de gereedschapskist eruit en wat zit erin? Wat van de gereedschapskist wordt niet of wel gebruikt? En waarom niet? Wat van de gereedschapskist is een slecht instrument? Uit de inhoud

van auditrapporten blijkt bij voorbeeld dat instellingen sterk verschillen in het wel of niet houden van interne audits; sommige houden er geen, andere doen dat regelmatig wel.

38. Van het kwaliteitsinstrumentarium wordt **uitvalregistratie** van leerlingen onder druk van het ministerie - dat een overzicht bijhoudt – in bijna alle instellingen systematisch toegepast (Korsten e.a., 2010). We spraken daarover met een verantwoordelijke ambtenaar van het ministerie en bekeken het beleid van een instelling.

Als een instelling eenmaal registreert, wat kan dan het instellingsbeleid zijn om de leerlinguitval (VSV, voortijdig school verlaten) sterk terug te dringen en wat is het feitelijke beleid? Of er substantieel beleid bestaat om schooluitval ook echt terug te dringen, hangt hier en daar wat in de lucht. Het is niet geheel duidelijk in de auditrapporten of instellingen hier echt werk van maken (gaan CvB's ook samenwerken met maatschappelijk werk, met de politie?). Een eventuele aarzeling bij instellingsbesturen laat zich wel verklaren.

Hier zien we dat zich in de praktijk dilemma's aandienen. Hoe ver moet de bemoeienis van een mbo-instelling met het leven van een leerling reiken? En, is de leerling niet deels zelf verantwoordelijk voor zijn onderwijsbetrokkenheid?

Eveline Rijnen stelt in haar rapport over instellingsaudits in de periode 2013-2014 dat het terugdringen van de VSV wel 'grotendeels' geslaagd is. Zij voegt iets toe waarmee volop wordt ingestemd: 'Wat nu precies de interventies zijn geweest die tot dit succes hebben geleid is niet altijd even scherp in beeld' (Rijnen, 2015: 7).

39. Vergelijking van de **uitgevoerde instellingsaudits** leert dat er bijna overal haperingen of knelpunten zijn in de ROC's in de **verticale communicatie** tussen bestuur en teams/docenten: van boven naar beneden en van beneden naar boven. Dit betekent in de praktijk dat sturing beneden (door docenten) niet overal gevolgd wordt of het aan zicht hierop ontbreekt (over in hoeverre de sturing gevolgd is). Omgekeerd, het bestuur heeft niet alle zicht op wat speelt aan de basis en stimuleert lang niet altijd docenten om actief mee te denken over aspecten van kwaliteit die zij dagelijks van belang vinden. Sommige ROC-besturen doen overigens hun best om te schakelen tussen top en basis en tussen basis en top.

### **Wat in audits niet aan bod komt**

40. Wat zijn de goede dingen en doet de instellingen die goed? Auditoren van instellingsaudits kijken altijd naar de strategische koers van een mbo-instelling. Ze nemen de strategische koers ten aanzien van onderwijs en onderwijskwaliteit evenwel voor wat die is en problematiseren **de bestaande strategische koers** (de goede dingen doen) van CvB's niet. Dat hoort ook niet tot de taak van auditoren. Bovendien zijn de strategieën hier en daar reclame-achtig. Het gevolg is wel dat in bijna alle strategienota's de fictie blijft bestaan dat alle ROC's willen excelleren in onderwijs. Dat terwijl er in werkelijkheid geen organisatie bestaat die excellent is in onderwijs. Audits prikken dit type luchtballonnen soms wel en soms niet door.

De metafoor van de huisarts en specialist helpt overigens ook. Een auditteam doet het werk van de huisarts die een patiënt in het algemeen (basaal) doorlicht. Een specialist let op specifieke onderdelen en functies. Auditteams verrichten geen specialistische analyses, zoals een strategische analyse of een cultuuranalyse.

Wat de onderhavige audits ook niet doen, althans niet zwaar aanzetten, is een (specialistische) cultuuranalyse maken. De organisatie- en beslis cultuur verwijst naar de nagestreefde waarden en hoe die vertaald zijn in 'dromen', werkwijzen, rituelen, gewoonten, overtuigingen en symbolen (Cameron & Quinn, 2003). In termen van Deal & Kennedy gaat het om: *'the way we do things around here'*. Cultuur heeft te maken met de stijl van leidinggeven, met wat belangrijk wordt geacht, met de kijk of hiërarchie, initiatief, samenwerking, loyaliteit, waardering en bij voorbeeld ook met hoe medewerkers met elkaar omgaan. Dit is geen tekort.

Elk auditteam probeert overigens wel de cultuur in algemene zin 'mee te nemen' door een zoeklicht te richten op hoe de kwaliteitscultuur zich verhoudt tot het algemene beeld. Vanuit de kwaliteitsstandaarden dient een team immers enig zicht te krijgen op werkwijzen, gewoonten, rituelen, houdingen en opvattingen. Vooral in kwaliteitsstandaard 5 is de instellingscultuur een belangrijke drager van een verinnerlijkt kwaliteitsstreven en handelen.

Conclusie; voor de beperkingen van de auditing bestaat alle begrip. Niet alles moet, niet alles kan.

41. Enkele jaren terug was er in de mbo-sector veel discussie over het **gewenste onderwijskundig concept** achter onderwijs. Toen ging het om een mogelijke overgang naar competentiegericht leren, het cgo. Wordt in de instellingsaudits ook gesproken over het overkoepelende onderwijskundig concept achter alle mbo-onderwijs van een instelling, welke het dan ook is? Auditoren hebben met een aantal instellingen hierover gesproken. Een aantal hanteert expliciet een onderwijskundig concept. Maar dat concept en de discussie daarover vindt de lezer vaak niet terug in het auditrapport of slechts in vage termen, zoals dat het onderwijs studentgericht is.

Het onderwijskundig concept vindt geen expliciete adressering in de kwaliteitsstandaarden. Dat verrast in zoverre dat er tot pakweg vijf jaar terug heel veel sturing uitging van het departement van OCW om toch vooral over te gaan op competentiegericht onderwijs, cgo. Cgo verdween evenwel weer snel van de Haagse agenda's en blijktbaar toch ook wel van de instellingsagenda's. Wat er nou van dat cgo uiteindelijk in positieve zin geland is, is onbekend. De lezer zoekt er tevergeefs naar in de auditrapporten. Maar goed, audits kunnen niet alles behandelen. Auditrapporten maken ook geen melding van wat kwalificatiedossiers in werkelijkheid betekenen. Blijkbaar zijn deze geen onderdeel van bezinning in de audits.

*Commentaar van een auditvoorzitter: 'Eens met deze constatering. Dit zouden we meer (in ieder geval in de trails) aan de orde moeten stellen! Inderdaad is cgo als hype verdampt.'*

42. **De afnemers.** Colleges van bestuur overleggen met '**stakeholders**', met name werkgevers, over het opleidingsportfolio en het strategisch beleid. Het overleg over de onderwijsprogrammering ligt lager in de organisatie. Dit laatste overleg zou volgens tal van auditrapporten wel (tamelijk) goed georganiseerd zijn. Dit oordeel is echter niet steeds voldoende beargumenteerd en overtuigt niet altijd. Het is immers heel moeilijk voor sectordirecteuren om in dat overleg tegemoet te komen aan wensen van werkgevers over opleidingen. De marges zijn smal. De kwalificatiedossiers liggen immers vast. De verwachting dat over die worsteling wordt gerapporteerd, komt niet uit.

43. De **locatiefactor**. Tal van ROC's hebben onderwijsgebouwen in verschillende plaatsen of zelfs gemeenten. Gevolg is vaak een locatiedirecteur en onderwijsgeveden die sterk verbonden zijn met een locatie. Wat rapporteren auditrapporten op dit punt? Auditrapporten geven soms wel en soms niet aan of de locatiefactor nog wat uitmaakt in termen van kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit. Of dit een zwaar gemis is? Dit punt valt bij nadere beschouwing wel op.
44. **De inspectie**. In de instellingsaudits zoekt men over het algemeen tevergeefs naar de oordelen van de onderwijsinspectie ten opzichte van de instelling. Deze inspectie kijkt vanuit toezichtperspectief weliswaar ook naar de mbo-instelling (voor en na de komst van een instellingsaudit), maar dit item passeert in de auditrapporten niet de revue. Over het algemeen is dat ook niet gewenst. De auditoren en de leden van de Kwaliteitsraad vinden deze beperking ook geen gemis. Auditoren hoeven het werk van de onderwijsinspectie niet te faciliteren, te beoordelen of dit overbodig te maken. Maar in de bezinning van instellingsbestuurders kan de opstelling van de inspectie altijd impliciet of expliciet een rol spelen. Dat is begrijpelijk want tal van bestuurders willen goed scoren in een audit en bij de inspectie. Sommigen zien een audit zelfs als een preventiemechanisme om negatieve oordelen van de inspectie te voorkomen. Hier is niet nagegaan of audits ook daadwerkelijk als waarschuwingsmechanisme voor instellingsbesturen werken en tot verbeteringen leiden, die inspecties later weer (enigszins) terugzien.

## Preventie en de toekomst

45. **Vroege waarschuwingen**. Is auditing ook een hulpmiddel dat vroege waarschuwingen afgeeft? Dat is een niet zo eenvoudig te beantwoorden vraag.

Wie bestuurt, heeft altijd rekening te houden met relevante feiten en *manifeste* verschijnselen die de instelling aangaan, zoals bij voorbeeld leerlinguitval of te duur uitvallende nieuwbouw maar zal tevens oog moeten hebben voor wat nog niet manifest maar *latent* is en er wel met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid zit aan te komen. Een bestuur moet anders gesteld oog hebben voor vroege signalen, en zeker voor '*early warnings*'. Zoals de eerste vogels de lente aankondigen. Wie als private onderneming niet tijdig grote marktuitval in de gaten heeft, komt in problemen. Maar ook in de dagelijks leven is van belang om te zien wat vermoedelijk komt.<sup>ii</sup>

De parallel met het mbo is daarmee duidelijk: zorg als instellingsbestuurder dat je een antenne hebt voor wat komen gaat en wat dat aan omslag kan betekenen in gangbare wijzen van doen. Het zijn vaak de organisaties die een '*early warning*'-instrument het hardst nodig hebben die een dergelijk instrument missen. Ze doen ook niet mee met instellingsaudits. De hele corporatiewereld onderging visitaties maar wie deed niet mee: de '*failed organisation*' Vestia. We weten intussen hoe het daarmee gegaan is. De parlementaire enquêtecommissie heeft het geboekstaafd. De mbo-wereld doet ook aan auditing maar wie deed niet mee: ROC Leiden (zie de tabel). We zeggen hier niet dat wie niet meedoet met een audit in moeilijkheden komt. Maar het omgekeerde is wel opvallend: men komt in moeilijkheden en dan valt op dat men ook niet kritisch naar zichzelf heeft laten kijken door een audit te laten uitvoeren. Dat toont niet zo zeer bestuurlijk zelfvertrouwen maar eerder een gebrek aan tegenwicht of breder 'aan lerend vermogen'. ROC Leiden kwam in grote financiële moeilijkheden. Acht jaar projectontwikkeling leverde een financieel debacle op. Onderzoek toonde dat 'de financiële continuïteit en de

onderwijskwaliteit van ROC Leiden op de korte en middellange termijn onvoldoende geborgd waren' (Van der Steenhoven, 2015: 2). Oorzaak: de gekozen financieringsconstructies voor de twee nieuwbouwpanden. Er was nog veel meer mis maar we laten het hier bij.

Tweede voorbeeld uit het mbo. In een aantal nota's van bepaalde mbo-instellingen over competentiegericht leren (cgo) werd enkele jaren terug 'de docent' afgeschaft; deze was weggeschreven uit de nota's. De docent zou niet meer bestaan, maar moest instructeur worden bij PC-gebruik door leerlingen, begeleider bij het competentiegericht leren (waarbij de leerling zelf trajecten doorliep) of onderwijsassistent. Het klassikaal cognitief onderwijs zou op de mestvaalt van overbodige onderwijsvormen belanden, volgens cgo-adepten uit bestuurlijke kringen. Dit gaf een enorme schok die tal van oudere docenten deed besluiten zo snel als mogelijk was uit te treden. Bij andere docenten leidden de cgo-voorstellen tot reacties zoals het lid worden van Beter Onderwijs Nederland (BON), een vereniging voor onderwijsgeevenden, waarin gereflecteerd werd op serieuze vernieuwing en gekkigheid in onderwijsland. En er werd publicaties geschreven onder de titel *Beroeps(z)eer*. Een zwak signaal voor een instellingsbestuur dat het niet goed kon gaan met cgo, was dat een aantal docenten niet voor het cgo gewonnen konden worden. Het werd niet iets van hen. Dat werd door menigeen niet ingezien en voor zover het wel werd ingezien 'moest er doorheen gebroken worden'. Dat was iets dat bestuurders niet konden winnen, zoals gebleken is. Wie de voortekenen zag, was niet verrast.

Wie goed wil besturen, houdt dus rekening met de zwakke signalen, en dus met de relevante voortekenen van wat komen gaat. Zoals de wandelaar besluit om thuis te blijven op bepaalde tijdstippen of tijdvakken als er zware buien voorzien zijn. De wandelaar anticipeert en gebruikt de buienrader als waarschuwingmethode. Het gaat bij voortekenen steeds om *signaleren* (wat zie ik?), om *duiden* (wat is relevant, wanneer, en wat betekent dit voor de instelling?) en om een *handelingsperspectief* te doordenken (kijken hoe je ermee om moet gaan; wat voor beleid te formuleren?).

De literatuur over de '*weak signal approach*' verschaft inzicht in onderzoeksmethoden om voortekenen op te sporen (Korsten en Leers, 2005). Deze methoden zijn betrekkelijk onconventioneel maar kunnen ook voor de hand liggend zijn. Van lineaire prognostiek (even een voorspelling opsporen) is doorgaans geen sprake wat het gaat meestal om disruptieve (non-lineaire) ontwikkelingen. Die zie je vaak slechts aan de rafelranden van de organisatie, op ongewone plekken en soms in bruuske uitingen. Wie de voortekenen verwaarloost, loopt grote kans achter de feiten aan te moeten lopen. Functioneren auditrapporten dan als een waarschuwingmechanisme? Zeker wel. Wat zijn in verband met kwaliteitszorg in een mbo-instelling dan sterke of zwakke signalen die relevant zijn omdat ze later manifest kunnen worden? Uit de inhoud van de instellingsaudits blijkt dat de docenten vaak te weinig op hebben met de kwaliteitszorginstrumenten waarmee het instellingsbestuur juist veel meer op heeft. Dat moet een instellingsbestuur (tijdig) zien, aanvoelen en opsnuiven en er iets mee doen. Een vervolgvraag is: hebben instellingsbesturen, als je kijkt naar de inhoud van auditrapporten, ook oog voor voortekenen op het vlak van aanzetten tot nieuwe, minder op beheersing gerichte kwaliteitszorg? Weinig of niet. Althans auditoren rapporteren dat zelden. Dat is volkomen begrijpelijk. De kwaliteitsstandaarden en kwaliteitsprofielen bevatten geen expliciete antenne voor het signaleren en duiden van voortekenen, maar waarschuwen wel. Dat is een belangrijke kwaliteit van audits. Ze geven bij voorbeeld aan of kwaliteitszorg draagvlak heeft in de

organisatie. Maar waarvoor waarschuwen ze niet? Ze zouden duidelijk moeten maken of en in hoeverre de feitelijke onderwijskwaliteit verbeterd is en zo ja, door welke kwaliteitsinstrumenten dan wel of niet, en meer of minder.

46. Leiden externe audits al tot veel **preventieve maatregelen** gericht op verbetering van de kwaliteitszorg en/of de onderwijskwaliteit? Gaan colleges van bestuur zelfs zo preventief worden dat de onderwijsinspectie in haar beoordeling van de eerder instelling positief of positiever kunnen worden, enige tijd na afronding van een externe audit die in het kader van het Kwaliteitsnetwerk is uitgevoerd? Nemen de audits de onderwijsinspectie misschien zelfs werk uit handen op het vlak van bezinning op onderwijskwaliteit omdat de echte zwakten uit opleidingen door kwaliteitszorgmaatregelen (bij voorbeeld door interne audits te verrichten, door gesprekken te voeren over examenkwaliteit) weggewerkt zijn? Dit zijn zware vragen die tal van lieden uit de arena van het kwaliteitsdenken liever (nog) niet stellen. Ze hebben daarvoor als reden dat de externe audits puur en alleen voor de instellingen zijn bedoeld. De inspectie moet buiten de gevolgen die aan audits te verbinden zijn, gehouden worden. Dat wordt hier niet bestreden. Er is nog een tweede argument tegen de redenering. Dat argument behelst dat audits niet een, twee, drie instrumenteel doorwerken in beleid. Uit onderzoek naar de relatie onderzoek-beleid en doorwerking van audits weten we dat bevindingen soms eerst een incubatietijd doormaken; ze blijven even liggen en gaan later met andere informatie 'verwerkt' worden.

Dat mag dan zo zijn, als het goed is zou de onderwijsinspectie misschien indirect iets van externe auditing kunnen merken; niet direct maar geruime tijd na de afronding van de audit. Doordat er door colleges van bestuur geleerd is van de audits en er door middel van beleid gevolgen aan de audits zijn verbonden. Maar dan nog geldt, soms kan het antwoord niet positief zijn omdat een instelling een transitie ondergaat of om andere redenen. Wil niet te snel resultaat zien. Wellicht dat *vervolgaudits* een jaar of drie na de eerste audits echter wel iets kunnen zeggen over wat met de bevindingen van de eerste audit gedaan is door de mbo-instelling die opdracht gaf tot de eerste audit. Bij het visiteren van universitaire opleidingen groeide namelijk een praktijk om te vragen naar wat met aanbevelingen uit een eerdere visitatie was gedaan. Instellingen antwoordden daarop schriftelijk, punt voor punt, zoals recent nog eens bleek bij het doorlichten van opleidingen in de sociale wetenschappen aan Vlaamse universiteiten. Dus er mag wel degelijk nagedacht worden over wat met externe audits is gebeurd. Wie wil geen lerende organisatie zijn?

## Enkele conclusies en reflectie

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: onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg, auditkwaliteit.



1 *Onderwijskwaliteit* verwijst naar beoogde leerresultaten van mbo-opleidingen van de instelling, de kwaliteit van de onderwijsprocessen in opleidingen of opleidingsclusters (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, het rendement analyseren, de uitval analyseren.

3 *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 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 vijftientig). 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 geijkt 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 katalysemoment 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 (Korsten en

Schutgens, 2012; Schutgens, 2014). 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 generaal 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 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). Met mondelinge informatie is bovendien niet te volstaan.

### ***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 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, méér 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 onderwijsgeevenden. 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 verbeteringslag 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. Beter 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-analyse 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 en 'bewezen' verbeteringen in onderwijs, die docenten herkennen, waarin ze een aandeel hadden en hebben en waarin ze geloven.
- c) De audits zouden 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 relativisering 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 Ecbo-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 college 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 bezien moet worden of er handelingsperspectieven te schrappen zijn.

## Literatuur

- Brouwer, P., J. Hermanussen en C. van Kan, *Samenwerkende teams in het mbo – Een verkenning naar de professionele leercultuur in mbo-teams*, ECHO, Den Bosch, 2015.
- Cameron, K.S. & R.E. Quinn, *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*, Academic Service, Schoonhoven, 2003.
- Commissie-Hooge, *Voldoende ... en nu naar goed. De praktijk van goed bestuur in het mbo- Advies van de commissie Goed bestuur mbo*, MBO Raad, Woerden, 2013.
- Douma, Th., *Accreditatie, een (zelf)diagnose*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Douma, Th., R. Stevens en R.J. in 't Veld, *Naar (h)erkende kwaliteit in het mbo – Zelfdiagnose, kwaliteitszorg, analyse en implementatie*, Audit Akademie, Amersfoort, 2012.
- Gunsteren, H.R. van, *The Quest for Control*, John Wiley, Londen, 1976.
- Inspectie van het Onderwijs, *Ambtsbericht situatie ROC Leiden*, 30 april 2015.
- Inspectie van het Onderwijs, *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2010c.

Inspectie van het Onderwijs, *Evaluatie risicogestuurd toezicht*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2010b.

Inspectie van het Onderwijs, *Risicoanalyse – Risico's in beeld*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2010a.

Inspectie van het Onderwijs, *Toezichtskader BVE Inspectie van het onderwijs*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2012.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A. en J. Schutgens, *In de ban van beoordelingen*, 2012. Zie [www.arnokorsten.nl/downloads](http://www.arnokorsten.nl/downloads).

Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's*, Boom Lemma, Den Haag, 2010.

Kwaliteitsnetwerk mbo, *Naar een toekomstbestendige wijze van auditen*, 3 juli 2014.

Minister van OCW, *Kamerbrief bij 'Accreditatie op maat'*, Den Haag, 2015.

Minister van OCW, *Situatie ROC Leiden, Brief*, nr. 780414, 15 juni 2015.

Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Pearson, 2006.

Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979.

Morgan, G., *Images of Organization*, Sage, Londen, 1986.

Onderwijsraad, *Kwaliteit in het hoger onderwijs. Evenwicht in ruimte, regels en rekenschap*, Den Haag, 1 september 2015.

Rijnen, E., *Analyse rapportage instellingsaudits 2013/2014*, Stichting Kwaliteitsnetwerk mbo, juni 2015.

Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken – Visiteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014.

Steenhoven, K. van der, *Rapport inzake de continuïteit van het onderwijs bij het ROC Leiden*, 11 febr. 2015.

Stevens, R., *Met open vizier – Auditing als stimulerende interventie*, Tilburg University, 2012.

Stichting kwaliteitsnetwerk mbo, *Koers 2015*, 2015.

Stuurgroep accreditatiestelsel 3.0., *Accreditatie op maat – Een doeltreffend en gedifferentieerd accreditatiestelsel*, Den Haag, 2015.

Thomsen, M. en L. van de Venne, *Goed bestuur in het mbo: vorderingen in de implementatie van de code goed bestuur in de bve-sector*, Ebo, Den Bosch, 2012.

Venne, L. van de, J. Hermanussen, M. Honingh en M. van Genugten, *De dagelijkse zorg voor onderwijskwaliteit in het mbo*, ECBO, Den Bosch, 2015.

Weegeman, M., *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam, 2007.

Westerheijden, D.F., R. Kolster en N. Zeeman, *Voor niets gaat de zon 3.0 op – Kwaliteitszorg- en accreditatiestelsels in enkele buitenlandse hogeronderwijsystemen en hun administratieve lasten*, CHEPS, Universiteit Twente, Enschede, oktober 2014.

Wolf, I. de, *Risicoanalyse en risicomanagement bij toezichthouders*, in: Leeuw, F.L. e.a., (red.), *Turven, tellen en toetsen*, Boom, Den Haag, 2007, pp. 123-136.



*Auteur Arno Korsten*

---

<sup>i</sup> Tal van personen hebben sinds pakweg 2009 hun licht erover laten schijnen zoals Th. Douma en andere ROC-bestuursleden van bij het netwerk aangesloten instellingen, H. Meijerink (voorzitter Kwaliteitsraad), Rob de Lussanet (adviseur en lid Kwaliteitsraad), Leo van den Hoek (MBO 2010/2015; adviseur), Wil Swinkels (TNO), René Kloosterman (Aequi), Eric Luijten (secretaris van Resonansgroep tot medio 2014), Dirk Wijma (bestuurssecretaris kwaliteitsnetwerk mbo sinds 2014), Ronald Stevens (adviseur, voorzitter auditteams), Wienke Blomen (adviseur, voorzitter auditteams), Jeanette Toeter (voorzitter auditteams), tal van kwaliteitszorgmedewerkers van verschillende ROC's, zoals Henk van Steenis (ROC De Leijgraaf).

<sup>ii</sup> Zo houden agrariërs en wandelaars rekening met wat de buienradar aan weer aankondigt. De buienradar is een inmiddels erkend waarschuwingsmechanisme. Het is een geijkt en erkend instrument om vooruit te kijken. Wandelaars van lange afstanden gaan niet 'blind' op pad maar raadplegen eerst de buienradar of doen dat al wandelend. Agrariërs bekijken ook de buienradar en halen doorgaans in juli-augustus nog vlug de tarwe of rogge van de akker als het droog is en buien 'de komende dagen' in het verschiet zijn. Boeren hebben dus veel oog voor voortekenen en kunnen een buienradar niet missen. Het zijn de voortekenen die sterk van invloed kunnen zijn op hoe ze de dag doorbrengen.