



Vlaams
Parlement

stuk **37** (2011-2012) – Nr. 1
ingediend op 3 november 2011 (2011-2012)

Verslag

van het Rekenhof

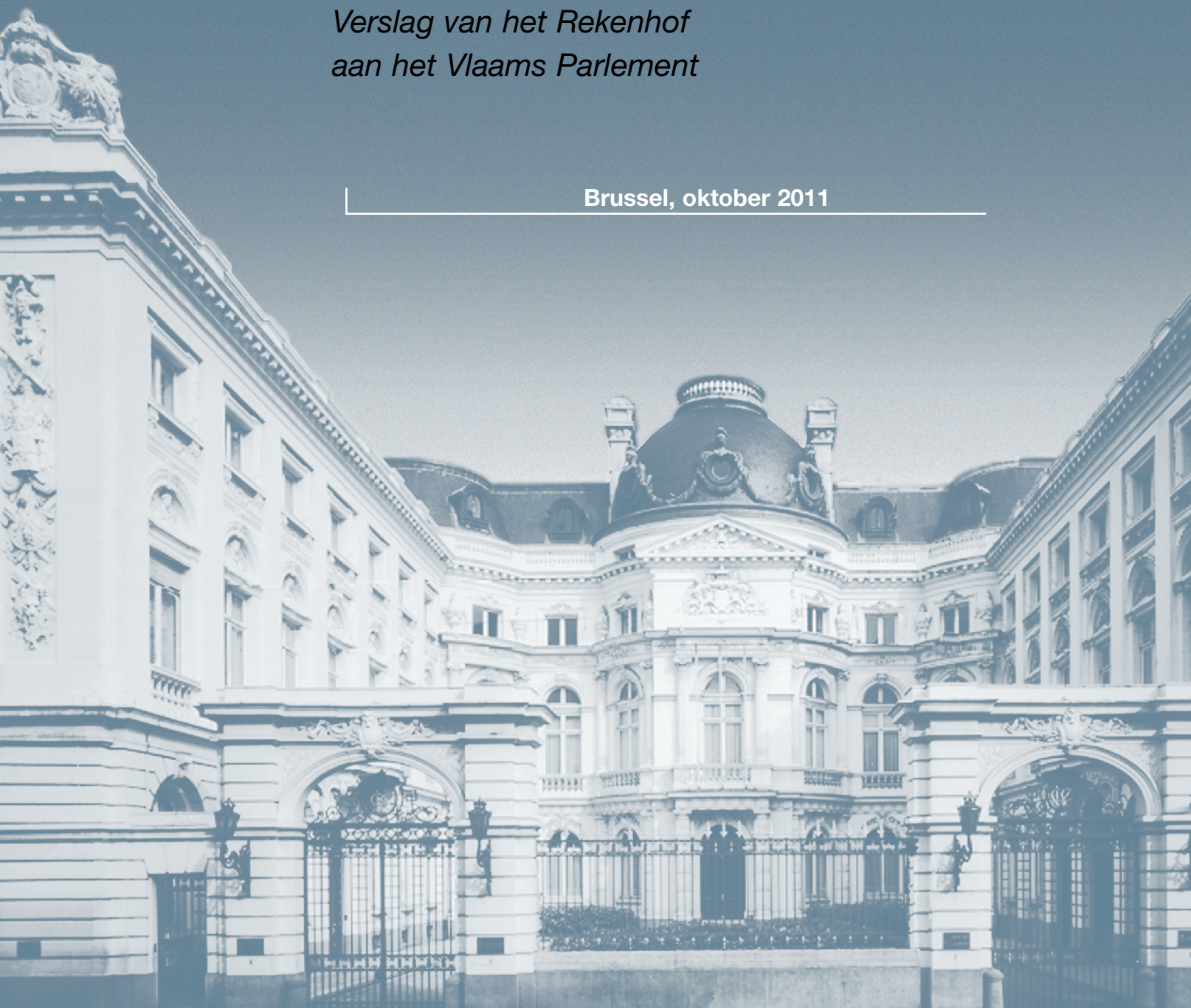
over het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs
door de inspectie

R E K E N H O F

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, oktober 2011



REKENHOF

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 28 oktober 2011

Inhoud

Samenvatting.....	4
Inleiding	6
1 Toezichtsvisie en -beleid op onderwijskwaliteit.....	8
1.1 Decreet van 17 juli 1991.....	8
1.2 Na 1991	9
1.3 Europese ontwikkelingen	10
1.4 2009.....	11
1.5 Conclusie	12
2 Regelgevend kader	14
2.1 Kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009.....	14
2.1.1 Interne kwaliteitszorg van de scholen	15
2.1.2 CIPO-referentiekader	17
2.1.3 Gedifferentieerd doorlichten	20
2.1.4 Scholengemeenschap en scholengroep	21
2.1.5 Verantwoordingsplicht	21
2.2 Eindtermen en leerplannen	22
2.3 Conclusie	24
3 Organisatorisch kader	25
3.1 Inbedding in de regelgeving	25
3.2 Operationeel kader.....	26
3.3 Budgettair kader en personeelsformatie.....	26
3.4 Kwaliteitszorg binnen de onderwijsinspectie.....	27
3.4.1 Interne kwaliteitszorg	27
3.4.2 Externe kwaliteitszorg	28
3.5 Conclusie	29
4 Uitwerking van de doorlichting door de onderwijsinspectie.....	30
4.1 Vooronderzoek en doorlichtingsfocus	30
4.2 Doel en voorwerp van de drie onderzoeken	31
4.2.1 Erkenningsonderzoek	31
4.2.2 Kwaliteitsonderzoek	32
4.2.3 Onderzoek algemeen beleid	33
4.3 Conclusies van de onderzoeken	33
4.4 Doorlichtingsverslag	34
4.5 Conclusie	35
5 Praktijk van de doorlichting	37
5.1 Scope van het onderzoek.....	37
5.2 Focus van de onderwijsinspectie.....	37
5.3 Validiteit van de gegevens	39
5.4 Onderbouwing van het oordeel	42
5.5 Gerichtheid op verbetering	43
5.6 Advies aan de Vlaamse Regering	45
5.7 Duidelijkheid en begrijpelijkheid van het verslag	45
5.8 Conclusie	46

6	Toezicht door de overheid	47
6.1	Toezicht op de scholen	47
6.1.1	Performantie	47
6.1.2	Gebruik door de overheid	48
6.2	Jaarlijks verslag van de onderwijsinspectie (onderwijsspiegel)	49
6.3	Gebruik van de expertise van de onderwijsinspectie	50
6.4	Nationale en internationale prestatiemetingen	50
6.5	Conclusie	51
7	Algemene conclusie	53
8	Aanbevelingen	55
9	Reactie van de minister	56
	Bijlage 1: CIPO-referentiekader	59
	Bijlage 2: Thematische onderzoeken in onderwijsspiegels	60
	Bijlage 3: Antwoord van de minister van Onderwijs	61

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

De Vlaamse overheid heeft een duidelijke visie op dit toezicht, die teruggaat tot 1991. In 2009 heeft zij die visie vernieuwd en vertaald in het kwaliteitsdecreet.

De overheid heeft voor een regelgevend kader gezorgd waarbinnen de onderwijsinspectie kan functioneren. Zij heeft echter enkele principes van haar visie minder goed uitgewerkt. Het kwaliteitsdecreet maakt de school verantwoordelijk om kwaliteitsonderwijs te verstrekken. Ze moet haar kwaliteit op systematische wijze onderzoeken en bewaken. Maar er ontbreken normen voor de interne kwaliteitszorg van de scholen. Het kwaliteitsdecreet stelt verder dat de onderwijsinspectie bij de doorlichting een referentiekader hanteert dat toelaat te kijken naar de context, input, processen en output van de school. Een adequaat gebruik van dit kader veronderstelt dat de onderwijsinspectie beschikt over voldoende en valide schooloutputgegevens en over voldoende normen om de processen te kunnen beoordelen. Aan beide voorwaarden is onvoldoende voldaan. Ook voor de onderbouwing van de selectie van de onderzoeks-items voor de doorlichtingen ontbreekt het aan valide outputgegevens. Het kwaliteitsdecreet bepaalt verder weinig over de verantwoordingsplicht van de scholen. De overheid heeft wel haar minimale verwachtingen tegenover de scholen bepaald, maar ontwikkelingsdoelen en eindtermen dekken het lesaanbod niet volledig af. Wel vullen leerplannen de hiaten aan, maar het is onduidelijk of de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen aan de eindtermen en ontwikkelingsdoelen of aan de leerplannen.

Het organisatorische kader laat de onderwijsinspectie toe onafhankelijk, professioneel en performant te werken. Het personeelsbudget overschrijdt echter de toegelaten norm van 90% van de enveloppe. De onderwijsinspectie moet haar interne kwaliteitszorg nog verder ontwikkelen, met vooral aandacht voor een gelijke behandeling van de scholen.

De onderwijsinspectie heeft de gedifferentieerde doorlichtingswijze grondig, zij het complex uitgewerkt. Zij gaat na of de school de onderwijsreglementering toepast, maar doet dat te beperkt, aangezien ze zich vooral op de leerdoelstellingen richt. De onderwijsinspectie gaat wel uit van de output en zoekt in de onderwijsprocessen naar verklaringen voor de leerdoelrealisatie. Maar het risico bestaat dat zij daarbij normen hanteert die geen steun vinden in de regelgeving. Voor het onderzoek naar de interne kwaliteitszorg van de school selecteert de onderwijsinspectie enkele processen, die zij toetst aan vier formele kwaliteitskenmerken, maar zij komt niet tot een globale uitspraak of de school haar kwaliteit systematisch onderzoekt en bewaakt. De processen van het algemeen beleid van de school onderzoekt zij in een afzonderlijk deelonderzoek. In het algemeen ontbreken duidelijke criteria, zowel voor de bepaling

van de onderzoeksfocus als voor de oordelen in de verschillende deelonderzoeken en het uiteindelijke advies.

Het Rekenhof onderzocht 100 doorlichtingsverslagen, opgesteld van januari tot juni 2010. De bepaling van de onderzoeksfocus vertoont een opvallende concentratie op 5 van de 24 procesindicatoren en -variabelen uit het referentiekader. Verder blijkt dat de onderwijsinspectie in de lagere scholen in hoofdzaak gebruik maakt van de gegevens van leerlingvolgsystemen, eigen schooltoetsen, methodegebonden toetsen en koepeltoetsen om de resultaten van de leerlingen te beoordelen. In het secundair onderwijs gaat de onderwijsinspectie zelf na of de toetsen en examens het bereiken van de leerplandoelstellingen meten. Het onderzoek wees uit dat de onderwijsinspectie niet altijd duidelijk rapporteert over de validiteit van de gegevens. Uit de doorlichtingsverslagen blijkt ook niet altijd of de onderwijsinspectie haar oordeel over een leergebied/vak/studierichting onderbouwde met resultaatgegevens over de leerlingen. Ontwikkelingsschalen ontbreken. De doorlichtingsverslagen zijn wel op verbetering gericht. Ze zijn voor ouders en leerlingen moeilijk leesbaar.

In theorie leidt een ongunstig advies van de onderwijsinspectie tot de intrekking van de schoolerkenning. In de praktijk heeft de Vlaamse Regering nog geen erkenning van een school ingetrokken op grond van een negatief doorlichtingsverslag.

De doorlichtingsverslagen en onderwijsspiegels geven een beeld van de kwaliteit van het onderwijs, maar dat is beperkt bij gebrek aan een beeld van de leerlingenresultaten. Peilingen en internationale onderzoeken geven dat beeld wel, zij het met gedeeltelijke gegevens.

De overheid kan meer gebruik maken van de expertise van de onderwijsinspectie bij de beleidsvoorbereiding.

In zijn reactie op het ontwerpverslag heeft de minister een toelichting gegeven over de context van het Vlaamse onderwijs en de kwaliteitsbewaking. Behoudens enkele nuanceringen kon hij zich in essentie akkoord verklaren met de meeste conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof.

Inleiding

Het Vlaamse onderwijs scoort zeer goed in internationale peilingen. Tegelijk scoort het minder goed voor de zwakke kansarme leerlingen. Bewaking van de onderwijskwaliteit is noodzakelijk om de uitmuntendheid blijvend te stimuleren en om knelpunten te detecteren en te remediëren. De Vlaamse overheid heeft in 2009 een nieuw decreet uitgevaardigd over de kwaliteit van onderwijs. Het Rekenhof ging na of de overheid met dit nieuwe kwaliteitsdecreet een deugdelijk toezichtsbeleid voert op de onderwijskwaliteit. Het hanteerde daarbij de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de overheid een duidelijk beleid geformuleerd voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs ?
2. Is een kader gecreëerd dat de inspectie toelaat te functioneren als een professionele, onafhankelijke en efficiënte toezichthouder met het oog op de realisatie van het toezichtsbeleid ?
3. Geven de inspectierapporten een goed beeld van de kwaliteit van het onderwijs, steunend op deugdelijk uitgewerkte en uitgevoerde doorlichtingen, en zijn ze gericht op verbetering ?
4. Houdt de minister toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, geeft hij daarover verantwoording en stuurt hij bij ?

De inspectie heeft een belangrijke rol in de kwaliteitsbewaking van het Vlaamse onderwijs. Ze is niet alleen bevoegd voor het toezicht op de onderwijsinstellingen van het gewoon en buitengewoon basis- en secundair onderwijs, maar bijvoorbeeld ook voor het toezicht op instellingen van het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en centra voor leerlingenbegeleiding.

Het onderzoek van het Rekenhof vond plaats in 2010. Het is dus uitgevoerd tijdens het eerste implementatiejaar van het nieuwe decreet. Toch kwamen al essentiële aandachtspunten naar voren.

Het Rekenhof heeft zich bij zijn onderzoek gebaseerd op de regelgeving, officiële documenten en literatuur. Het interviewde de onderwijsinspectie en de onderwijskoepels en onderzocht 100 doorlichtingsverslagen van scholen van het gewoon basis- en secundair onderwijs uit de periode van januari tot juni 2010. Hoewel een aantal bevindingen betrekking hebben op de algemene functionering van de onderwijsinspectie, spitste het onderzoek zich vooral toe op de doorlichtingen door de onderwijsinspectie in het leerplichtonderwijs.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek naar het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op 23 februari 2010 aangekondigd bij de minister van Onderwijs, de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, de inspecteur-generaal van het inspectiekorps en de voorzitter van het Vlaams Parlement. Op 3 mei 2011 werd het voorontwerp van verslag naar de administratie en de onder-

wijsinspectie gestuurd. Op 20 juni 2011 antwoordden de secretaris-generaal van het departement Onderwijs en Vorming, de administrateur-generaal van het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming en de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie. Hun reactie is verwerkt in het ontwerpverslag dat het Rekenhof op 26 juli 2011 heeft verstuurd naar de Vlaamse minister van Onderwijs. Zijn antwoord van 20 september 2011 is integraal opgenomen als bijlage 3 en samengevat in hoofdstuk 9.

1 Toezichtsvisie en -beleid op onderwijskwaliteit

1.1 Decreet van 17 juli 1991

Het decreet van 17 juli 1991 betreffende onderwijsinspectie en pedagogische begeleidingsdiensten heeft vanaf het schooljaar 1991-1992 de contouren vastgelegd voor een nieuwe vorm van kwaliteitsbevordering en -bewaking in het onderwijs. Het heeft de onderwijsinspectie bevoegd gemaakt voor alle netten. Het inspectiepersoneel kon voortaan uit alle netten worden gerekruteerd. Het decreet vertrok onder meer van de volgende principes¹:

- De inrichtende macht is de eerste verantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs.
- Het is de opdracht van de overheid de minimale verwachtingen van de gemeenschap tegenover het onderwijs op een klare wijze kenbaar te maken.
- Zodra deze minimale verwachtingen zijn vastgelegd, komt het de overheid toe erover te waken dat het verstrekte onderwijs binnen deze bakens wordt gerealiseerd.
- Er moet bovendien op gelet worden dat de nieuwe onderwijsbewaking wordt uitgewerkt met het oog op procescontrole, waarbij het onderwijsproces zelf als criterium van kwaliteit wordt onderzocht.
- De onderwijsbewaking dient vanzelfsprekend op de totaliteit van het onderwijs van toepassing te zijn.

Het decreet van 17 juli 1991 verleende scholen het recht zelf van rechtswege geldende getuigschriften of diploma's uit te reiken. De homologatiecommissie werd afgeschaft². Zij was de instelling die tot dan de naleving controleerde van de wettelijke en reglementaire voorschriften voor het verkrijgen van getuigschriften of diploma's. De overheid bepaalde wel haar minimale verwachtingen tegenover de scholen. De decreetgever introduceerde daarvoor het begrip *eindtermen*. Eindtermen zijn de minimumdoelstellingen voor kennis, inzicht, onderwijsattitudes en vaardigheden die de meerderheid van de leerlingen dient te bereiken. Zij vormen het referentiekader bij het uitschrijven van leerplannen door de inrichtende machten en bij de controle of het aangeboden onderwijs voldoende kwaliteitsgaranties inhoudt³.

¹ Deze principes zijn opgenomen in het verslag namens de Commissie Onderwijs en Vorming over de bespreking van het ontwerp van decreet betreffende inspectie en pedagogische begeleidingsdiensten (Stuk 519 (1990 - 1991) – Nr. 4).

² Afgeschaft bij besluit van 19 september 1991.

³ Het concept is door het decreet van 24 juli 1996 tot bekrachtiging van de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen van de eerste graad van het gewoon secundair onderwijs in het onderwijsinspectiedecreet van 17 juli 1991 opgenomen.

1.2 Na 1991

In 1996 heeft de decreetgever de onderwijsinspectie expliciet een aantal beperkingen opgelegd⁴. Zo mocht de onderwijsinspectie het onderwijspersoneel niet meer evalueren. Verder moest zij bij een beoordeling van een school in alle netten de eigenheid van het pedagogisch project ten volle respecteren en mocht ze geen uitspraak doen over de gehanteerde pedagogische methoden. Tot slot mocht de beoordeling van scholen met het oog op een erkenning onder geen beding aanleiding geven tot een vergelijking van scholen.

Een studiebureau voerde in 2002 op vraag van de onderwijsminister een doelmatigheidsanalyse uit van het kwaliteitsbeleid zoals vormgegeven door het decreet van 17 juli 1991. Het bureau beklemtoonde in de aanbevelingen van zijn eindrapport dat de kwaliteitscontrole van de overheid moet bestaan in een combinatie van nalevingscontroles en systeemonderzoeken. De onderwijsinspectie diende enerzijds de naleving van de minimumnormen (eindtermen) na te gaan en anderzijds in de scholen de aanwezigheid vast te stellen van de processen en systemen die nodig zijn om die minimumnormen te realiseren. Volgens het studiebureau is het bovendien van fundamenteel belang de interne kwaliteitscontrole te integreren in de externe controle. Tot slot moet de onderwijsinspectie zich meer richten op scholen met een groter risico op problemen. Dat vereist een risicoanalyse.

Tijdens de eerste doorlichtingscyclus⁵ na de inwerkingtreding van het decreet van 17 juli 1991 werkte de onderwijsinspectie samen met de Dienst voor Onderwijsontwikkeling een referentiekader uit om de onderwijskwaliteit in een school te beschrijven, het CIPO-referentiekader⁶. Dat kader kreeg vorm op grond van literatuuronderzoek. Het werd tijdens de tweede doorlichtingscyclus (DL2) zowel in het basis- als in het secundair onderwijs geïntroduceerd met afgeleide versies per onderwijsniveau. Tijdens een doorlichting toetste de onderwijsinspectie alle domeinen en indicatoren van het kader af in de betrokken school. Het onderwijsveld aanvaardde het werken met dit kader tijdens DL2 en werd zelfs vragende partij voor het behoud ervan. Op het einde van DL2 heeft de onderwijsinspectie haar werkwijze geëvalueerd en uiteindelijk geopteerd voor een voor alle onderwijsniveaus gemeenschappelijk CIPO-

⁴ Memorie van toelichting bij het decreet van 24 juli 1996 tot vervanging van de artikelen 6 tot en met 6ter van de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, tot opheffing van artikel 6quater van dezelfde wet en tot wijziging van artikel 5 van het decreet van 17 juli 1991 betreffende onderwijsinspectie en pedagogische begeleidingsdiensten.

⁵ De eerste doorlichtingscyclus vond plaats in de periode 1992 - 2000, de tweede doorlichtingscyclus in de periode 2001 - 2008. De derde doorlichtingscyclus is voorzien voor de periode 2009-2015.

⁶ CIPO staat voor Context, Input, Proces en Output.

referentiekader, dat geënt is op het EFQM-model⁷ van de uitmuntende organisatie⁸.

1.3 Europese ontwikkelingen

Sinds 1991 is de kijk op het toezicht op de onderwijskwaliteit in Europa eveneens geëvolueerd⁹. In de meeste landen komt het de overheid toe om de minimale verwachtingen over het lesaanbod vast te stellen. Scholen en leerkrachten hebben wel veel vrijheid bij de verdere invulling van die minimale verwachtingen in de praktijk. Scholen hebben veel autonomie en, daarmee samenhangend, een grote verantwoordelijkheid. Interne evaluatie door de scholen zelf is meestal verplicht of sterk aanbevolen.

In de meeste landen evalueert een onderwijsinspectie de scholen extern¹⁰. De behoefte aan verantwoording (accountability), zowel ten aanzien van de overheid als ten aanzien van ouders en leerlingen, stuurt deze evaluaties aan. Tegelijkertijd hebben zij een verbeterfunctie voor de scholen. De onderwijsinspecties evalueren meestal zowel de school als de individuele leerkrachten. In veel landen is de leerkrachten-evaluatie een onderdeel van de schooldoorlichting, maar houdt zij geen formele beoordeling van de individuele leerkracht in.

Ongeveer de helft van de onderwijsinspecties maakt bij de evaluaties gebruik van een referentiekader met kwaliteitsindicatoren en standaardcriteria. Deze kaders vertonen veel gelijkenissen. Verschillen doen zich voor in de formulering en groepering van de indicatoren. Een aantal landen evalueert de criteria regelmatig en stuurt ze bij. Sommige landen raden de scholen aan deze criteria ook te gebruiken bij hun interne evaluatie.

Schooldoorlichtingen steunen in ongeveer de helft van de landen op een vorm van risicoanalyse. Schoolresultaten zijn daarbij belangrijk. Bijna alle onderwijsinspecties doen een beroep op examenresultaten om de leerprestaties te evalueren. Centrale databanken (warehouses) met schoolgegevens zijn in volle ontwikkeling.

⁷ EFQM staat voor European Foundation for Quality Management.

⁸ Vanotterdijk, R., *(Gedifferentieerd) doorlichten: leren dansen op een slappe koord*, TORB, jaargang 2007-08/4.

⁹ *Key Data on Education in Europe 2009* - publicatie van Eurydice. Eurydice is een informatienetwerk voor onderwijs in Europa dat opgenomen is in het EU-actieprogramma voor een leven lang leren. Het verzamelt, verwerkt, analyseert en verspreidt informatie over onderwijssystemen en -beleid in Europa. Het netwerk bestaat uit de 27 EU-lidstaten en de 3 EVA-landen (Europese Vrijhandelsassociatie) Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. Turkije participeert als waarnemer. De publicatie steunt op gegevens hoofdzakelijk afkomstig uit de jaren 2006 en 2007.

¹⁰ Finland en Denemarken vormen de uitzondering. Daar zijn andere instanties bevoegd.

Bijna alle Europese landen kennen het diploma toe van hoger algemeen secundair onderwijs (onderwijs dat toegang verleent tot tertiair onderwijs) na een vorm van eindexamen¹¹. In het overgrote deel van die landen vindt een extern of extern geverifieerd examen plaats, al dan niet in combinatie met een schoolintern examen.

Meer dan de helft van de Europese landen gebruikt de resultaten van de externe examens ook voor een evaluatie van hun onderwijssysteem op macroniveau en in een aantal gevallen zelfs voor schoolrankings. Daarbuiten doet een groot deel van de Europese landen een beroep op andere externe proeven die speciaal voor systeemevaluatie ontworpen zijn. In de meeste gevallen verloopt dit langs steekproeven. Ook Vlaanderen heeft eigen peilingen ontwikkeld. Verder neemt Vlaanderen, net als veel landen, deel aan internationale onderzoeken zoals PISA, TIMMS en PIRLS¹².

De grootte van de onderwijsinspectiekorpsen varieert sterk en staat niet in verhouding tot de grootte van het land. In Spanje bijvoorbeeld heeft de onderwijsinspectie 1.400 personeelsleden, in Noorwegen 56¹³. In Vlaanderen telde het korps op 1 januari 2011 141 inspecteurs. Ook het interval tussen twee schooldoorlichtingen varieert sterk: van 3 jaar (een minderheid), 4 tot 6 jaar (de meerderheid) tot 8 jaar en meer (een minderheid).

1.4 2009

In 2009 heeft de Vlaamse overheid haar kwaliteitsbewakingsbeleid bijgesteld, vertrekkend van de volgende principes¹⁴:

- De keuze voor een nieuw kwaliteitsdecreet.
- Scholen blijven de eerste verantwoordelijken voor het bieden van kwaliteitsvol onderwijs.
- Het externe toezicht op de onderwijskwaliteit blijft een taak voor de onderwijsinspectie.
- Decretale verankering van het door de onderwijsinspectie gehanteerde gemeenschappelijk CIPO-referentiekader.
- Keuze voor een systeem van gedifferentieerde doorlichting op basis van een risicoanalyse van schoolkenmerken.
- Meer aandacht voor de uiteindelijke output¹⁵ van scholen.

¹¹ Key Data on Education in Europe 2009 - publicatie van Eurydice.

¹² Voor de internationale onderzoeken en de Vlaamse peilingen, zie punt 6.4.

¹³ Spanje telt ongeveer 46,6 miljoen inwoners, Noorwegen 4,6 miljoen. Een strikte vergelijking van de formaties van de verschillende landen is moeilijk doordat het onderwijs niet steeds op dezelfde wijze wordt georganiseerd, het niet altijd duidelijk is of contractuele inspecteurs in de aantallen zijn begrepen en de taakin-vulling verschilt.

¹⁴ Reguleringssimpactanalyse voor het voorontwerp van decreet betreffende de kwaliteit in het onderwijs (Stuk 2160 (2008 - 2009) – Nr. 1) en beleidsnota 2004 - 2009.

Intussen blijft Vlaanderen deelnemen aan internationale onderzoeken en worden verder eigen peilingen georganiseerd.

In de onderwijsadministratie is op 1 mei 2009 het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV) opgericht. De onderwijsinspectie werd binnen dit agentschap ondergebracht en fungeert er onafhankelijk. De werking van de onderwijsinspectie is behalve in een nieuw decreet en nieuwe uitvoeringsbesluiten verder vastgesteld in een ontwerpovereenkomst, afgesloten voor de periode 2011-2015, tussen de onderwijsminister en de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie. Als toezichthouder van de overheid heeft de onderwijsinspectie haar toezichtsbeleid vertaald in een visie, opgenomen in de ontwerpovereenkomst.

De onderwijsinspectie wil op lange termijn:

- Voor de onderwijsinstellingen een hefboom zijn voor het bestendigen of verbeteren van hun kwaliteit.
- Voor de leerlingen en ouders garant staan voor een betrouwbaar oordeel over de kwaliteit van een onderwijsinstelling en er op een toegankelijke manier over rapporteren.
- Voor de overheid op mesoniveau een uitspraak doen over de kwaliteit van de onderwijsinstelling en op macroniveau bijdragen tot een sociaal en democratisch geïnspireerd onderwijsbeleid.

De ontwerpovereenkomst werkt de visie verder uit in drie strategische doelstellingen:

- De onderwijsinspectie houdt toezicht en adviseert met het oog op het waarborgen en stimuleren van de onderwijskwaliteit. Aan de hand van doorlichtingen gaat zij na of de instellingen voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen en of de geïnvesteerde middelen renderen.
- De onderwijsinspectie informeert en rapporteert over de toestand van het onderwijs om zo bij te dragen tot de beleidsvoorbereiding en -bijsturing.
- De onderwijsinspectie heeft oog voor haar interne werking om zo de organisatie verder uit te bouwen tot een professionele organisatie.

1.5 Conclusie

De Vlaamse overheid heeft in 2009 een duidelijke visie op het kwaliteitsbewakingssysteem geformuleerd met de volgende krachtlijnen:

¹⁵ Met output worden in hoofdzaak de (leer)prestaties bedoeld. Het zijn de door de leerlingen bereikte resultaten, zowel met resultaatsverplichting als met inspanningsverplichting. Volledigheidshalve worden ook outcomes bedoeld: de resultaten in het vervolgonderwijs en de aansluiting op de arbeidsmarkt.

- Met respect voor de pedagogische vrijheid van de scholen stelt de overheid de minimale verwachtingen voor het onderwijs vast.
- Scholen zijn de eerste verantwoordelijken voor het verstrekken van kwaliteitsvol onderwijs. Interne kwaliteitszorg is dan ook belangrijk.
- Het toezicht door de onderwijsinspectie wordt aangestuurd door de behoefte aan verantwoording en heeft ook een verbeterfunctie.
- De onderwijsinspectie heeft daarbij aandacht voor de output van de school.
- Zij gaat gedifferentieerd tewerk op basis van een risicoanalyse.
- Zij geeft ook een beeld van de kwaliteit van het onderwijs op macro-niveau.
- Ten slotte draagt zij zorg voor de kwaliteit van haar eigen werking.

Deze visie bouwt verder op de fundamenteën van 1991. Zij sluit grotendeels aan bij de Europese ontwikkelingen en houdt tegelijkertijd rekening met de aanbevelingen uit het eindrapport van 2002 van een audit-bureau.

2 Regelgevend kader

Dit hoofdstuk en hoofdstuk 3 zetten uiteen hoe de overheid het toezichtskader, waarbinnen de onderwijsinspectie functioneert, op regelgevend en organisatorisch vlak heeft vastgesteld. Hoofdstuk 4 handelt over hoe de onderwijsinspectie zelf de wijze van doorlichten verder heeft uitgewerkt.

2.1 Kwaliteitsdecreet van 8 mei 2009

De Vlaamse overheid concretiseerde haar vernieuwde toezichtsvisie in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs. Het kwaliteitsdecreet schept het kader voor zowel de rol van de scholen, als voor de ondersteuning van en het toezicht op de kwaliteit van de scholen. De werking van de onderwijsinspectie staat onder titel IV van deel II, onderwijsinspectie, van het kwaliteitsdecreet¹⁶. Haar opdracht is driedig:

- advies verlenen bij de opname van instellingen¹⁷ in de erkenning¹⁸;
- doorlichtingen van instellingen uitvoeren;
- alle andere opdrachten uitvoeren die haar worden toegekend bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering.

Tijdens een doorlichting moet de onderwijsinspectie nagaan of de school de onderwijsreglementering respecteert en op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt. Als de onderwijsinspectie tijdens een doorlichting tekorten vaststelt, onderzoekt zij of de school deze tekorten al dan niet zelfstandig en zonder externe ondersteuning weg kan werken.

Doorlichtingen resulteren in een advies aan de Vlaamse Regering, dat gunstig, beperkt gunstig of ongunstig kan zijn. Bij een beperkt gunstig advies wordt de (verdere) erkenning van een school gunstig geadviseerd als die binnen een bepaalde periode voldoet aan de voorwaarden die het advies stelt. Bij een ongunstig advies wordt geadviseerd de procedure tot intrekking van de schoolerkenning op te starten. Het schoolbestuur kan echter na een ongunstig advies de opschorting van de procedure tot intrekking van de erkenning vragen op grond van een uitgewerkt verbeteringsplan.

¹⁶ Titel II gaat over de onderwijsinstellingen en de CLB's (en de nascholing), titel III gaat over de pedagogische ondersteuning (met de pedagogische begeleidingsdiensten).

¹⁷ Onder instellingen verstaat het decreet de onderwijsinstellingen en centra voor leerlingenbegeleiding. Het verslag spreekt over scholen.

¹⁸ Het decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering de verdere procedure voor de erkenning vaststelt. Het onderscheid tussen de erkenningsvoorwaarden en de subsidiëerings- of financieringsvoorwaarden is voor het secundair onderwijs minder duidelijk dan voor het basisonderwijs.

Jaarlijks moet de Vlaamse Regering het Vlaams Parlement een verslag over de onderwijsinspectie bezorgen. Dat verslag steunt op de werkzaamheden van de onderwijsinspectie en behandelt een of meer kwaliteitsaspecten van onderwijs.

Hieronder volgen enkele zwakkere punten van het uitgewerkte kader.

2.1.1 Interne kwaliteitszorg van de scholen

Het kwaliteitsdecreet begint, na een lijst van definities en de afbakening van het toepassingsgebied, met de rol van de scholen. Zij zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van kwaliteitsonderwijs en de kwaliteitsvolle ondersteuning van het geboden onderwijs. De eerste taak houdt minimaal in dat de school de onderwijsreglementering respecteert. De taken van een school veronderstellen volgens het decreet dat de school beschikt over het beleidsvoerend vermogen dat haar in staat stelt zelfstandig een kwaliteitsvol beleid te voeren dat de beleidscontext respecteert die de overheid heeft vastgelegd in de regelgeving. Elke school dient daarbij op systematische wijze haar eigen kwaliteit te onderzoeken en te bewaken. Zij kiest zelf de wijze waarop zij dat doet¹⁹.

Het kwaliteitsdecreet geeft slechts summier de rol van de scholen in de kwaliteitszorg aan. Het verplicht een school tot interne kwaliteitszorg, maar stelt geen eisen of normen voor deze kwaliteitsbewaking. De voorzichtige decretale bewoordingen zijn ingegeven door de zorg de autonomie van de scholen niet te beknotten. Bovendien zouden te zware eisen niet altijd haalbaar zijn voor (kleine) scholen²⁰.

Een kwaliteitsbeleid voeren gaat sowieso samen met het maken van een analyse van de schoolresultaten en de geboekte leerwinst. Volgens de literatuur is een dergelijke analyse zeer moeilijk op basis van de klassieke toetsresultaten en kan zij het beste steunen op genormeerde toetsen²¹. Aangezien er weinig dergelijke toetsen (gevalideerd door de overheid) in Vlaanderen bestaan, rijst de vraag of de voorwaarden vervuld zijn voor de uitbouw van een volwaardige kwaliteitsbewaking in alle scholen.

¹⁹ Artikelen 4 tot 6 van het kwaliteitsdecreet.

²⁰ In landen en regio's waar het gebruik van zelfevaluatiesystemen gedurende langere tijd (20 tot 25 jaar) al is gepromoot en met verschillende begeleidende initiatieven is ondersteund, blijkt slechts 35 tot 55 procent van de scholen te beschikken over min of meer deugdelijke interne kwaliteitszorgsystemen. Ook in Nederland blijken slechts weinig scholen te beschikken over valide zelfevaluaties, waardoor de onderwijsinspectie haar toezichtskader in 2009 heeft moeten aanpassen (nota *Toezichtskader po/vo 2009* van de Nederlandse onderwijsinspectie).

²¹ Verhaeghe, G., Vanhoof, J., Van Petegem, P., Verhaeghe, J-P., Van Damme, J., *Het gebruik van outputgegevens in basisscholen: concretisering en illustraties uit het Schoolfeedbackproject*, Kwaliteitszorg in het onderwijs, afl. 27, december 2010, 29.

Hoewel het kwaliteitsdecreet de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs dus in de eerste plaats bij de onderwijsinstellingen legt, heeft de interne kwaliteitsbewaking er op een minder consequente manier een sleutelrol gekregen in de gehele kwaliteitsbewaking dan bijvoorbeeld in het hoger onderwijs²². Een belangrijk argument voor die beperkte rol is de kleinschaligheid van vele scholen. Maar daardoor kan de onderwijsinspectie moeilijk voortbouwen op de interne kwaliteitszorg bij haar doorlichtingen.

Nauw verweven met de interne kwaliteitszorg is het beleidsvoerend vermogen. Wat onder dit begrip precies moet worden verstaan is niet duidelijk²³. Het kwaliteitsdecreet zelf bevat geen precisering²⁴. Dat een duidelijke welomschreven definitie van het begrip beleidsvoerend vermogen moeilijk te formuleren is, blijkt ook uit de totstandkoming van de betrokken decretale bepaling. Zo uitte de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) bedenkingen bij een eerdere formulering²⁵, wat leidde tot een inperking van de decretale ontwerpbeplanning. Niettemin stelde de Raad van State op zijn beurt dat de precieze juridische betekenis van de herziene ontwerpbeplanning onduidelijk was²⁶. Het ontwerpartikel wijzigde na dit advies echter niet meer, doordat de bepaling als *essentieel* werd beschouwd²⁷.

²² Ook in het hoger onderwijs zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor hun intern kwaliteitsbeleid (decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, artikel 93). In het geheel van de kwaliteitsbewaking krijgt de interne kwaliteitszorg er een structurele en cruciale rol. Op de interne kwaliteitsbewaking steunt immers de externe evaluatie door de visitatiecommissies. In tegenstelling tot het niet-hoger onderwijs werd uitdrukkelijker bepaald wat van de instellingen van het hoger onderwijs wordt verwacht op het vlak van interne kwaliteitszorg. De instellingen moeten onder meer voor hun opleidingen die door een visitatiecommissie worden gecontroleerd, een zelfevaluatie rapport opstellen. Het protocol dat de visitatiecommissies hanteren bepaalt onder andere dat de interne kwaliteitszorg de kwaliteit van de opleiding periodiek moet evalueren, mede aan de hand van toetsbare streefdoelen en, zo nodig, moet leiden tot aantoonbare verbetermaatregelen die bijdragen aan de realisatie van de streefdoelen.

²³ Artikel 5 luidt als volgt: *De realisatie van het in artikel 4 bepaalde, veronderstelt dat de instelling beschikt over het beleidsvoerend vermogen dat haar in staat stelt om zelfstandig een kwaliteitsvol beleid te voeren. Dat zelfstandige beleid respecteert de beleidscontext die door de overheid wordt vastgelegd in de regelgeving.*

²⁴ De memorie van toelichting verwijst naar de definitie in het OBPWO (Onderwijskundig Beleids- en Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek) - project 03.07 - 2005. Ze geeft er ook nog de verdere uitleg van de onderzoekers. Die verbinden beleidsvoerend vermogen met zeven dragers die onderling samenhangen:
a) De professionele school: 1. Doelgerichte visie; 2. Innovatief vermogen; 3. Responsief vermogen; 4. Reflectief vermogen.
b) De professionele directeur: 5. Stijl van leidinggeven (organiserend leiderschap, begeleidend leiderschap).
c) De professionele leerkrachten: 6. Samenwerking tussen leerkrachten en 7. Participatieve besluitvorming.

²⁵ Advies over het voorontwerp van decreet betreffende kwaliteit in onderwijs, Advies Algemene Raad van 25 september 2008.

²⁶ Advies 45.919/1 van 19 februari 2009.

²⁷ Nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 6 maart 2009 (VR 2009 0603 DOC.0238).

Niet alleen is het begrip onduidelijk, ook de bevoegdheid van de onderwijsinspectie er een uitspraak over te doen, staat niet vast. In de eerste versies van het voorontwerp van het decreet werd de onderwijsinspectie ermee belast een oordeel te geven over het beleidsvoerend vermogen als zij tijdens een doorlichting tekorten vaststelt. Uiteindelijk wijzigde ook die bepaling en onderzoekt de onderwijsinspectie volgens het goedgekeurde decreet of de instelling de vastgestelde tekorten al dan niet zelfstandig en zonder externe ondersteuning weg kan werken (en is er op die plaats geen sprake meer van beleidsvoerend vermogen).

De wijziging wekt de suggestie dat de onderwijsinspectie over het beleidsvoerend vermogen geen oordeel mag vellen²⁸. Het lijkt nochtans logisch dat de onderwijsinspectie bevoegd is dat te onderzoeken, aangezien de decreetgever beleidsvoerend vermogen nog wel als voorwaarde noemt voor kwaliteitsonderwijs en het kwaliteitsvol ondersteunen ervan (artikel 5 van het kwaliteitsdecreet – zie voetnoot 23).

2.1.2 CIPO-referentiekader

Het kwaliteitsdecreet geeft het CIPO-referentiekader dat de onderwijsinspectie hanteert bij de schooldoorlichtingen, een decretale grondslag. Het decreet omschrijft de bouwstenen: het kader bestaat uit de vier componenten *context*, *input*, *proces* en *output*, waarbij de component *proces* bestaat uit de domeinen *algemeen beleid*, *personeelsbeleid*, *logistiek beleid* en *onderwijskundig beleid*. Het decreet splitst de componenten en domeinen verder op in indicatoren en variabelen²⁹. Het komt de Vlaamse Regering toe het kader te expliciteren en differentiëringen aan te brengen per onderwijsniveau³⁰.

Het decreet stelt dat de kwaliteitsaspecten en de indicatoren en variabelen die ernaar verwijzen *hun legitimering in de regelgeving vinden* en niet normerend geformuleerd zijn. Volgens de memorie heeft het referentiekader niet de bedoeling nieuwe normen toe te voegen aan de verplichtingen die nu al decretaal geregeld zijn. Het gaat om een ordeningskader, waarin de variabelen en indicatoren duidelijk maken welke

²⁸ De nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 30 januari 2009 (VR 2009 3001 DOC.0102) bevestigt dit: *De verwijzing in het decreet naar een eventuele controle op het beleidsvoerend vermogen is weggelaten, omdat dit de opdracht van de onderwijsinspectie te ruim zou omschrijven*. Het decreet bepaalt dat nochtans niet uitdrukkelijk, terwijl het wel expliciet stelt dat de inspectie niet bevoegd is voor de controle op de invulling van het pedagogisch of agogisch project, noch voor de controle op de gebruikte pedagogische, agogische, artistieke of begeleidingsmethoden (artikel 33). De inspectie mag zich in haar oordeel evenmin uitspreken over de rol van het bestuur van de instelling, noch over individuele personeelsleden (artikel 38, §6).

²⁹ De bijlage bevat een schematisch overzicht van het CIPO-referentiekader dat de onderwijsinspectie hanteert.

³⁰ Het decreet trad op 1 september 2009 in werking. Het uitvoeringsbesluit dat de verdere operationalisering van het referentiekader beschrijft, is pas op 1 oktober 2010 goedgekeurd.

aspecten van belang zijn voor een school die de maatschappelijke verwachtingen op het gebied van kwaliteitsvol onderwijs wil waarmaken.

Bij het hanteren van het CIPO-referentiekader is de cruciale vraag volgens de memorie in welke mate scholen erin slagen binnen een bepaalde context en input, de gepaste processen op gang te brengen om bij de leerlingen de vooropgestelde (verplichte) output maximaal te realiseren. Het CIPO-referentiekader vergt dus dat het niveau van de output kan worden bepaald en kan worden getoetst aan vooraf vastgestelde normen. Ook dienen voldoende normen voorhanden te zijn voor de processen³¹. Als het CIPO-referentiekader tot een beoordeling moet kunnen leiden en niet alleen tot een loutere beschrijving, en als het kader niet normerend is, dienen elders normen vastgesteld te zijn.

2.1.2.1 Outputnormen

De regelgeving legt geen minimumnormen op over het aantal leerlingen dat de eindtermen of leerplandoelstellingen moet behalen. In zijn advies over de definities van eindtermen en ontwikkelingsdoelen³² introduceerde de VLOR een norm om de bereikbaarheid van een eindterm te beoordelen: een eindterm dient bereikbaar te zijn voor 75% van de leerlingen van een betrokken leerlingengroep. Deze norm is echter alleen te beschouwen als een beoordelingsnorm voor de deugdelijkheid van een concrete eindterm. Hij heeft geen verband met de kwaliteitsbeoordeling van een afzonderlijke school door de onderwijsinspectie. Er zijn immers veel context- en inputfactoren die mee het onderwijsresultaat van een leerlingengroep beïnvloeden. De onderwijsinspectie stelt zelf referentiewaarden vast op grond van de aantallen uitgereikte attesten door scholen met eenzelfde profiel.

De regelgeving voorziet evenmin in regels voor de wijze waarop de leerlingenevaluatie in de scholen moet plaatsvinden. De klassenraad is autonoom bevoegd te oordelen of een leerling in voldoende mate de leerplandoelstellingen bereikt en een A-, B- of C-attest krijgt. De Vlaamse overheid heeft de scholen geen regels opgelegd die de betrouwbaarheid of validiteit van de leerlingenresultaten voldoende garanderen³³. Zij heeft uitdrukkelijk niet voor een systeem van centrale examens gekozen, verwijzend naar de nadelen ervan. In de plaats daarvan heeft zij een stelsel van peilingen en paralleltoetsen ontworpen. Peilingen zijn echter bedoeld om de onderwijskwaliteit op Vlaams niveau te monitoren, en niet voor de beoordeling van een individuele school³⁴. Scholen kunnen de

³¹ De inspectie kan zelf geen normen vastleggen. Gelet op het grondwettelijk legaliteitsbeginsel dienen de vereisten ten aanzien van het onderwijs in essentie bepaald te zijn door het decreet.

³² Stuk 364 (1995 - 1996) – Nr. 1 – Addendum.

³³ Volgens het antwoord van de minister op het ontwerp van verslag zal de oprichting van een kenniscentrum voor valide informatie over leerlingen en scholen zorgen.

³⁴ Sinds mei 2002 organiseert de overheid peilingen in het basis- en secundair onderwijs om de kwaliteit van het Vlaams onderwijs op het niveau van het onderwijssysteem te evalueren, te bewaken en te verbeteren. Zie ook punt 6.4. Sinds het school-

resultaten van de peilingen en de paralleltoetsen ter beschikking stellen van de onderwijsinspectie, maar moeten dat niet. Overigens neemt slechts een beperkt aantal scholen deel aan paralleltoetsen.

De onderwijskoepels VVKBaO en OVSG³⁵ hebben, elk voor hun eigen net, een aantal instrumenten ontworpen om leerlingenprestaties in het lager onderwijs te meten: de zogenaamde *koepeltoetsen*. Hoofdstuk 5 toont aan hoe de onderwijsinspectie daarvan gebruik maakt. Zo is een interdiocesane proef (IDP) een peilingsproef in de scholen die de leerplannen van het katholiek basisonderwijs volgen. Er bestaan twee dergelijke proeven: een IDP4 op het einde van het 4e leerjaar en een IDP6 op het einde van het 6e leerjaar. Hoewel het een katholieke school vrij staat al dan niet de IDP-en af te nemen, is er een hoge participatiegraad. Net geen 20.000 leerlingen van het 4e leerjaar en meer dan 33.000 leerlingen van het 6e leerjaar (bijna 85%) nemen eraan deel³⁶.

De OVSG-toets steunt op de OVSG-leerplannen voor het lager onderwijs. De vragen van de toets bevatten verwijzingen naar de leerplannen, maar ook naar de eindtermen waarop zij betrekking hebben. De toets vindt plaats op het einde van het 6e leerjaar. Hoewel geen officiële richtlijn van de koepel, tellen de toetsresultaten in tal van scholen gedeeltelijk mee voor de uitreiking van het getuigschrift basisonderwijs. De toets is niet verplicht, maar ook hier is sprake van een hoge participatiegraad. In juni 2010 namen 731 scholen deel. Voor de OVSG-scholen komt dat neer op 95%³⁷. Daar de vragen verwijzingen naar de eindtermen bevatten, maken ook basisscholen van het gemeenschapsonderwijs gebruik van de OVSG-toets.

De overheid heeft de koepeltoetsen niet gevalideerd.

Tot slot loopt momenteel een onderzoeks- en ontwikkelingsproject dat een schoolfeedbacksysteem (SFS) wil ontwikkelen ten dienste van het Vlaamse onderwijsveld³⁸. Het is niet duidelijk in hoeverre het SFS door

jaar 2008-2009 stelt de overheid van een aantal peilingen parallelversies beschikbaar aan de scholen. Die kunnen zij op het einde van een schooljaar afnemen bij hun leerlingen. Een parallelversie meet exact hetzelfde als een peiling, maar bestaat uit andere opgaven. Zo kunnen scholen die dat wensen, bij hun leerlingen betrouwbare en valide toetsen afnemen om zichzelf te toetsen op het behalen van een aantal eindtermen. De overheid geeft de scholen die deelnemen aan peilingen of paralleltoetsen, feedback over hun resultaten en zorgt ervoor dat zij zich kunnen vergelijken met het Vlaamse gemiddelde.

³⁵ VVKBaO: Vlaams Verbond van het Katholiek Basisonderwijs; OVSG: Onderwijssecretariaat van de Steden en Gemeenten.

³⁶ Bron: *School+visie*, oktober-november 2009, nr.2 en augustus-september 2010, nr.1 (tweemaandelijks tijdschrift van het VVKBaO).

³⁷ Bronnen: *Imago*, jaargang 9, nr.1, september 2009 (driemaandelijks tijdschrift van het OVSG) en persbericht van het OVSG van 10 juni 2010.

³⁸ Het SFS-project wordt uitgevoerd door een consortium van drie Vlaamse universiteiten. De doelstelling is scholen op geautomatiseerde wijze feedback te bezorgen over de leerprestaties en leerwinst van groepen leerlingen in de school en over de toegevoegde waarde die de school daarbij realiseert. Het systeem zal informatie geven over de leerlingenevolutie van het 1e tot het einde van het 6e leerjaar lager onderwijs en van de 1e en 2e graad secundair onderwijs voor Nederlands en wiskunde.

de overheid zal worden gevalideerd en of de onderwijsinspectie hiervan gebruik zal kunnen maken.

2.1.2.2 *Procesnormen*

Ook voor de beoordeling van de processen dienen vooraf normen te zijn vastgelegd. Gelet op de pedagogische vrijheid, bevat de regelgeving die maar in beperkte mate. De onderwijsinspectie kan eventueel steunen op richtlijnen uit de leerplannen (zie echter punt 4.2.1).

Bij gebrek aan voldoende en valide outputgegevens ontstaat het gevaar dat de onderwijsinspectie bij haar beoordeling vooral steunt op een toetsing van de processen. Ook in het hoger onderwijs is de kwaliteitsbewaking sterk gericht op processen³⁹. Voor het niet-hoger onderwijs is het risico weliswaar kleiner dat de onderwijsinspectie zich te veel richt op formele procedures, maar wel dat zij pedagogische en andere processen onderzoekt waarvoor zij niet bevoegd is.

2.1.3 *Gedifferentieerd doorlichten*

Volgens het kwaliteitsdecreet moet de onderwijsinspectie zich voor de bepaling van de frequentie en intensiteit van een doorlichting baseren op het schoolprofiel. Dat profiel komt tot stand op grond van een reeks vooraf vastgestelde en meegedeelde gegevens over de school, het vorige doorlichtingsverslag en eventuele opvolgingsverslagen.

Volgens de memorie van toelichting betekent dit dat de doorlichtingen meer gedifferentieerd moeten worden aangepakt, onder meer op grond van valide en realistische indicatoren. Zoals al uiteengezet, zijn de outputgegevens waar de onderwijsinspectie van uitgaat, niet gegarandeerd valide en betrouwbaar. Zij kunnen dus leiden tot verkeerde conclusies voor het vooronderzoek en, bijgevolg, tot een verkeerde of te beperkte focusbepaling⁴⁰ van leergebieden/vakken/studierichtingen voor de doorlichting.

Het SFS wordt als complementair systeem beschouwd ten opzichte van de paralleltoetsen. Het SFS zal ook geautomatiseerde feedback produceren voor toetsen en instrumenten van andere gebruikers.

³⁹ Zo leidde een externe evaluatie van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) tot de conclusie dat de accreditatie van hoger onderwijsopleidingen sterk gericht is op processen en procedures met te weinig aandacht voor de inhoud (*Report of the committee for the review of the Accreditation Organization of the Netherlands and Flanders, 2007*). Ook het Rekenhof en de Nederlandse Rekenkamer kwamen in een gezamenlijk onderzoek tot de hoofdconclusie dat de visitatiecommissies en de NVAO hun oordeel nog te weinig baseren op inhoudelijke aspecten van onderwijskwaliteit (*Verslag van het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer over kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen – Stuk 37-I (2007 - 2008) – Nr. 1*).

⁴⁰ Over de focusbepaling: zie verder punt 4.1.

Het beeld dat de school van zichzelf geeft, is daarin belangrijk. In principe moeten scholen vanuit hun autonomie leren een correcte voorstelling van zichzelf te geven. Een juiste inschatting bij de focusbepaling ligt dus voor een deel in de handen van de school zelf. De onderwijsinspectie is zo voor een deel afhankelijk van de door te lichten scholen. Zij beschikt over onvoldoende instrumenten om het beeld bij te stellen. Overigens kan niet worden vermeden dat scholen terughoudend zijn om volledige en objectieve informatie te verstrekken, bijvoorbeeld als deze informatie mindere resultaten bevat.

2.1.4 Scholengemeenschap en scholengroep

De onderwijsinspectie is ook bevoegd de opdrachten te onderzoeken die de school eventueel heeft toegewezen aan de scholengemeenschap of de scholengroep waartoe zij behoort. De scholengemeenschappen en de scholengroepen moeten de onderwijsinspectie alle informatie daarover verstrekken. De scholengemeenschappen⁴¹ en scholengroepen staan zelf, voor onderwijskundige kerntaken die zij zouden uitoefenen, niet onder het toezicht van de onderwijsinspectie.

2.1.5 Verantwoordingsplicht

De kwaliteitsbewaking wordt onder meer aangestuurd door de behoefte aan verantwoording. Scholen hebben een verantwoordingsplicht, niet alleen ten aanzien van de overheid, maar ook ten aanzien van ouders en leerlingen. Het kwaliteitsdecreet verplicht de scholen echter alleen informatie te verstrekken naar aanleiding van een doorlichting. In Nederland bijvoorbeeld, moeten scholen die overheidsgeld ontvangen, een jaarverslag met daarin een jaarrekening opstellen. Met dit jaarverslag leggen ze verantwoording af over hun (financieel) beleid aan de leden van de medezeggenschapsraad, het personeel, de ouders en leerlingen. In Vlaanderen moeten scholen geen verantwoording in die zin afleggen. De onderwijsinspectie kan bij haar doorlichtingen bijgevolg niet steunen op een dergelijk verantwoordingsdocument.

Het uitvoeringsbesluit dat de verdere procedureregels vastlegt⁴², stelt dat een exemplaar van het doorlichtingsverslag ter inzage op het schoolsecretariaat moet liggen. De directeur moet de ouders van leerlingen en leerlingen informeren over de mogelijkheid tot inzage. Tot slot moet het verslag geagendeerd en integraal worden besproken op een personeelsvergadering. De schoolraad moet het niet bespreken. Dat orgaan vertegenwoordigt nochtans alle geledingen van de school, ook ouders en leerlingen.

⁴¹ Het oorspronkelijke ontwerp van het kwaliteitsdecreet stelde de scholengemeenschappen voor onderwijskundige kerntaken wel onder het toezicht van de onderwijsinspectie.

⁴² Besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs met betrekking tot de wijze waarop sommige bevoegdheden van de inspectie worden uitgevoerd.

2.2 Eindtermen en leerplannen

De onderwijsinspectie heeft de opdracht te waken over de kwaliteit van het onderwijs dat de scholen aanbieden en, bijgevolg, over de onderlinge gelijkwaardigheid van de uitgereikte getuigschriften en diploma's. De overheid heeft ontwikkelingsdoelen en eindtermen ingevoerd⁴³ om te verzekeren dat alle scholen eenzelfde minimum aanbieden.

Er bestaan verschillende categorieën eindtermen, afhankelijk van de inhoud, het onderwijsniveau en de finaliteit. Zo zijn er in het lager onderwijs leergebiedgebonden en leergebiedoverschrijdende eindtermen. In het secundair onderwijs zijn er vakgebonden eindtermen voor de basisvorming en vakoverschrijdende eindtermen⁴⁴. In de 2e en 3e graad zijn er ook specifieke eindtermen.

De categorie *specifieke eindtermen* is bedoeld voor de specifieke gedeeltes van de studierichtingen in de 2e en 3e graad van het secundair onderwijs. Sinds 2009 wordt alleen in deze categorie eindtermen expliciet voorzien voor de studierichtingen waarvan de leerlingen vervolgonderwijs zullen aanvatten. Dat betekent dat in specifieke eindtermen voorzien is voor de onderwijsvormen ASO, TSO, KSO, maar niet voor BSO. Tot nu toe heeft de overheid in de praktijk alleen specifieke eindtermen uitgewerkt voor de studierichtingen in het ASO en voor de studierichting topsport in het TSO⁴⁵.

Strikt genomen zijn er bijgevolg op regelgevend vlak geen minimumdoelen bepaald voor de 2e en 3e graad van de BSO-, KSO- en TSO-opleidingen (behalve topsport), de basisvorming uitgezonderd. Raadpleging van de lessentabellen⁴⁶ van de verschillende onderwijskoepels maakt duidelijk dat bij deze opleidingen het aandeel van het lesaanbod dat de eindtermen niet afdekken, varieert tussen 45% en 75%.

⁴³ Ontwikkelingsdoelen gelden in het kleuteronderwijs en de B-stroom van de 1^e graad van het secundair onderwijs, eindtermen in het lager onderwijs en in het secundair onderwijs, de B-stroom van de 1^e graad uitgezonderd. Voor ontwikkelingsdoelen en de leergebied- en vakoverschrijdende eindtermen geldt een inspanningsverplichting, voor de andere eindtermen een resultaatsverbintenis.

⁴⁴ De eindtermen vullen een deel van het lesaanbod in het secundair onderwijs niet in. Elke secundaire school beschikt, naargelang het leerjaar, over een keuze- of complementair gedeelte, dat zij vrij kan invullen.

⁴⁵ De onderwijsadministratie had al in 2003 het initiatief genomen specifieke eindtermen te ontwikkelen voor studierichtingen van andere onderwijsvormen dan het ASO. Er werd beslist te starten met handel en toerisme. Dat initiatief is uiteindelijk stopgezet wegens de twijfel of specifieke eindtermen voor deze studierichtingen voldoende soepel kunnen inspelen op nieuwe technologische ontwikkelingen.

⁴⁶ Een lessentabel geeft per leerjaar, graad, onderwijsvorm en opleiding de onderverdeling weer in basisvorming, specifiek gedeelte (voor 1e graad basisoptie of beroepenveld) en keuze- of complementair gedeelte. Voor elke onderverdeling lijst de tabel op: te onderwijzen vakken, aantal wekelijkse lessen en, eventueel, te hanteren leerplan per vak.

Sinds 2009 is er wel voorzien in erkende beroepskwalificaties (naast de specifieke eindtermen). Dat zijn afgeronde gehelen van competenties die vereist zijn om als beroepsbeoefenaar te kunnen starten. Erkende beroepskwalificaties zijn verbonden aan de onderwijsvormen TSO, BSO en KSO. De procedure om tot erkende beroepskwalificaties te komen is reglementair geregeld en steunt op beroepscompetentieprofielen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)⁴⁷. Zij vervangen de vroegere beroepsprofielen, die al voor 2009 bestonden en gehanteerd werden voor de beroepsgerichte onderwijsopleidingen. Tot op heden kreeg het vernieuwde stelsel nog geen uitvoering.

De formulering van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen is meestal abstract. Het komt de scholen toe ze verder uit te schrijven en te concretiseren in leerplannen. In de praktijk ontwikkelen de onderwijskoepels en het gemeenschapsonderwijs meestal de leerplannen. De ontwikkelingsdoelen en eindtermen moeten er op herkenbare wijze in zijn verwerkt, met uitzondering van de leergebied- en vakoverschrijdende doelen. Voor de specifieke gedeeltes van de TSO-, BSO- en KSO-opleidingen worden eveneens leerplannen opgesteld. De scholen en koepels beslissen alsnog min of meer autonoom welke einddoelen zij in die onderwijsvormen aanbieden tot verdere specifieke eindtermen zijn vastgesteld. De beroepsgerichte opleidingen gaan in de regel uit van de beroepsprofielen of beroepscompetentieprofielen van de SERV.

De leerplannen dekken op die manier het volledige lesaanbod af. Behalve doelen die refereren aan ontwikkelingsdoelen en eindtermen, kunnen ze ook school- of koepeleigen doelen bevatten, eventueel aangevuld met uitbreidingsdoelen. Leerplannen moeten duidelijk vermelden tot welke categorie de opgenomen doelen behoren. Uitbreidingsdoelen zijn vrijblijvend. Scholen kunnen pas erkend en gefinancierd of gesubsidieerd worden, als zij leerplannen hanteren die de minister heeft goedgekeurd. De minister beslist op grond van een advies van de onderwijsinspectie.

De vraag rijst waaraan de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen: aan de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen of aan de leerplannen? De regelgeving is daarover niet duidelijk⁴⁸. Een toetsing aan de leerplannen brengt een ongelijke behandeling van de scholen mee. De leerplannen van de scholen onderscheiden zich immers gedeeltelijk van elkaar, zowel naar inhoud als naar omvang. Een toetsing

⁴⁷ Het decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur legt de procedure voor de erkenning van beroepskwalificaties vast. Beroepskwalificaties komen tot stand op grond van beroepscompetentieprofielen die de SERV en de professionele sectoren uitwerken. Een inschalingscommissie in het AKOV schaaft de beroepscompetentieprofielen in. Pas na de erkenning door de Vlaamse Regering is de kwalificatie in de kwalificatiestructuur opgenomen.

⁴⁸ De onderwijsinspectie bevestigt de onduidelijkheid. Zij tracht de gelijke behandeling van scholen maximaal te waarborgen door in het onderzoek uitsluitend die leerplandoelen op te nemen die nodig zijn om de eindtermen te bereiken of de ontwikkelingsdoelen na te streven en door louter aanbevelingen te formuleren voor de leerplandoelen die bovenop het wettelijk minimum zijn geformuleerd.

aan de eindtermen impliceert dan weer dat de onderwijsinspectie de eigen doelen van de school niet kan doorlichten, terwijl ook de realisatie daarvan betoelaagd of gefinancierd wordt. Ontwikkelingsdoelen en eindtermen zijn bovendien vaak abstract geformuleerd, zodat de onderwijsinspectie ze moet interpreteren. De onderwijsinspectie kan zo haar invulling van de eindtermen opleggen. Haar adviserende opdracht bij de goedkeuring van de leerplannen brengt ook al het risico mee dat zij haar interpretatie van de ontwikkelingsdoelen en eindtermen laat doorwegen. Het is daarom niet aangewezen dat dezelfde instantie zowel betrokken is bij de goedkeuring als bij de controle van de naleving van de leerplannen.

2.3 Conclusie

De overheid heeft haar visie op onderwijskwaliteitsbewaking goed vertaald in het kwaliteitsdecreet. Enkele principes heeft ze evenwel slechts beperkt uitgewerkt:

- Zo heeft ze niet bepaald hoe scholen hun kwaliteit op systematische wijze moeten onderzoeken en bewaken. De onderwijsinspectie beschikt bijgevolg niet over normen om die interne bewaking te toetsen.
- Een adequaat gebruik van het referentiekader dat het kwaliteitsdecreet heeft vastgelegd, veronderstelt dat de inspectie beschikt over voldoende en valide outputgegevens van een school, maar de overheid heeft nauwelijks instrumenten ontwikkeld of voorwaarden vastgelegd die de validiteit van outputgegevens garanderen. Het risico ontstaat daardoor dat de inspectie zich te veel op de processen richt, waarvoor zij niet altijd bevoegd is en waarvoor overigens ook weinig normen bestaan.
- Het gebrek aan valide en betrouwbare outputgegevens kan verder een juiste bepaling van de focus voor de gedifferentieerde doorlichting verhinderen. Door dat gebrek wordt de onderwijsinspectie gedeeltelijk afhankelijk van het beeld dat de school van zichzelf geeft.
- Het kwaliteitsdecreet bepaalt heel weinig over de verantwoordingsplicht van de scholen. Alleen naar aanleiding van een doorlichting hebben scholen een informatieverplichting tegenover personeel, ouders en leerlingen.

De overheid heeft haar minimale verwachtingen tegenover de scholen vastgelegd in ontwikkelingsdoelen en eindtermen. Voor een groot deel van het lesaanbod in de 2e en 3e graad van het secundair onderwijs zijn deze minimale verwachtingen echter nog niet vastgesteld. Leerplannen vullen dit hiaat in de praktijk op, maar het is onduidelijk of de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen aan de ontwikkelingsdoelen en de eindtermen of aan de leerplannen. Bij een toetsing aan de ontwikkelingsdoelen en eindtermen bestaat het risico dat de inspectie te verregaand moet interpreteren om ze te kunnen hanteren, bij een toetsing aan de leerplannen dreigt de gelijke behandeling van de scholen in gevaar te komen.

3 Organisatorisch kader

3.1 Inbedding in de regelgeving

Het kwaliteitsdecreet droeg de Vlaamse Regering op een inspectie onder de leiding van een inspecteur-generaal op te richten en *ter beschikking te stellen* van een door haar aangeduide dienst.

Met aangeduide dienst wordt het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV) bedoeld. De eerste versies van het voorontwerp van het decreet plaatsten de inspectie in dit agentschap, onder de functionele leiding van de administrateur-generaal. De Raad van State oordeelde echter dat de inspectie, gelet op haar specifieke taak in het kader van de bewaking van de onderwijskwaliteit, een afzonderlijk korps moest blijven, georganiseerd door de decreetgever.

De uiteindelijke formulering betekent volgens de memorie van toelichting dat de inspectie niet onder de hiërarchische leiding van de administrateur-generaal staat, maar zowel in opdrachten als in statuut⁴⁹ duidelijk onderscheiden én onafhankelijk in het agentschap blijft. In de praktijk werkt een beheersovereenkomst tussen minister en agentschap de samenwerking tussen de inspectie en het agentschap uit.

De woordkeuze *ter beschikking gesteld* is misleidend. In principe impliceert terbeschikkingstelling dat een werknemer uitgeleend wordt aan een derde, die over hem een deel van het gezag uitoefent. Dat laatste is, gelet op het advies van de Raad van State en de uitleg in de memorie, niet de bedoeling.

Het AKOV is opgericht bij besluit van 24 april 2009, dat in werking trad op 1 mei 2009. Het besluit stelt onder meer het takenpakket van het agentschap vast, waaronder de organisatie van het toezicht op de onderwijskwaliteit en de organisatie van het toezicht op de toepassing van de reglementering in de onderwijsinstellingen. Dat zijn taken die de decreetgever al aan de onderwijsinspectie toevertrouwde.

Het AKOV heeft met de onderwijsminister een beheersovereenkomst afgesloten voor de periode van 1 januari 2011 tot 31 december 2015. De beheersovereenkomst bevat de strategische doelstelling dat het AKOV, om de onderwijskwaliteit te waarborgen en te stimuleren, onder meer *het toezicht op de kwaliteit van het basisonderwijs, het secundair onderwijs, enz.* moet organiseren.

⁴⁹ Het statuut van de onderwijsinspectie wordt geregeld in het kwaliteitsdecreet en in het uitvoeringsbesluit van 5 februari 2010 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs wat de rechtspositie van het personeel van de inspectie en de pedagogische begeleidingsdiensten betreft.

Deze strategische doelstelling heeft in feite het karakter van een pro forma bepaling in de beheersovereenkomst. De praktische uitvoering is immers uitgewerkt aan de hand van twee akkoorden:

- Enerzijds is er het samenwerkingsprotocol tussen het AKOV en de onderwijsinspectie. De eerste operationele doelstelling bij de bovengenoemde strategische doelstelling legt dit protocol op⁵⁰.
- Anderzijds is er het ontwerp van overeenkomst voor 2011-2015 tussen de onderwijsminister en de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie. Die overeenkomst is opgevat als een afsprakennota die de autonomie van de onderwijsinspectie duidelijk garandeert⁵¹. De beheersovereenkomst citeert zowel het decreet als de memorie als ze voor de operationalisering van de strategische doelstelling verwijst naar de overeenkomst tussen de onderwijsminister en de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie.

3.2 Operationeel kader

Het kwaliteitsdecreet reduceert het aantal bestaande ambten en het strakke onderscheid tussen inspectieambten gelieerd aan de onderwijsniveaus is weggevallen. Verder voorziet het decreet in de mogelijkheid een doorlichtingsteam uit te breiden met externe deskundigen. Het toezicht op de voorwaarden over hygiëne, veiligheid en bewoonbaarheid van gebouwen en lokalen kan in het vervolg los van een doorlichting plaatsvinden. Tot slot bevat het decreet nog twee waarborgregelingen: elk onderwijsnet, elk onderwijsniveau en elke onderwijssector moeten minimaal vertegenwoordigd zijn.

Het wegvallen van niveauafhankelijke ambten leidt tot één inspectiekorps. Volgens de memorie van toelichting heeft dat als voordeel dat interne mobiliteit in de inspectie mogelijk wordt en dat specifieke onderwijsuitdagingen, zoals de aansluiting tussen basis- en secundair onderwijs, in optimalere omstandigheden kunnen worden onderzocht en geëvalueerd. Externe deskundigen kunnen nuttig zijn als hun competenties noodzakelijk blijken. De waarborgregelingen zijn minder strikt dan vroeger en garanderen bepaalde evenwichten.

3.3 Budgettair kader en personeelsformatie

Het kwaliteitsdecreet geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid jaarlijks de enveloppe vast te stellen voor de salarissen en werkingskosten van de inspectie. De salarisuitgaven moeten minstens 80% en mogen maximaal 90% van de enveloppe vertegenwoordigen. De regering krijgt

⁵⁰ Bij de andere operationele doelstellingen merkt de beheersovereenkomst op dat het decreet de opdrachten vermeld in de strategische doelstelling heeft toevertrouwd aan de onderwijsinspectie.

⁵¹ Het document bevat naast de missie, visie en kerntaken ook de strategische en operationele organisatiedoelstellingen van de onderwijsinspectie. Elke operationele doelstelling bevat een aantal acties die moeten worden uitgevoerd.

ook de bevoegdheid jaarlijks de personeelsformatie vast te stellen van de personeelsleden ten laste van de enveloppe⁵².

De regeling komt gedeeltelijk tegemoet aan de bezwaren van een studiebureau, dat in zijn eindrapport van 2002 stelde dat de personeelsformatie vooral een historische basis had en slechts een beperkte autonomie aan de inspectie liet om zelfstandig over haar operationele werking en organisatie te beslissen. De nieuwe regeling laat weliswaar toe de flexibiliteit te verhogen, maar geeft de onderwijsinspectie wel minder financiële autonomie en minder autonomie voor de opstelling van een personeelsplan in vergelijking met andere entiteiten in de Vlaamse administratie.

Bij de algemene bespreking van het ontwerpdecreet⁵³ vroeg een lid van de onderwijscommissie naar garanties voor een voldoende groot inspectiekorps om alle scholen binnen de decretale termijn te kunnen doorlichten. De minister antwoordde ervan uit te gaan dat het inspectiekorps groot genoeg is⁵⁴. Hoewel het auditbureau pleitte voor een objectieve inschatting van de personeelsbehoeften, blijkt dat een dergelijk onderzoek niet plaatsvond.

De decretale budgettaire ruimte voor de salarissuitgaven binnen de enveloppe zorgt wel voor problemen. In werkelijkheid overschrijden deze uitgaven het plafond van 90%. Zo is voor het begrotingsjaar 2011 in een krediet van 12.735.000 euro voorzien voor de lonen en sociale lasten van de onderwijsinspectie en 638.000 euro voor de algemene werkingskosten⁵⁵. De salarissuitgaven nemen dus 95,23% van het totale budget in beslag.

3.4 Kwaliteitszorg binnen de onderwijsinspectie

3.4.1 Interne kwaliteitszorg

Het kwaliteitsdecreet bepaalt dat de onderwijsinspectie haar opdrachten zo moet uitoefenen dat zij de gelijke behandeling van de instellingen garandeert. Het commissieverslag bij het ontwerp van het decreet stelt dat de mogelijkheid tot een gedifferentieerde doorlichting tot gevolg kan hebben dat een verschil ontstaat tussen de verschillende instellingen op het vlak van toezichtfrequentie en -intensiteit. Bij de doorlichtingen moet

⁵² Artikel 47 van het kwaliteitsdecreet. De bepaling werd nog niet uitgevoerd.

⁵³ Verslag namens de Commissie voor Onderwijs, Vorming, Wetenschap en Innovatie (Stuk 2160 (2008 - 2009) – Nr. 3).

⁵⁴ Artikel 8 van het ontwerp van overeenkomst tussen de minister en de inspecteur-generaal bepaalt dat de bij decreet vastgelegde middelen volstaan voor de uitvoering van de bij decreet vastgelegde opdrachten. Voor bijkomende opdrachten zoals omschreven in artikel 6 van de ontwerpovereenkomst of voor andere bijkomende opdrachten volgt overleg tussen de minister en de inspecteur-generaal.

⁵⁵ Toelichting bij de begrotingscontrole 2011, beleidsdomein F Onderwijs en Vorming, deel 1: Toelichting bij de totalen van alle programma's.

de onderwijsinspectie het referentiekader hanteren dat de Vlaamse Regering bij besluit van 1 oktober 2010 expliciteerde. De inspectie moet ook de doorlichtingsinstrumenten hanteren die zij zelf heeft vastgesteld en bekendgemaakt.

Voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit heeft de regelgever dus enkele rechtsregels uitgewerkt die de gelijke behandeling van de scholen bevorderen. Om de kwaliteit van de doorlichtingsverslagen te waarborgen heeft de onderwijsinspectie standaarddocumenten uitgewerkt, die zij opnam in een kwaliteitshandboek. Niet alle onderdelen daarvan zijn voldoende uitgewerkt om de gelijkgerichtheid van het handelen van de onderwijsinspectie te verzekeren (zie de hoofdstukken 4 en 5 van dit verslag). Om een gelijkgerichtheid te bekomen, zijn bijvoorbeeld een bewaking van de focusbepaling en van de verslaggeving van de doorlichtingen belangrijk. Het nazicht op de focusbepaling van de doorlichting en de tweede lezing van de verslagen staan echter niet op punt.

Volgens het ontwerp van overeenkomst tussen de onderwijsminister en de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie is de 3e strategische doelstelling dat de onderwijsinspectie oog moet hebben voor haar interne werking om zo de organisatie verder uit te bouwen tot een professionele organisatie. De onderwijsinspectie moet intern professionaliteit en transparantie nastreven. Zij moet zich profileren als een deskundige, integere en kwaliteitsvolle organisatie. Zo moet de onderwijsinspectie instaan voor haar eigen, continue verbeterproces. Als actie moet zij onder leiding van een kwaliteitscoördinator een kwaliteitssysteem uitbouwen en invoeren. Het document heeft uitwerking vanaf 1 januari 2011. Tijdens het onderzoek kon de uitvoering ervan niet aan bod komen.

3.4.2 Externe kwaliteitszorg

Zoals al eerder vermeld, heeft een auditbureau de evaluatie van het Vlaams leerplichtonderwijs in 2002 doorgelicht.

Het kwaliteitsdecreet heeft niet voorzien in een periodieke doorlichting van de activiteiten van de onderwijsinspectie, in tegenstelling tot wat het decreet bepaalt voor de werking van de pedagogische begeleidingsdiensten, de permanente ondersteuningscellen en het Samenwerkingsverband Netgebonden Pedagogische Begeleidingsdiensten.

De beheersovereenkomst tussen het AKOV en de Vlaamse Regering bepaalt dat op elk ogenblik op verzoek van de regering of van de minister een externe controle kan plaatsvinden op de activiteiten en systemen van het agentschap. Het jaarrapport van het agentschap voor de minister moet de voornaamste bevindingen van een externe controle of audit en de opvolging van de aanbevelingen vermelden⁵⁶.

⁵⁶ In het hoger onderwijs is de externe kwaliteitsbewaking meer ingeburgerd en heeft zij een meer internationaal karakter. In het oprichtingsverdrag van de NVAO bijvoorbeeld, is de kalender voor de externe kwaliteitsbewaking vastgelegd.

3.5 Conclusie

De inbedding van de onderwijsinspectie in het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming en de huidige afspraken tussen het agentschap, de onderwijsminister en de onderwijsinspectie garanderen in de praktijk in voldoende mate de autonomie van de onderwijsinspectie. De verwoording in het kwaliteitsdecreet van die inbedding in het agentschap waarborgt de autonomie minder duidelijk. De autonomie is in elk geval beperkt wat de opstelling van een personeelsplan betreft. Ook op financieel vlak is er een stringente regeling. De begrotingscijfers voor 2011 tonen dat de loonkredieten meer dan de toegelaten 90% van het totale krediet vertegenwoordigen.

De onderwijsinspectie moet haar interne kwaliteitszorg nog verder uitbouwen, met vooral aandacht voor de gelijke behandeling van de scholen. Het kwaliteitsdecreet legt geen periodieke externe evaluatie van de onderwijsinspectie op.

4 Uitwerking van de doorlichting door de onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie moet de doorlichtingswijze verder uitwerken op grond van de doelstellingen en principes die de regelgeving vooropstelt⁵⁷. Volgens het kwaliteitsdecreet moet de onderwijsinspectie tijdens een doorlichting nagaan of de onderwijsinstelling de onderwijsreglementering respecteert en op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt⁵⁸. Als de onderwijsinspectie tijdens een doorlichting tekorten vaststelt, moet ze onderzoeken of de instelling deze tekorten zelfstandig en zonder externe ondersteuning kan wegwerken.

De inspectie werkte haar doorlichtingswijze uit in het document *Cahier DL3*. Een schooldoorlichting door de onderwijsinspectie bestaat eigenlijk uit drie onderzoeken: een erkenningsonderzoek, een kwaliteitsonderzoek en een onderzoek algemeen beleid. Aan de drie onderzoeken gaat een vooronderzoek vooraf, dat de doorlichtingsfocus vastlegt.

4.1 Vooronderzoek en doorlichtingsfocus

De onderwijsinspectie start de doorlichting met een integraal vooronderzoek. De informatie voor de verkenning haalt het vooronderzoeksteam uit het datawarehouse, het vorige doorlichtingsverslag en het informatiedossier dat de instelling zelf aanreikt. Het vult die informatie verder aan met gesprekken en een documentenanalyse ter plaatse. De outputgegevens zijn altijd door de school zelf aangeleverde gegevens.

Na het vooronderzoek formuleert de inspecteur-dossierbeheerder een doorlichtingsvoorstel. Het vooronderzoeksteam maakt daarin een zorgvuldige selectie van een aantal leergebieden/vakken/prestaties en indicatoren/variabelen die de inspectie tijdens de doorlichtingsfase in de focus kan plaatsen. Het doorlichtingsvoorstel wil een representatieve staalkaart zijn van sterk en zwak ingeschatte leergebieden, vakken, prestaties, en indicatoren en variabelen⁵⁹. Het kan sterk ingeschatte leergebieden, indicatoren of variabelen in de focus plaatsen als die een hefboomfunctie kunnen hebben voor zwak ingeschatte leergebieden, indicatoren of variabelen. Zelfs met objectieve outputgegevens is het evenwel niet duidelijk hoe de onderwijsinspectie tot de keuze van de

⁵⁷ Artikel 38, §3, van het kwaliteitsdecreet bepaalt dat de inspectie op grond van het referentiekader de doorlichtingsinstrumenten vaststelt en dat ze die bekendmaakt.

⁵⁸ Artikel 38, § 5, van het kwaliteitsdecreet bepaalt dat het toezicht op de voorwaarden inzake hygiëne, veiligheid en woonbaarheid van gebouwen en lokalen afzonderlijk van de doorlichting kan plaatsvinden. Dit toezicht komt verder niet ter sprake.

⁵⁹ Bladzijde 12, *DL3*.

focus komt. De focusbepaling is nochtans van cruciaal belang en duidelijke criteria zijn dan ook noodzakelijk⁶⁰.

Uiteindelijk bepalen praktische overwegingen mee de definitieve doorlichtingsfocus. Een doorlichtingsfocus wordt pas definitief na aftoetsing aan billijkheid en planmatige vereisten (bv. de inzetbaarheid van het personeel volgens specialisatie, tijd of regio). Bij de gedachtewisseling in het Vlaams Parlement over de *Onderwijsspiegel Schooljaar 2008-2009 - Verslag over de toestand van het onderwijs*⁶¹ gaf de inspecteur-generaal van het onderwijsinspectiekorps toe dat het niet eenvoudig was een evenwichtig kalenderbeheer uit te dokteren. Bij gebrek aan duidelijke criteria bestaat het risico dat de praktische overwegingen te bepalend zijn in de focusbepaling.

4.2 Doel en voorwerp van de drie onderzoeken

Met de drie onderzoeken (erkenningsonderzoek, kwaliteitsonderzoek en onderzoek algemeen beleid) heeft de onderwijsinspectie een complexe vertaling gemaakt van haar decretale opdracht (nagaan of de onderwijsinstelling de onderwijsreglementering respecteert en of de onderwijsinstelling op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt).

4.2.1 Erkenningsonderzoek

Dat de school de onderwijsreglementering moet respecteren, betekent voor de onderwijsinspectie dat de school de erkenningsvoorwaarden moet naleven. Daarbij legt ze de nadruk op de erkenningsvoorwaarden die direct betrekking hebben op onderwijs. De onderwijsinspectie gaat na in welke mate de school de eindtermen bereikt, gebruik makend van goedgekeurde leerplannen als referentiekader. Zij legt terecht de klemtoon op de eindtermen en leerplannen, maar beperkt toch het erkenningsonderzoek in te sterke mate⁶². Het CIPO-referentiekader moet immers volgens het kwaliteitsdecreet op het niveau van indicatoren of variabelen ook verwijzen naar de financierings- en subsidiëeringsvoorwaarden en naar de reglementaire verplichtingen van instellingen op het vlak van: (1) het beleid inzake gelijke onderwijskansen, (2) het zorgbeleid en de leerlingenbegeleiding, (3) het talenbeleid, (4) het beleid inzake de oriëntering van leerlingen, (5) het evaluatiebeleid met betrekking tot leerlingen en cursisten, (6) de beleidskeuzes die erop gericht zijn de personeelsleden optimaal in te zetten en te ondersteunen, (7) het na-

⁶⁰ De onderwijsinspectie erkent dat de ontwikkeling en optimalisering van duidelijke criteria nog steeds in proces is.

⁶¹ Stuk 557 (2009-2010) – Nr 1.

⁶² De onderwijsinspectie erkent dat zij ten tijde van het Rekenhofonderzoek de controle van de regelgeving vrij beperkt opvatte. Zij ondernam ondertussen stappen om dit te verhelpen. Zij verwijst ook naar de onduidelijkheid omtrent artikel 39 van het kwaliteitsdecreet (zie ook punt 4.4).

scholings- en professionaliseringsbeleid en (8) het beleid inzake participatie.

Wel past de onderwijsinspectie in het erkenningsonderzoek het CIPO-referentiekader op het niveau van het leergebied en -vak degelijk toe. Voor de vakken en leergebieden die het vooronderzoek selecteerde, gaat de onderwijsinspectie in eerste instantie op zoek naar outputgegevens. Vertrekkend van die outputgegevens zoekt ze naar inschattingen van en verklaringen voor het al dan niet voldoende realiseren door de school van de leerplandoelstellingen⁶³. Ze zoekt vooral verklaringen in de onderwijskundige processen. Dat schept het risico dat zij normen hanteert die geen steun vinden in de regelgeving. Bij haar beoordeling toetst zij aan pedagogische voorschriften uit de leerplannen. Maar niet alleen zijn de leerplannen niet voor alle scholen dezelfde, door haar aanpak legt de inspectie ook accenten op bepaalde pedagogische richtlijnen uit de leerplannen.

4.2.2 Kwaliteitsonderzoek

Met het kwaliteitsonderzoek beoogt de onderwijsinspectie na te gaan in welke mate de school op een systematische manier de kwaliteit van de processen onderzoekt en bewaakt, zodat ze bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen. Voorwerp van haar kwaliteitsonderzoek zijn de processen in de domeinen personeel, logistiek en onderwijs.

De vraag of de onderwijsinstelling op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt, benadert de onderwijsinspectie dus niet globaal, maar vanuit bepaalde processen. Als zij het CIPO-referentiekader in acht zou nemen, zou zij nagaan of de school vertrekt van de output en van daaruit onderzoekt welke processen vatbaar zijn voor verbetering. Nu kijkt de onderwijsinspectie naar de kwaliteitsbewaking door de school van in het vooronderzoek geselecteerde processen op schoolniveau. Bovendien onderzoekt zij in het kwaliteitsonderzoek nooit de processen van het algemeen beleid, dat nochtans volgens het kwaliteitsdecreet een domein is van de component proces in het CIPO-referentiekader. Zij onderzoekt die processen in het onderzoek algemeen beleid.

De onderwijsinspectie kiest in haar vooronderzoek enkele indicatoren en variabelen. Zij bekijkt die tijdens de doorlichting vanuit de vier kwaliteitsaspecten die beschouwd worden als minimumvereisten om de kwaliteit van processen te bewaken: doelgerichtheid, ondersteuning, doeltreffendheid en ontwikkeling. Zij noemt ze de kwaliteitswijzer. Tijdens de doorlichting gaat de inspecteur met behulp van de kwaliteitswijzer op zoek naar relevante, instellingspecifieke vaststellingen van *kwaliteitsbewaking*. Om hem daarbij te ondersteunen werden *procesdocumenten* ontwikkeld. De inspecteur vindt er suggesties (documenten, vragen,

⁶³ Bladzijde 15, DL3.

observaties) om voor de procesvariabelen in de focus, zicht te krijgen op de mate waarin de instelling de kwaliteit van de processen onderzoekt en bewaakt. Maar hoe een instelling de kwaliteitsbewaking concreet aanpakt, welke instrumenten en systemen ze gebruikt en welke activiteiten ze daarbij ontplooit, laat het kwaliteitsdecreet, zoals al gesteld, aan de school over. De grondslag van de normen die de inspectie hanteert in het kwaliteitsonderzoek, dreigt daardoor niet altijd duidelijk te zijn.

4.2.3 Onderzoek algemeen beleid

Bij het onderzoek algemeen beleid onderzoekt de onderwijsinspectie of de school een algemeen beleid heeft dat het mogelijk maakt zelfstandig tekorten weg te werken. Om die vraag te kunnen beantwoorden, onderzoekt de onderwijsinspectie de processen in het domein algemeen beleid. De indicatoren in dat domein zijn: leiderschap, visieontwikkeling, besluitvorming en kwaliteitszorg.

Het is echter niet duidelijk waarom de onderwijsinspectie altijd een afzonderlijk onderzoek voert naar het algemeen beleid, terwijl dat aan bod zou moeten komen in het kwaliteitsonderzoek. Dat kwaliteitszorg een indicator is van het domein algemeen beleid illustreert bovendien de complexiteit van de vertaling van de bepalingen uit het kwaliteitsdecreet in het *Cahier DL3*.

De onderwijsinspectie gebruikt dezelfde aanpak als in het kwaliteitsonderzoek: zij kijkt naar doelgerichtheid, ondersteuning, doeltreffendheid en ontwikkeling.

4.3 Conclusies van de onderzoeken

Erkenningonderzoek

Het erkenningsonderzoek levert een aantal conclusies op voor de instelling of structuuronderdelen. De onderwijsinspectie deelt ze in volgens wat de instelling goed doet, beter kan doen en beter moet doen voor de onderzochte vakken, leergebieden en prestaties. De onderwijsinspectie heeft echter geen duidelijke criteria vastgesteld voor deze indeling. Verder dreigt een aantal reglementaire verplichtingen nooit in aanmerking te komen voor *wat de instelling beter moet doen*, omdat het erkenningsonderzoek ingeperkt wordt (zie punt 4.2.1).

Kwaliteitsonderzoek

Het kwaliteitsonderzoek levert een aantal conclusies op over wat de school goed doet en wat ze beter kan doen. Vaststellingen van het kwaliteitsonderzoek kunnen nooit leiden tot de conclusie dat de instelling aspecten moet verbeteren. Een globaal antwoord op de vraag of de onderwijsinstelling op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt, geeft de onderwijsinspectie niet. Verder heeft zij

geen duidelijke criteria vastgesteld voor het onderscheid tussen wat de school goed doet en wat ze beter kan.

Onderzoek algemeen beleid

Het onderzoek algemeen beleid levert een aantal conclusies op over wat de school goed doet en wat ze beter kan. Vaststellingen uit het onderzoek algemeen beleid kunnen evenmin leiden tot de conclusie dat de instelling aspecten moet verbeteren. Voor de conclusies uit dit onderzoek heeft de onderwijsinspectie evenmin criteria vastgelegd.

4.4 Doorlichtingsverslag

Het kwaliteitsdecreet bepaalt dat de doorlichting moet resulteren in een schriftelijk doorlichtingsverslag. Dat is bestemd voor de onderwijsminister, de school (bestuur, directeur, personeelsleden), de ouders en de leerlingen van de school en het publiek. De Vlaamse Regering kan op grond van het doorlichtingsverslag de erkenning van de school intrekken. De school kan of moet het doorlichtingsverslag gebruiken om haar werking en resultaten te verbeteren en om de ouders en leerlingen te informeren over het resultaat van de doorlichting. De doorlichtingsverslagen worden beschouwd als bestuursdocumenten die vallen onder de toepassing van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Op de website van de inspectie staan alle verslagen van de scholen die sinds 1 januari 2007 zijn doorgeïllustreerd⁶⁴.

Het kwaliteitsdecreet bepaalt dat het doorlichtingsverslag bestaat uit een beschrijvend gedeelte met de vaststellingen, een concluderend gedeelte met conclusies en een advies aan de Vlaamse Regering. Het concluderend gedeelte moet volgens het kwaliteitsdecreet uitdrukkelijk vermelden in welke mate de school voldoet aan de reglementaire bepalingen en of zij op systematische wijze haar eigen kwaliteit onderzoekt en bewaakt. Alleen bij een ongunstig advies dient de onderwijsinspectie aan te geven of de instelling zonder of met externe ondersteuning de vastgestelde tekortkomingen kan remediëren. De onderwijsinspectie moet daarbij ook rekening houden met de opdrachten die zijn toegewezen aan de scholengemeenschap of de scholengroep waartoe de instelling behoort.

De onderwijsinspectie heeft de structuur van het doorlichtingsverslag in het *Cahier DL3* als volgt uitgewerkt:

- *Inleiding*
- *Samenvatting*
Bevat de belangrijkste vaststellingen en conclusies. De onderwijsinspectie schrijft ze voor een ruim lezerspubliek.

⁶⁴ www.onderwijs.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen.

- *Focus van de doorlichting*
Geeft informatie over de doorlichtingsfocus.
- *Kenmerken van de school*
Bevat de belangrijke schoolkenmerken (context en input).
- *Voldoet de school aan de erkenningsvoorwaarden?*
Bevat de vaststellingen uit het erkenningsonderzoek.
- *Bewaakt de school de eigen kwaliteit ?*
Bevat de vaststellingen uit het kwaliteitsonderzoek.
- *Algemeen beleid van de school*
Bevat de vaststellingen uit het onderzoek algemeen beleid.
- *Sterktes en zwaktes van de school*
Bevat de conclusies. Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen: wat de school goed doet, wat de school kan verbeteren en wat de school moet verbeteren. Dit deel van het verslag is het aangrijpingspunt voor de school om verder te werken aan de eigen kwaliteit. Wat de instelling goed doet, komt voort uit het erkenningsonderzoek, het kwaliteitsonderzoek en het onderzoek algemeen beleid. Dat geldt ook voor wat de instelling kan verbeteren. Wat de instelling moet verbeteren, kan voortkomen uit het erkenningsonderzoek en de regelgeving.
- *Advies*
Het advies geeft de onderwijsinspectie voor de volledige instelling of voor afzonderlijke structuuronderdelen. Alleen het niet voldoen aan de onderwijsdoelstellingen kan aanleiding geven tot een beperkt gunstig of ongunstig advies. Het cahier heeft echter niet duidelijk bepaald wanneer de inspectie een gunstig advies, een beperkt gunstig advies en een ongunstig advies geeft. In elk geval kan voor de onderwijsinspectie het niet voldoen aan regelgeving op zich niet leiden tot een beperkt gunstig of ongunstig advies, ook al concludeert zij dat de instelling dat moet verbeteren en al gaat het over financierings- of subsidiëeringsvoorwaarden. Artikel 39 van het kwaliteitsdecreet is onduidelijk over de basis waarop wordt geadviseerd: op louter het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden of breder.
- *Regeling voor vervolg*
Het verslag eindigt met een regeling voor vervolg. Bij een beperkt gunstig advies vindt de instelling hier de termijnen waarbinnen ze de vastgestelde tekorten moet wegwerken. Bij een ongunstig advies start een afzonderlijke procedure.

4.5 Conclusie

De onderwijsinspectie heeft de doorlichting op een grondige, maar ook complexe wijze uitgewerkt. Er zijn enkele zwakke punten:

- De onderwijsinspectie gaat na of de school de onderwijsreglementering toepast en ze kijkt dan vooral naar de onderwijsdoelen. Dat onderzoek - het erkenningsonderzoek - werkt ze te beperkt uit. Zij heeft weinig oog voor andere regelgeving, zoals die over de participatie. Het niet voldoen aan die regelgeving leidt nooit tot een ongunstig

advies voor de school, onder meer door onduidelijkheid in het decreet hierover.

- In het erkenningsonderzoek past de onderwijsinspectie de CIPO-benadering degelijk toe. Zij vertrekt vanuit de output en zoekt naar verklaringen in de onderwijsprocessen. Er is echter een risico dat de onderwijsinspectie normen hanteert die geen steun vinden in de regelgeving.
- Ook bij het onderzoek naar de interne kwaliteitsbewaking van de school bestaat het risico dat de onderwijsinspectie normen hanteert die de overheid niet heeft vastgelegd. Hier past zij de CIPO-benadering niet toe. Zij gaat dus niet na of de school vertrekt van de output en of de school van daaruit onderzoekt welke processen vatbaar zijn voor verbetering.
- De inspectie kijkt naar de kwaliteitsbewaking door de school van enkele geselecteerde processen op schoolniveau, aan de hand van een kwaliteitswijzer. Zij geeft dan ook geen globaal antwoord op de vraag of de school haar kwaliteit op systematische wijze onderzoekt en bewaakt.

In het algemeen ontbreken een aantal duidelijke criteria voor de oordelen van de inspectie. Zo is het niet duidelijk hoe de inspectie de focus van een doorlichting bepaalt. Ook de criteria voor het onderscheid dat de inspectie maakt tussen wat de school goed doet, beter kan doen en beter moet doen, zijn niet duidelijk. Ten slotte ontbreken ook duidelijke criteria voor het verlenen van een gunstig advies, een beperkt gunstig advies en een ongunstig advies.

5 Praktijk van de doorlichting

5.1 Scope van het onderzoek

Het Rekenhof onderzocht 100 doorlichtingsverslagen, opgesteld in de periode van januari tot juni 2010: 65 van scholen van het gewoon basis-onderwijs en 35 van scholen met gewoon voltijds secundair onderwijs. Per doorlichtingsverslag bekeek het Rekenhof 2 leergebieden, vakken of studierichtingen. In de mate van het mogelijke koos het een leer-gebied/vak/studierichting die een *voldoet* kreeg en een leergebied/vak/studierichting die een *voldoet niet* kreeg⁶⁵. De selectie beoogde een ruime spreiding over de verschillende vakken. Voor het basisonderwijs beperkte het onderzoek zich tot het lager onderwijs, waarbij de LOET (leergebiedoverschrijdende eindtermen) maar bekeken werden als de focus geen 2 leergebieden bevatte⁶⁶.

Tabel: Spreiding van de onderzochte leergebieden/vakken/studierichtingen

Onderwijsniveau	Aantal doorgelichte leergebieden/vakken/studierichtingen				
				Voldoet	Voldoet niet
Basisonderwijs	Hard leergebied	57	43,85%	96,49%	3,51%
	Zacht leergebied	64	49,23%	64,06%	35,94%
	LOET	9	6,92%	77,78%	22,22%
65 scholen		130	100,00%	79,23%	20,77%
Secundair onderwijs	Basisvorming	41	58,57%	75,61%	24,39%
	Basisvorming/niet basisvorming ⁽⁶⁷⁾	4	5,71%	0,00%	100,00%
	Niet-basisvorming	25	35,71%	52,00%	48,00%
35 scholen		70	100,00%	61,43%	38,57%

Het Rekenhof heeft eerst de focus bekeken en vervolgens het nazicht door de inspectie op de validiteit van de resultaatgegevens en de onderbouwing van de beoordeling. Verder ging het na of de doorlichtingsverslagen op verbetering waren gericht, wat het uiteindelijke advies was en of de verslagen duidelijk en begrijpelijk waren.

5.2 Focus van de onderwijsinspectie

In het lager onderwijs lichtte de onderwijsinspectie in de 65 geselecteerde scholen in totaal 150 leergebieden door: 58 harde leergebieden (Ne-

⁶⁵ De onderwijsinspectie geeft per leergebied/vak/studierichting een oordeel *voldoet* of *voldoet niet*. *Cahier DL3* heeft deze beoordeling niet uitgewerkt.

⁶⁶ Voor het kleuteronderwijs en de LOET gelden immers slechts inspanningsverplichtingen en geen resultaatsverbintenissen.

⁶⁷ De strikte opdeling basisvorming/studierichting uit de doorlichtingsfocus kan niet worden gehandhaafd. Het gebeurt namelijk dat een vak in een doorlichtingsverslag zowel deel uitmaakt van de basisvorming als van het specifiek gedeelte van een studierichting. Zo behoort bijvoorbeeld het vak Frans tot de basisvorming als 2^{de} taal, terwijl het tevens verder uitgediept terugkomt in de studierichtingen moderne talen.

derlands, wiskunde of Frans), 68 zachte (wereldoriëntatie, muzische opvoeding, lichamelijke opvoeding) en 24 LOET (leergebiedoverschrijdende eindtermen). Frans was met een aandeel van 6 op 58 harde leergebieden weinig vertegenwoordigd en staat dus blijkbaar weinig in de focus.

In het secundair onderwijs lichtte de onderwijsinspectie administratief afzonderlijke scholen die een pedagogische eenheid vormen, bv. een middenschool en een bovenbouw op één campus, samen door. In die gevallen stelt de onderwijsinspectie voor elke school afzonderlijk een doorlichtingsverslag op, dat echter, op enkele punten na, identiek is aan dat van de andere scholen van dezelfde pedagogische eenheid. De 35 onderzochte verslagen bleken van 34 verschillende pedagogische eenheden afkomstig. De 34 pedagogische eenheden omvatten samen 47 scholen (23 pedagogische eenheden van 1 school, 9 van 2 scholen en 2 van 3 scholen). In de 34 pedagogische eenheden lichtte de onderwijsinspectie 114 vakken door die tot de basisvorming behoren en 264 vakken die specifieke gedeeltes van studierichtingen uitmaakten.

Tabel: Doorlichtingsfocus leergebieden/vakken/studierichtingen van de onderwijsinspectie

Onderwijsniveau		Aantal doorgelichte leergebieden/vakken/studierichtingen			
				Voldoet	Voldoet niet
Basisonderwijs	Hard leergebied	58	38,67%	96,55%	3,45%
	Zacht leergebied	68	45,33%	66,18%	33,82%
	LOET ⁶⁸)	24	16,00%	66,67%	33,33%
65 scholen		150	100,00%	78,00%	22,00%
Secundair onderwijs	Basisvorming	114	30,16%	75,44%	24,56%
	Studierichting	264	69,84%	64,39%	35,61%
34 pedag. eenheden		378	100,00%	67,72%	32,28%

Gemiddeld lichtte de onderwijsinspectie volgens de geselecteerde doorlichtingsverslagen 2,52 procesindicatoren en -variabelen door per basisschool. Voor de pedagogische eenheden in het secundair onderwijs lag dat gemiddelde op 3,09.

⁶⁸ De LOET werden per school slechts één maal geteld.

Tabel: Doorlichtingsfocus procesindicatoren en -variabelen onderwijsinspectie

Onderwijsniveau	Rubriek	Cijfer
Basisonderwijs	Gemiddeld aantal procesindicatoren/–variabelen	2,52
	Top 5 procesindicatoren/–variabelen	
	Leerbegeleiding	55%
	Evaluatiepraktijk	51%
	Deskundigheidsbevordering	32%
	Rapporteringspraktijk	28%
	Sociale en emotionele begeleiding	17%
	Dekkingsgraad top 5	73%
Secundair onderwijs	Gemiddeld aantal procesindicatoren/–variabelen	3,09
	Top 5 procesindicatoren/–variabelen	
	Evaluatiepraktijk	86%
	Leerbegeleiding	66%
	Rapporteringspraktijk	37%
	Deskundigheidsbevordering	29%
	Onderwijsorganisatie	20%
	Dekkingsgraad top 5	77%

De indicatoren en variabelen *leerbegeleiding* en *evaluatiepraktijk* werden het meest bekeken. De 5 meest onderzochte indicatoren en variabelen maken ongeveer 75% van de focus uit. Dat percentage geldt zowel voor het basis- als voor het secundair onderwijs. Van de 24 verschillende procesindicatoren en -variabelen uit het CIP0-referentiekader zijn er 7 geen enkele keer doorgelicht.

Dat betekent een opvallende concentratie. Nochtans gaat de onderwijsinspectie er bij het vooronderzoek van uit dat alle procesindicatoren even belangrijk zijn, zoals ook blijkt uit het referentiekader of *Cahier DL3*, waarin alle processen op een evenwaardige manier aan bod komen. Volgens de onderwijsinspectie is de gevonden concentratie wellicht een weergave van de grootste knelpunten waar scholen mee worstelen, maar ze stelt dit niet met zekerheid⁶⁹. Het risico op blinde vlekken blijkt groter te zijn bij de procesindicatoren en -variabelen dan bij de leergebieden/vakken/studierichtingen. Het staal is bij de laatste groep relatief groter. Zo lichtte de onderwijsinspectie per basisschool minimaal 2 leergebieden op 6 door of koos zij voor 1 leergebied in combinatie met de LOET. Het leergebied Frans komt echter weinig aan bod.

5.3 Validiteit van de gegevens

De problematiek van de validiteit van de resultaatgegevens⁷⁰ werd uiteengezet in hoofdstuk 2. Het komt erop neer dat de onderwijsinspectie voor de beoordeling van de leergebieden/vakken/ studierichtingen niet

⁶⁹ De onderwijsinspectie onderzoekt of haar focusbepaling representatief is, onder andere door aan de scholen die doorgelicht werden te vragen om een feedback-vragenlijst in te vullen.

⁷⁰ Gegevens die de leerlingresultaten illustreren.

beschikt over resultaatgegevens die de overheid valideerde. Zij moet zich behelpen en heeft een lijst opgesteld van documenten voor de vaststelling van de bereikte resultaten⁷¹. Het Rekenhof ging na naar welke documenten de onderwijsinspectie verwijst bij de beoordeling van de leergebieden/vakken/studierichtingen.

Tabel: Verwijzing door de onderwijsinspectie naar documenten

Onderwijsniveau	Verwijzing naar documenten	
Basisonderwijs	Leerlingvolgsysteem	23,85%
	Eigen toetsen	44,62%
	Toetsen van de methodes	32,31%
	Koepeltoetsen	43,08%
Secundair onderwijs	Leerlingenevaluatie	90,00%

In het lager onderwijs verwijst de inspectie voor 37 van de 130 leergebieden niet naar resultaatgegevens⁷²; in het secundair onderwijs voor 7 van de 70 vakken en studierichtingen. Ze maakt voor de lagere scholen in hoofdzaak gebruik van leerlingvolgsystemen⁷³, eigen toetsen van de school⁷⁴, methodegebonden toetsen⁷⁵ en koepeltoetsen⁷⁶. Aangezien over de validiteit van geen van deze systemen of toetsen voldoende duidelijkheid bestaat, moet de onderwijsinspectie in principe altijd zelf nagaan of die toetsen en systemen het bereiken van de leerplandoelstellingen meten⁷⁷.

De onderwijsinspectie verwijst opvallend veel naar de zogenaamde koepeltoetsen, terwijl de validiteit ervan niet werd onderzocht. De percentages in de onderstaande tabel zijn uitgedrukt per leergebied (alleen leergebieden waarvoor koepeltoetsen bestaan).

⁷¹ *Kwaliteitshandboek, Outputdocumenten.*

⁷² 9 keer voor LOET, 2 keer voor Frans, 3 keer voor lichamelijke opvoeding, 9 keer voor wereldoriëntatie en 14 keer voor muzikale opvoeding.

⁷³ Een leerlingvolgsysteem bestaat uit een set van methodeonafhankelijke, genormeerde toetsen. Aan de hand daarvan kan de leerkracht de ontwikkeling van individuele leerlingen volgen en hun leerwinst vaststellen, meten in hoeverre de leerlingen de leerstof van een leerjaar beheersen en wie op welke onderdelen eventueel extra oefening of uitleg nodig heeft.

⁷⁴ De inspectie wijst erop dat de in een omzendbrief voorziene bewaartermijn van evaluatiedocumenten te kort was. Dat is intussen verholpen.

⁷⁵ Methodegebonden toetsen zijn toetsen die de ontwikkelaars van de leer methode of het handboek aanbieden.

⁷⁶ In de onderzochte leergebieden en vakken verwijst de inspectie maar eenmaal naar peilingen.

⁷⁷ De vraag of de onderwijsinspectie nu de eindtermen of de leerplannen als norm hanteert, wordt hier niet verder behandeld.

Tabel: Verwijzing door de onderwijsinspectie naar de koepeltoetsen

Onderwijsnet	Doorgelicht leergebied	Verwijzing naar koepeltoets
Vrij gesubsidieerd onderwijs	Nederlands	76,47%
	Wiskunde	69,23%
	Wereldoriëntatie	20,00%
Officieel gesubsidieerd onderwijs ⁷⁸	Nederlands	100,00%
	Wiskunde	100,00%
	Wereldoriëntatie	83,33%
Gemeenschapsonderwijs	Nederlands	77,78%
	Wiskunde	80,00%
	Wereldoriëntatie	50,00%

De secundaire scholen meten het bereiken van de leerplandoelstellingen hoofdzakelijk met eigen toetsen en examens. Daar gaat de onderwijsinspectie altijd zelf na of de toetsen en examens het bereiken van de leerplandoelstellingen meten. Zij gaat daarbij ook na hoe de leerkracht de punten verdeelt over de verschillende vakonderdelen, maar niet hoe de leerkracht evalueert. In geen van de onderzochte doorlichtingsverslagen verwijst de inspecteur naar onderzoek van de quoterings door de leraar.

Zowel in de doorlichtingsverslagen van het lager onderwijs als in die van het secundair onderwijs rapporteert de onderwijsinspectie op een heel diverse wijze over de validiteit van de resultaatgegevens. In een aantal gevallen gebruikt zij letterlijk de woorden *valide gegevens*, in andere gevallen heeft ze het over resultaatgegevens die aantonen dat de leerlingen de leerplandoelstellingen bereiken (dus ook valide gegevens), soms beperkt zij zich tot puur beschrijvende vaststellingen zonder concrete uitspraak. De eerste twee categorieën in de volgende tabel behelzen beide een duidelijke rapportering over de validiteit, waarbij de tweede categorie die gevallen bevat waar de onderwijsinspectie zich in minder expliciete bewoordingen heeft uitgelaten.

Tabel: Rapportering over de validiteit van de resultaatgegevens

Onderwijsniveau	Rapportering over de validiteit	
Basisonderwijs	Duidelijk	37,69%
	Duidelijk, maar impliciet	20,77%
	Niet zo duidelijk	26,15%
	Onduidelijk	7,69%
	Geen uitspraak	7,69%
Secundair onderwijs	Duidelijk	37,15%
	Duidelijk, maar impliciet	20,00%
	Niet zo duidelijk	28,57%
	Onduidelijk	8,57%
	Geen uitspraak	5,71%

⁷⁸ De verwijzingspercentages moeten voor het officieel gesubsidieerd onderwijs met voorbehoud worden gelezen, daar dit net in de tabel beperkt vertegenwoordigd is.

In haar bespreking van de leergebieden/vakken/studierichtingen maakt de onderwijsinspectie meestal geen melding van het aantal leerlingen dat de leerplandoelstellingen bereikt. In het basisonderwijs doet zij dat soms op grond van bijvoorbeeld koepeltoetsen. Die verwijzen dan naar een referentiewaarde voor de betrokken leerlingengroep (9 gevallen). In het secundair onderwijs verwijst de onderwijsinspectie soms naar de slaagpercentages van de leerlingen voor de doorgelichte vakken of studierichtingen (7 gevallen). De doorlichtingsverslagen rapporteren dus weinig over de output en effectiviteit van de scholen⁷⁹.

5.4 Onderbouwing van het oordeel

Per leergebied/vak/studierichting geeft de onderwijsinspectie het oordeel *voldoet* of *voldoet niet*. Zij kan maar tot het oordeel *voldoet* komen als resultaatgegevens aantonen dat de leerlingen de leerplandoelstellingen voldoende bereiken⁸⁰. Haar oordeel is dan *onderbouwd*. In een aantal gevallen geven de doorlichtingsverslagen niet aan of het oordeel van de onderwijsinspectie daarop steunt. Voor het lager onderwijs blijkt dit bijvoorbeeld in ongeveer een vijfde van de leergebieden.

Tabel: Onderbouwing van het oordeel over het leergebied/vak/studierichting

Onderwijsniveau	Onderbouwing van het oordeel		
	Oordeel	Onderbouwing	
Basisonderwijs	Voldoet	Duidelijk onderbouwd	77,67%
		Onduidelijk onderbouwd	22,33%
	Voldoet niet	Duidelijk onderbouwd	81,48%
		Onduidelijk onderbouwd	18,52%
Secundair onderwijs	Voldoet	Duidelijk onderbouwd	72,73%
		Onduidelijk onderbouwd	27,27%
	Voldoet niet	Duidelijk onderbouwd	65,38%
		Onduidelijk onderbouwd	34,62%

Vooraf bij muzische vorming en lichamelijke opvoeding blijkt de onderwijsinspectie het moeilijk te hebben een duidelijk onderbouwd oordeel te geven, wellicht doordat die leergebieden moeilijker te beoordelen zijn met controleerbare toetsen. Voor het secundair onderwijs is de onderbouwing in de doorlichtingsverslagen in het algemeen nog iets minder duidelijk, maar een opdeling tussen basisvorming en niet-basisvorming toont er geen grote verschillen.

⁷⁹ Een gelijkaardige opmerking maakte het Rekenhof over het gelijke onderwijskansenbeleid in het gewoon basis- en secundair onderwijs. De Vlaamse overheid heeft geen zicht op de effectiviteit van het GOK-beleid (Stuk 37-M (2007-2008) – Nr.1).

⁸⁰ Zie voor het gebrek aan normering hierover punt 2.1.2.1.

Tabel: Onderbouwing van het oordeel over het leergebied (basisonderwijs)

Leergebieden	Duidelijk onderbouwd	Onduidelijk onderbouwd
Totaal leergebieden	78,46%	21,54%
Harde leergebieden	89,47%	10,53%
Nederlands	93,33%	6,67%
Wiskunde	85,71%	14,29%
Frans	83,33%	16,67%
Zachte leergebieden	65,63%	34,38%
Wereldoriëntatie	71,79%	28,21%
Muzische vorming	55,56%	44,44%
Lichamelijke opvoeding	57,14%	42,86%
LOET	100,00%	0,00%

5.5 Gerichtheid op verbetering

Uit de onderzochte doorlichtingsverslagen blijkt dat ze in het algemeen gericht zijn op verbetering. De verslagen formuleren de sterktes en zwaktes van de school als: *wat de school goed doet, wat de school kan verbeteren en wat de school moet verbeteren*. In het erkenningsonderzoek, het kwaliteitsonderzoek en het onderzoek algemeen beleid is de gerichtheid op verbetering evenwel nog niet optimaal bij gebrek aan genormeerde beoordelingen en ontwikkelingsschalen.

Erkenningsonderzoek

De onderwijsinspectie bespreekt voor elk van de leergebieden/vakken/studierichtingen een aantal criteria met een oordeel⁸¹. Op grond van de verschillende oordelen samen, komt ze tot een globale beoordeling van de leergebieden/vakken/studierichtingen: ze *voldoen* of *voldoen niet*. De besprekingen van de leergebieden/vakken/studierichtingen in de doorlichtingsverslagen geven geen genormeerde beoordeling van de verschillende criteria, noch het aandeel van de verschillende beoordelingen in het eindoordeel over de leergebieden/vakken/studierichtingen. Voor het eindoordeel bestaat geen ontwikkelingsschaal met meer dan twee niveaus, wat een precieze inschatting van de vorderingen van een school bemoeilijkt.

Een voorbeeld betreft het evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes. Dat evenwicht is blijkbaar een belangrijk aandachtspunt bij de beoordeling van de leergebieden/vakken/studierichtingen. Het item komt aan bod in iets meer dan een derde van de leergebiedbesprekingen in het lager onderwijs⁸² en in de helft van de vak-/studierichtingbesprekingen in het secundair onderwijs, vooral waar de onderwijsinspectie de evaluatiewijze bespreekt. In ruim de helft van de gevallen stelt de on-

⁸¹ De onderwijsinspectie werkt aan het op schrift stellen van deze criteria per leergebied, vak en studierichting.

⁸² Het aandeel houdt geen rekening met de LOET. Deze eindtermen kennen immers geen opdeling in kennis, vaardigheden en attitudes.

derwijsinspectie vast dat geen goed evenwicht bestaat. De vaststelling van een goed evenwicht hangt meestal samen met een positieve beoordeling van het leergebied/vak/studierichting. Een negatieve vaststelling gaat echter niet noodzakelijk samen met de toekenning van een *voldoet niet*. Slechts in 40 of 50% van de gevallen, afhankelijk van het onderwijsniveau, is er ook sprake van een negatieve beoordeling van het leergebied/studierichting. Het is onduidelijk wat het aandeel is van een onevenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes in een negatieve beoordeling van het leergebied/vak/studierichting.

Tabel: Beoordeling van het evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes

Onderwijsniveau	Evenwicht kennis- vaardigheden-attitudes		Oordeel	
Basisonderwijs	Goed evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes	18,18%	Voldoet	95,46%
			Voldoet niet	4,55%
	Geen goed evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes	17,36%	Voldoet	61,90%
			Voldoet niet	38,10%
		35,54%		
Secundair onderwijs	Goed evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes	21,43%	Voldoet	93,33%
			Voldoet niet	6,67%
	Geen goed evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes	28,57%	Voldoet	52,63%
			Voldoet niet	47,37%
		50,00%		

Kwaliteitsonderzoek

De onderwijsinspectie komt op grond van procesdocumenten die ze heeft uitgewerkt, tot een aantal vaststellingen voor de geselecteerde processen. Ze geeft een oordeel over de vier kwaliteitsindicatoren: doelgerichtheid, ondersteuning, doeltreffendheid en ontwikkeling. Daarvoor heeft ze geen criteria en beslisregels uitgewerkt. Ook voor dat oordeel heeft de onderwijsinspectie slechts twee niveaus bepaald: de vaststelling van *redelijke tot sterke aandacht* voor een of meer van de kwaliteitsindicatoren of de vaststelling dat de instelling voor de doorgelichte indicator of variabele *aan het begin van een ontwikkelingsproces* staat. Zij heeft dus geen ontwikkelingsschaal uitgewerkt⁸³.

Onderzoek algemeen beleid

De onderwijsinspectie komt op grond van procesdocumenten die ze heeft uitgewerkt, tot een aantal vaststellingen voor de processen. Ze heeft geen criteria en beslisregels uitgewerkt. Ze geeft overigens geen oordeel als de school geen ongunstig advies krijgt.

⁸³ De onderwijsinspectie heeft ondertussen beslist om alle procesindicatoren te voorzien van een ontwikkelingsschaal via het gebruik van descriptoren.

5.6 Advies aan de Vlaamse Regering

Uit de onderzochte doorlichtingsverslagen blijkt dat één negatieve vakbeoordeling meestal doorslaggevend is om slechts een beperkt gunstig advies te geven, tenzij in het basisonderwijs als het om een zacht leergebied of de LOET gaat én de school het vastgestelde tekort zelf kan wegwerken. In die gevallen legt de inspectie de school geen aspecten op die ze *moet* verbeteren, maar geeft ze slechts aan wat *kan* verbeteren. Ze doet dan blijkbaar wel een uitspraak over de vraag of de school zelf tekorten kan wegwerken.

Tabel: Relatie tussen het eindadvies en het vakoordeel

Onderwijsniveau	Eindadvies	Oordeel		
Basisonderwijs	Gunstig	72,31%	Alle leergebieden <i>voldoen</i>	78,72%
			1 leergebied <i>voldoet niet</i>	21,28%
	Beperkt gunstig	27,69%	Minstens 1 leergebied <i>voldoet niet</i>	100,00%
Secundair onderwijs	Gunstig	48,57%	Alle vakken <i>voldoen</i>	100,00%
	Beperkt gunstig	54,29%	Minstens 1 vak <i>voldoet niet</i>	100,00%

In punt 4.4 werd reeds opgemerkt dat voor het advies duidelijke criteria ontbreken.

5.7 Duidelijkheid en begrijpelijkheid van het verslag

Het doorlichtingsverslag is bestemd voor de minister, de school, leerlingen en ouders. De minister en de school zijn professionelen. De school krijgt bovendien toelichting bij het verslag. Leerlingen en ouders zijn geen professionelen en krijgen geen toelichting bij het verslag. In het algemeen zijn de doorlichtingsverslagen voor de scholen zelf wellicht duidelijk en begrijpelijk, maar zij zijn dat wegens een aantal pijnpunten minder voor leerlingen en ouders. Elk doorlichtingsverslag geeft immers slechts een gedeeltelijk beeld, aangezien het slechts een beperkt aantal leergebieden, vakken, studierichtingen, indicatoren en variabelen behandelt. Voor de scholen is dat minder een probleem, daar zij bij de focusbepaling betrokken waren en de selectieredenering kennen. Voor leerlingen en ouders vormt dit wel een probleem. De verschillende focussen in de doorlichtingsverslagen maken het voor ouders en leerlingen moeilijk scholen met elkaar te vergelijken, terwijl het doorlichtingsverslag voor hen een hulpmiddel zou kunnen zijn bij de schoolkeuze.

De vaststellingen bij de leergebieden/vakken/studierichtingen en de geselecteerde processen zijn voor ouders en leerlingen moeilijk leesbaar. Ze bevatten veel jargon en zijn bedoeld voor professionelen. Bovendien is de band tussen de vaststellingen en het oordeel niet altijd duidelijk. Verder vindt een ouder of leerling nergens een overzicht van de criteria en de waardeschaal die de onderwijsinspectie hanteert bij haar oordeel.

De achterliggende gevolgen van de opdeling van het hoofdstuk over de sterktes en zwaktes in zaken die de school *kan* verbeteren en *moet* ver-

beteren krijgt geen duiding. Evenmin wordt uitgelegd dat het niet voldoen aan regelgeving op zich niet kan leiden tot een beperkt gunstig of ongunstig advies, ook al wordt geconcludeerd dat een school dit *moet* verbeteren.

5.8 Conclusie

De onderwijsinspectie gaat bij de doorlichting tewerk overeenkomstig de regelgeving en haar verdere uitwerking ervan.

De focusbepaling kent in het algemeen, op een enkele uitzondering na, een evenwichtige verdeling over leergebieden, vakken of studierichtingen. De geselecteerde procesindicatoren en -variabelen kennen daarentegen een opvallende concentratie.

De onderwijsinspectie heeft weinig door de overheid gevalideerde gegevens over het behalen van de leerdoelstellingen door de leerlingen. In de lagere scholen maakt zij in hoofdzaak gebruik van de gegevens van leerlingvolgsystemen, eigen schooltoetsen, methodegebonden toetsen en koepeltoetsen. In het secundair onderwijs gaat zij zelf na of de toetsen en examens het bereiken van de leerplandoelstellingen meten. De onderwijsinspectie rapporteert bovendien divers over de validiteit van de resultaatgegevens. Zij onderzoekt de quoterings door de leraar blijkbaar niet of rapporteert daar niet over.

De inspectie maakt meestal geen melding van het aantal leerlingen dat de leerplandoelstellingen bereikt. De doorlichtingsverslagen geven geen volledig beeld van de output en effectiviteit van de scholen. De onderwijsinspectie dient haar oordelen over leergebieden/vakken/studierichtingen te onderbouwen met gegevens die aantonen of de leerlingen de leerplandoelstellingen bereiken. Uit de doorlichtingsverslagen blijkt in meer dan één vijfde van de gevallen niet dat het oordeel van de onderwijsinspectie daarop steunt.

De doorlichtingsverslagen zijn gericht op verbetering. De doorlichtingen geven aan welke processen kunnen bijdragen aan een verbetering. Maar er ontbreken criteria voor een duidelijk oordeel en een ontwikkelingsschaal die de vorderingen van een school in beeld brengt.

De doorlichtingsverslagen zijn voor ouders en leerlingen onvoldoende duidelijk en begrijpelijk. Zij geven maar een gedeeltelijk beeld, bevatten veel jargon en bieden weinig duiding.

6 Toezicht door de overheid

6.1 Toezicht op de scholen

6.1.1 Performantie

Het inspectiekorps bestaat uit 141 onderwijsinspecteurs, die onder de leiding staan van een inspecteur-generaal en 8 coördinerende inspecteurs⁸⁴. Voor de administratieve ondersteuning doen zij een beroep op secretariaatsmedewerkers en voor de inhoudelijke ondersteuning op stafmedewerkers. Tot slot is er een doorlichtingssecretariaat, dat instaat voor de opvolging en afhandeling van de doorlichtingen. In eerste instantie lijkt het korps een relatief kleine omvang te hebben, voor zover een vergelijking met andere Europese landen mogelijk is (zie punt 1.3).

Onderstaande tabel geeft per onderwijsniveau een overzicht van het aantal doorgelichte scholen en uitgebrachte adviezen tijdens DL2 (periode september 2000 - december 2008). Tijdens DL2 was de personeelsformatie iets uitgebreider. Zo telde het korps op 1 september 2008 155 personeelsleden.

Tabel: Overzicht uitgebrachte adviezen DL2⁸⁵

Advies	Gunstig	Beperkt gunstig	Ongunstig	Totaal
Gewoon basisonderwijs	1.449	761	1	2.211
Buitengewoon basisonderwijs	89	93	1	183
Gewoon voltijds secundair onderwijs	194	617	0	811
Deeltijds beroepssecundair onderwijs	11	33	0	44
Buitengewoon secundair onderwijs	25	71	0	96
Volwassenenonderwijs	33	92	0	125
Deeltijds kunstonderwijs	89	77	0	166
Totaal	1.890 52,0%	1.744 47,9%	2 0,1%	3.636 100,0%

Daarbuiten voerde het korps tot 31 december 2008 ongeveer 1.500 opvolgingscontroles uit, meestal naar aanleiding van een *in de tijd beperkt gunstig advies*. De opvolgingscontroles resulteerden altijd in een gunstig advies, behalve in het secundair onderwijs, waar de onderwijsinspectie uiteindelijk aan 15 scholen een ongunstig advies toekende⁸⁶.

In januari 2009 startte de onderwijsinspectie met DL3. De onderstaande tabel geeft voor het basis- en secundair onderwijs het aantal doorgelich-

⁸⁴ Aantallen op 1 januari 2011.

⁸⁵ VI. Parl., schriftelijke vragen, vraag nr. 417 van 22 juni 2010.

⁸⁶ Op het einde van het schooljaar 2009-2010 kregen nog 2 basisscholen en 2 secundaire scholen een negatief advies na opvolgingscontroles. Dat brengt het aantal negatieve adviezen voor DL2 op 31 augustus 2010 op 4 voor het basisonderwijs en op 17 voor het secundair onderwijs.

te scholen en de uitgebrachte adviezen voor de periode januari 2009 - 31 augustus 2010.

Tabel: Overzicht adviezen DL3 (periode januari 2009 – augustus 2010)⁸⁷

Advies	Gunstig	Beperkt gunstig	Ongunstig	Totaal
Gewoon basisonderwijs	322	160	0	482
Buitengewoon basisonderwijs	37	12	0	49
Gewoon voltijds secundair onderwijs	76	132	2	210
Deeltijds beroepssecundair onderwijs	1	13	1	15
Buitengewoon secundair onderwijs	3	18	0	21
Totaal	439 56,5%	335 43,1%	3 0,4%	777 100,0%

In de periode van januari 2009 tot het einde van het schooljaar 2009-2010 voerde de onderwijsinspectie ook nog ongeveer 450 opvolgingscontroles uit in het kader van DL2.

De onderwijsinspectie blijkt iets sneller te werken in de beginperiode van DL3 (518 doorlichtingen en 300 opvolgingscontroles per schooljaar) dan tijdens de periode van DL2 (428 doorlichtingen en 177 opvolgingscontroles per schooljaar). De uitgebrachte adviezen zijn tijdens DL3 iets uitgesprokener dan tijdens DL2: het aandeel *beperkt gunstig* daalde ten voordele van de adviezen *gunstig* of *ongunstig*. De cijfers voor DL3 vergen weliswaar een voorbehoud. Ze betreffen immers de start van de nieuwe doorlichtingswijze die *Cahier DL3* heeft uitgewerkt.

Uit de cijfers blijkt dat de onderwijsinspectie de doorlichtingen van DL3 in een tijdspanne van 7 jaar kan afwerken. Met een cyclus van 7 jaar zou zij zich meer confirmeren met de frequenties die in Europa gelden (zie punt 1.3). Die berekening houdt evenwel geen rekening met bijkomende opdrachten en met een eventuele verhoging van de frequentie van de doorlichtingen in het kader van de gedifferentieerde aanpak. Tot slot wijst de verdeling tussen de verschillende adviezen erop dat de onderwijsinspectie zich op een degelijke manier van haar taak kwijt.

6.1.2 Gebruik door de overheid

De Vlaamse Regering heeft de erkenning van de scholen die in DL2 een ongunstig advies kregen, niet ingetrokken. Zij heeft de betrokken scholen opgeroepen om met haar verbeteracties te bepalen. Wel waren er in DL2 6 scholen met een ongunstig advies (2 basisscholen en 4 secundaire scholen) waarvan de opvolging plaatsvond na 1 september 2009 en die behandeld worden volgens de nieuwe procedure, zoals voorzien voor DL3.

⁸⁷ OECD Review Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes – Country Background Report Flemish Community (Belgium), november 2010.

Verder heeft de onderwijsinspectie tijdens DL3 tot 31 december 2010 7 ongunstige adviezen uitgebracht: voor 3 basisscholen, 3 secundaire scholen en 1 centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs.

Voor 9 van de 13 (6 + 7) scholen met een ongunstig advies (die behandeld worden volgens de nieuwe procedure) heeft de minister bij delegatie van de Vlaamse Regering de ingediende verbeteringsplannen goedgekeurd⁸⁸. Voor de 4 andere scholen (2 basisscholen, 1 secundaire school en 1 centrum voor deeltijds beroepssecundair onderwijs) was de termijn waarbinnen zij een verbeteringsplan kunnen indienen, op 1 maart 2011 nog niet verstreken.

De overheid blijkt dus bij ongunstige adviezen erg terughoudend te zijn op het vlak van de intrekking van de erkenning⁸⁹.

6.2 Jaarlijks verslag van de onderwijsinspectie (onderwijs-spiegel)

Het kwaliteitsdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering jaarlijks het Vlaams Parlement een verslag van de onderwijsinspectie bezorgt. Dat verslag, *onderwijsspiegel* genoemd, steunt op de werkzaamheden van de onderwijsinspectie en behandelt een of meer kwaliteitsaspecten van het onderwijs.

De tot op heden gepubliceerde onderwijsspiegels bevatten in hoofdzaak de resultaten van twee types van onderzoek:

- De kerngegevens over de doorlichtingen die tijdens het voorbije schooljaar plaatsvonden. Die worden aangevuld met syntheses van langere periodes, bijvoorbeeld op het einde van een doorlichtingsronde of nadat alle instellingen van een bepaald type aan bod kwamen.
- Thematische onderzoeken. Die teksten bevatten de resultaten van onderzoeken van bepaalde thema's. In sommige gevallen formuleert de inspectie ook aanbevelingen.

Bij de rapportage over de schooldoorlichtingen geeft de onderwijsinspectie per onderwijsniveau een overzicht van het aantal schooldoorlichtingen, de uitgebrachte adviezen, de motivering van de adviezen en de opvolging.

⁸⁸ De goedkeuring van de verbeterplannen schort de procedure tot opheffing van erkenning op. De opvolgingsdoorlichting vindt plaats in de laatste drie maanden van de periode van procedureopschorting door een paritair comité (artikel 42 van het kwaliteitsdecreet).

⁸⁹ Een vergelijkbare vaststelling maakte het Rekenhof bij de doorlichting van het gelijke onderwijskansenbeleid. De minister gaf, tegen de decretale bepalingen in, de scholen met een negatief inspectieverslag toch de kans verder GOK-uren toegekend te krijgen tijdens de tweede GOK-cyclus. Stuk 37-M (2007 – 2008) – Nr. 1.

De onderwijsinspectie heeft in de *Onderwijsspiegel 2007-2008*, een globaal overzicht gegeven van de tweede doorlichtingsronde. Zij verstrekte daarin dezelfde informatie als in de jaarlijkse overzichten.

De overzichten verwerken alleen de eindadviezen. Overzichten van de verbeterpunten maakt de onderwijsinspectie niet. Op macroniveau zouden dergelijke periodieke overzichten nochtans nuttige informatie verstrekken over de stand van het onderwijs en eventuele knelpunten.

De thematische onderzoeken in de onderwijsspiegels zijn divers, zoals blijkt uit het overzicht in bijlage 2.

De Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement nodigt de onderwijsinspectie systematisch uit voor een gedachtewisseling over de onderwijsspiegels. Alleen voor de onderwijsspiegels 2001-2002 en 2002-2003 was dat niet het geval.

6.3 Gebruik van de expertise van de onderwijsinspectie

Het toezicht door de onderwijsinspectie wil bijdragen tot de kwaliteit van het onderwijs en tot de beleidsvoorbereiding en -bijsturing. Door haar opdracht heeft de inspectie een grondig onderbouwd zicht over de invulling die het onderwijsveld aan de regelgeving geeft. Dat is bv. het geval voor de naleving van, onder meer, het participatie-, het gelijke onderwijskansen- of het nascholingsdecreet. Bij de bespreking van sommige belangrijke onderwijsvormingen blijkt de onderwijsinspectie ondanks haar expertise onvoldoende te zijn geconsulteerd⁹⁰.

6.4 Nationale en internationale prestatiemetingen

Het toezicht door de onderwijsinspectie geeft een beeld van het functioneren van de scholen, maar brengt niet hun effectiviteit nauwkeurig in kaart. De doorlichtingsverslagen, en bijgevolg ook de onderwijsspiegels, leveren geen globaal beeld op van de resultaten van de leerlingen op het Vlaamse niveau. Een zicht op de resultaten van de leerlingen geven wel de peilingen die de Vlaamse overheid ontwikkeld heeft. Daarnaast zijn er ook nog internationale instrumenten die de resultaten van de leerlingen meten.

Peilingen

De Vlaamse overheid wil met peilingen de realisatie van de minimumdoelen op systeemniveau nagaan. Een peiling behelst de afname van

⁹⁰ In de toekomst zal de administratie de onderwijsinspectie meer betrekken bij belangrijke onderwijsvormingen. De administratie wijst er op dat nu al bijvoorbeeld voor de uitvoering van de beleidsnota wordt gewerkt met beleidsprojecten, die opgevolgd worden door projectstuurgroepen waarin meestal ook de onderwijsinspectie vertegenwoordigd is.

toetsen over bepaalde eindtermen in een representatieve steekproef van scholen. Peilingen leveren op Vlaams niveau objectieve en betrouwbare informatie over de mate waarin de leerlingen de getoetste eindtermen of ontwikkelingsdoelen bereiken. Dat laat toe een grondige analyse te maken van de sterke en zwakke punten in het onderwijsaanbod en daaruit lessen te trekken. De peilingresultaten worden ook gebruikt bij een evaluatie en eventuele aanpassing van eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

Peilingen zijn niet ontworpen om alle essentiële inzichten, vaardigheden en attitudes van de leerlingen te meten. Een belangrijk deel van de leerplannen komt, zeker in het secundair onderwijs, bovendien niet aan bod.

Internationale instrumenten

Internationale onderzoeken zoals PISA, TIMSS en PIRLS geven een zicht op de plaats van het Vlaamse onderwijs ten opzichte van andere onderwijssystemen in bepaalde domeinen of vaardigheden.

- Het *Programme for International Student Assessment* (PISA) meet om de drie jaar de leerprestaties bij 15-jarigen inzake leesvaardigheid en wiskundige en wetenschappelijke geletterdheid. PISA verzamelt langs vragenlijsten ook informatie over de houding van leerlingen tegenover leren en over hun leerstijl. Het onderzoek vindt plaats onder auspiciën van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). De resultaten worden geanalyseerd en zijn het voorwerp van wetenschappelijk onderzoek.
- De *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) brengt om de vier jaar de leerlingprestaties voor wiskunde en wetenschappen in kaart. De leerlingen worden getoetst in het 4e leerjaar en het 2e jaar secundair onderwijs.
- De *Progress in International Reading and Literacy Study* (PIRLS) meet ten slotte om de vijf jaar de leesvaardigheid bij leerlingen in het 4e leerjaar.

Zoals de peilingen, geven ook internationale onderzoeken geen volledig, continu beeld van de leerlingresultaten op Vlaams niveau. De onderwijsinspectie becommentarieert in haar onderwijsspiegel noch de resultaten van de internationale onderzoeken, noch die van de peilingen.

6.5 Conclusie

Ondanks een relatief beperkte korpsomvang, wijzen de eerste doorlichtingscijfers uit dat, als het huidige ritme behouden wordt, de onderwijsinspectie er wellicht in zal slagen haar derde doorlichtingsronde binnen de zeven jaar af te werken.

Het toezicht van de Vlaamse overheid is erop gericht de scholen te verbeteren. In de praktijk heeft de Vlaamse Regering op grond van een negatief inspectieverslag nog geen enkele erkenning ingetrokken.

De onderwijsspiegels behandelen diverse thema's. Zij bieden een overzicht van de doorlichtingen en adviezen, maar geven geen informatie over de verbeterpunten voor de scholen. Zij geven evenmin een beeld op macroniveau van de effectiviteit van de scholen, noch van de leerlingenresultaten. Peilingen en internationale onderzoeken doen dat wel, zij het niet op een continue en volledige wijze.

Bij de bespreking van belangrijke onderwijshervormingen kan de onderwijsinspectie meer worden geconsulteerd.

7 Algemene conclusie

De Vlaamse overheid is bij het opstellen van het kwaliteitsdecreet in 2009 uitgegaan van een duidelijke visie voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, voortbouwend op het inspectiedecreet van 1991. De kern van deze visie bestaat erin dat de overheid de minimale verwachtingen bepaalt, maar dat de scholen beschikken over autonomie bij de invulling van deze verwachtingen in de praktijk. Aangezien de scholen de eerste verantwoordelijken zijn voor het verstrekken van kwaliteitsvol onderwijs, is interne kwaliteitszorg door de school belangrijk. Het toezicht door de inspectie moet volgens die visie de behoefte aan verantwoording dienen en bijdragen aan de verbetering van de schoolwerking. De inspectie dient verder uit te gaan van de output van de school en de scholen gericht door te lichten.

De Vlaamse overheid heeft haar visie goed vertaald in de regelgeving. Enkele principes zijn echter minder goed uitgewerkt, wat de opdracht van de onderwijsinspectie bemoeilijkt:

- Zo zijn geen normen vastgesteld voor de interne kwaliteitsbewaking door de scholen, waaraan de inspectie kan toetsen.
- De regelgeving voorziet evenmin in bepalingen of instrumenten die de onderwijsinspectie valide leerlingenresultaatgegevens opleveren, wat een beoordeling op grond van dergelijke resultaten bemoeilijkt.
- De regelgeving is ook onduidelijk over de toetssteen van de resultaatgegevens: moet de inspectie ze toetsen aan de ontwikkelingsdoelen en eindtermen of aan de leerplandoelstellingen? Ontwikkelingsdoelen en eindtermen dekken nog niet het volledige lesaanbod af.
- Door de beperkte mogelijkheden om tot een beoordeling op basis van resultaatgegevens te komen, ontstaat het risico dat de onderwijsinspectie zich sterk richt op een controle van de processen, waarvoor, gelet op de autonomie van de scholen, weinig normen zijn vastgesteld.
- Tot slot bepaalt de regelgeving weinig over de verantwoordingsplicht van de scholen, waardoor de inspectie ook niet kan steunen op een verantwoordingsdocument.

Het organisatorisch kader waarin de onderwijsinspectie functioneert, laat toe dat zij op een professionele, onafhankelijke en performante wijze tewerk gaat, met aandacht voor de eigen interne kwaliteitszorg. Zij moet die interne kwaliteitszorg nog verder ontwikkelen, vooral met het oog op een gelijke behandeling van de scholen. De onderwijsinspectie werkte de doorlichtingsmethode grondig, zij het complex, uit. Er zijn enkele zwakke punten:

- De inspectie toetst het aangeboden onderwijs terecht aan de leerdoelen, maar haar aanpak houdt een beperking in van het kwaliteitsdecreet, dat haar opdraagt ook na te gaan of de school de onderwijsreglementering respecteert.

- Haar onderzoek van de interne kwaliteitszorg van een school voorziet niet in een globale uitspraak of de school systematisch haar kwaliteit onderzoekt en bewaakt.
- In het algemeen ontbreken duidelijke criteria, onder meer voor de bepaling van de onderzoeksfocus, de oordelen en de adviezen.

Doordat de onderwijsinspectie onvoldoende beschikt over resultaatgegevens waarvan de validiteit vaststaat, bestaat het risico dat de doorlichtingsverslagen geen volledig correct beeld geven van de kwaliteit van een school. Het gevaar bestaat dat de onderzoeksfocus niet representatief is. Ook blijkt niet altijd uit de verslagen dat de inspectie haar oordelen onderbouwt met resultaatgegevens. Een volkomen zicht op de output en de effectiviteit van de scholen geven de verslagen niet.

De doorlichtingsverslagen maken geen gebruik van ontwikkelingschalen. Ze zijn wel op verbetering gericht. Zij zijn niet erg toegankelijk geschreven en voor ouders en leerlingen zijn ze daardoor weinig bruikbaar.

Het toezicht van de Vlaamse overheid kan bij blijvende tekortkomingen van een school tot intrekking van de erkenning leiden. Dat was nog niet het geval. De overheid streeft er in de eerste plaats naar dat de school haar werking verbetert.

Zoals de doorlichtingsverslagen, geven ook de onderwijsspiegels, die in het parlement worden besproken, een beeld van de kwaliteit van het onderwijs. Ook dat beeld is echter beperkt, aangezien het evenmin leerlingenresultaten weergeeft. Peilingen en internationale onderzoeken doen dat wel op het Vlaamse niveau, maar niet op een continue of volledige wijze.

In het Vlaamse onderwijskwaliteitsbeleid vullen de doorlichtingen, de peilingen en het internationaal vergelijkend onderzoek elkaar aan op het vlak van externe kwaliteitsbewaking. De onderwijsinspectie heeft in die externe kwaliteitsbewaking een cruciale rol.

De overheid kan ten slotte meer gebruik maken van de expertise van de inspectie bij beleidsvoorbereiding.

8 Aanbevelingen

Decreetgever

- Er is nood aan een kader en instrumenten die de validiteit van de gegevens over leerlingenresultaten garanderen. Zo kan een databank worden overwogen met genormeerde toetsen, die de scholen gedeeltelijk moeten gebruiken.
- Het is aangewezen dat de decreetgever duidelijker bepaalt of de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen.
- Er is nood aan normen waaraan de onderwijsinspectie kan toetsen of de school aan interne kwaliteitszorg doet.
- Het is wenselijk dat de decreetgever de verantwoordingsplicht van de scholen tegenover personeel, ouders en leerlingen beter uitwerkt. Er kan vervolgens overwogen worden of de inspectie, na nazicht, niet kan steunen op de verantwoordingsdocumenten.

Minister en administratie

- De overheid dient er voor te zorgen dat ze, op grond van leerlingenresultaten, beschikt over een meer continu en vollediger beeld van de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs.
- De minister en het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming dienen verder te waken over de autonomie van de onderwijsinspectie.
- De minister en het onderwijsdepartement dienen de expertise van de onderwijsinspectie meer te gebruiken bij de beleidsvoorbereiding.

Onderwijsinspectie

- De onderwijsinspectie moet bij haar doorlichtingen ook toetsen aan de onderwijsreglementering, en niet alleen aan de leerplannen of eindtermen.
- De onderwijsinspectie moet erover waken dat zij geen normen hanteert die geen steun vinden in de regelgeving.
- Het is aangewezen dat de onderwijsinspectie de doorlichtingsverslagen beter afstemt op de behoeften van ouders en leerlingen.
- De onderwijsinspectie moet haar interne kwaliteitszorg verder ontwikkelen om de gelijkgerichtheid van haar optreden te versterken. Het is aangewezen dat zij evalueert of haar focusbepaling representatief is. Ze dient voorts de criteria en ontwikkelingsschalen voor haar beoordeling verder uit te werken. Zij moet haar oordelen ten slotte, meer dan nu het geval is, onderbouwen met gegevens over leerlingenresultaten.

9 Reactie van de minister

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 20 september 2011 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 3). Hij verklaarde zich in essentie akkoord met de meeste conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof, maar wilde enkele nuanceringsaanbrengen, die vooral een duiding van de context inhouden. Zijn antwoord had twee luiken. Eerst gaf de minister een aantal algemene opmerkingen, die de audit volgens hem beter kaderen. Vervolgens reageerde hij op de aanbevelingen.

Algemene opmerkingen

De minister stelde vast dat het onderzoek plaatsvond in het eerste implementatiejaar van het decreet van 8 mei 2009. In 2009 en 2010 kreeg het decreet nog verdere uitvoering en vond een reorganisatie van de inspectie plaats. Intussen stuurde de inspectie haar werking bij en nam ook de administratie verschillende initiatieven. Zo nam Vlaanderen in 2011 deel aan de OESO Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. Daarbuiten ondersteunde de administratie scholen verder in de uitbouw van hun interne kwaliteitszorg. Zo ontwikkelde zij, in samenwerking met anderen, een zelfevaluatie-instrument voor het beleidsvoerend vermogen van scholen.

Het Rekenhof nuanceert evenwel het vroege tijdstip van de audit: het onderzoek kon wel degelijk al rekening houden met het uitvoeringsbesluit van 1 oktober 2010 en de reorganisatie van de inspectie.

Verder wees de minister op de eigenheden van het Vlaamse onderwijs: de Vlaamse overheid is geen inrichtende macht meer en het onderwijs is verzuild, wat vrij uniek is in Europa (met uitzondering van Nederland). Die eigenheden vormen volgens de minister een belangrijke verklaring voor het niet bestaan van centrale examens en voor de huidige werking van de Vlaamse onderwijsinspectie. Daarom ook heeft de decreetgever, onder meer uit respect voor de pedagogische vrijheid van de instellingen, geen model of instrumenten voor interne kwaliteitsbewaking opgelegd. Dat maakt de controletaak van de inspectie er volgens de minister niet eenvoudiger op. Volgens hem kan dat echter worden gezien als een stap in een proces, aangezien het kwaliteitsdecreet voor het eerst vastgelegd heeft dat een instelling systematisch haar eigen kwaliteit moet onderzoeken en bewaken.

Tot slot wees de minister erop dat de doorlichtingen, de peilingen en het internationaal vergelijkend onderzoek (zoals PISA) in het Vlaams onderwijskwaliteitsbeleid complementaire instrumenten voor externe kwaliteitsbewaking zijn, die niet los van elkaar functioneren.

Reactie op de aanbevelingen

De minister was het doorgaans eens met de aanbevelingen van het Rekenhof. Zo is hij van oordeel dat duidelijker bepaald moet worden of de onderwijsinspectie het onderwijs moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen. Een betere uitwerking van de verantwoordingsplicht van de scholen tegenover personeel, ouders en leerlingen, is volgens hem ook wenselijk en hij ging ermee akkoord dat over de autonomie van de onderwijsinspectie verder gewaakt moet worden. De minister erkende ook dat de onderwijsinspectie meer kan worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding, hoewel zij nu ook al wordt geconsulteerd.

De onderstaande paragrafen vatten de commentaar van de minister op enkele specifieke aanbevelingen samen:

- De minister meent dat de opstart van een intern kenniscentrum door het Ministerie van Onderwijs en Vorming ertoe kan bijdragen tegemoet te komen aan de aanbeveling te voorzien in een kader en instrumenten die valide informatie over leerlingen en scholen garanderen. Ook de verdere ontwikkeling van de educatieve portaal-site en de ondersteuning van interne kwaliteitszorg door de terbeschikkingstelling van valide toetsinstrumenten en schoolfeedback, kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van deze aanbeveling. De minister opteert er echter expliciet voor scholen niet tot het gebruik van die toetsen te verplichten.
- De minister bevestigde geen continu en volledig beeld van de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs te hebben. Verwijzend naar de frequentie en omvang van de PISA-onderzoeken van de OESO, stelde hij echter dat de Vlaamse overheid voor de peilingen een afgewogen keuze heeft gemaakt: voldoende frequent en voldoende dek-kend peilen, zonder in een toetscultuur met negatieve effecten terecht te komen. Niettemin gaf de minister toe dat het aantal systeemtoetsen in Vlaanderen beperkt is en dat nog heel wat eindtermen en vakken niet werden gepeild. Een meer continu en volledig beeld van de kwaliteit van het onderwijs is volgens het Rekenhof daarom wenselijk. Overigens kan de ontwikkeling van een kader en instrumenten die de validiteit van de gegevens over leerlingenresultaten garanderen, waarvan sprake is in de eerste aanbeveling, ook bijdragen tot een vollediger beeld.
- Met de aanbeveling dat de onderwijsinspectie bij haar doorlichtingen ook moet toetsen aan de onderwijsreglementering, en niet alleen aan de leerplannen of eindtermen, raakt het Rekenhof volgens de minister een teer punt in de externe kwaliteitsbewaking door de inspectie. Het kwaliteitsdecreet heeft inderdaad de controle van zowel de naleving van de onderwijsreglementering als van de onderwijskwaliteit aan de onderwijsinspectie toevertrouwd. Het is van groot belang het decreet ook op dit punt te respecteren. Tot nu toe neemt de onderwijsinspectie alleen de overtredingen in haar advies op die zij direct kan relateren aan de erkenningsvoorwaarden. Andere overtredingen vermeldt zij in het verslag alleen onder de punten die de onderwijsinstelling moet verbeteren. Het is vandaag nog onduidelijk wat er verder met deze overtredingen moet gebeuren.

Overigens is het volgens de minister onhaalbaar de onderwijsinspectie alle onderwijsreglementering bij elke doorlichting te doen controleren. Voor deze problematiek zoekt hij een oplossing.

- Met betrekking tot de aanbeveling dat de onderwijsinspectie erover moet waken geen normen te hanteren die niet steunen op de regelgeving, wees de minister op het probleem van de bewaartermijnen van evaluatiedocumenten in het basisonderwijs. Dat probleem deed zich in de eerste implementatiefase van het decreet voor, maar is ondertussen opgelost. Dat probleem heeft volgens het Rekenhof meer betrekking op de onderbouwing van de oordelen van de onderwijsinspectie, dan op het gebruik van normen die geen steun vinden in de regelgeving.
- De minister stelde ten slotte dat de onderwijsinspectie zeer bekommerd is om de gelijkgerichtheid van haar inspecteurs en dat zij daaraan aandacht besteedt in haar interne vorming. Volgens hem beseft de inspectie dat ze op dit punt nog kan groeien. Ook de evaluatie van de focusbepaling is volgens de minister een lopend proces. Hij meldde voorts dat de onderwijsinspectie intussen heeft beslist te onderzoeken in welke mate zij descriptoren voor de ontwikkelingsschalen kan vastleggen. Verder waarschuwde hij voor een te groot gewicht van de leerlingenresultaten in de beoordeling door de inspectie. Slaagpercentages zeggen bv. weinig zonder daarbij de onderliggende inhoud van de gestelde vragen in rekening te brengen. Het Rekenhof wijst er op dat zijn eerste aanbeveling juist daarop betrekking heeft.

Bijlage 1: CIPO-referentiekader

CONTEXT			
Identificatie	Implanting	Historiek	Reglementair kader
Administratieve gegevens	Gebouwen en terreinen	Veranderingen in beleid	Algemene regelgeving
Structuur	Ligging	Veranderingen in structuur	Specifieke regelgeving
	Kenmerken van het werkgebied		

INPUT	
Personeelskenmerken	Leerlingen- en cursistenkenmerken

PROCES			
ALGEMEEN	PERSONEEL	ONDERWIJS	
Leiderschap	Personeelsbeheer	Curriculum	
	Personeelsorganisatie	Onderwijsaanbod	
Visie-ontwikkeling	Evaluatiesysteem	Onderwijsorganisatie	
	Professionalisering	Begeleiding	
Besluitvorming	Aanvangsbegeleiding	Afstemming tussen school en CLB of andere partners	
	Deskundigheidsbevordering	Leerbegeleiding	
Kwaliteitszorg	LOGISTIEK	Loopbaanbegeleiding	
		Sociale en emotionele begeleiding	
	Materieel beheer	Evaluatie	
	Financiële middelen	Evaluatiepraktijk	
	Kostenbeheersing voor leerlingen/cursisten	Rapporteringspraktijk	
	Uitrusting		
	Infrastructuur		
	Welzijn		
	Veiligheid		
	Gezondheid en hygiëne		
	Milieu		
	Werken/stages		

OUTPUT		
(Leer)prestaties	Outcomes	
Bereikte resultaten met resultaatsverplichting	Vervolgonderwijs	
Bereikte resultaten met inspanningsverplichting	Aansluiting op de arbeidsmarkt	
Schoolloopbaan	Tevredenheid	
Voortgang	Welbevinden leerlingen/cursisten	
Toegang tot onderwijs	Tevredenheid personeel	
	Tevredenheid van partners met wie wordt samengewerkt	

Bijlage 2: Thematische onderzoeken in onderwijs-spiegels

Jaargang	Thematische onderzoeken
2001-2002	1. De nascholing 2. Basisonderwijs: tevredenheidsonderzoek bij ouders 3. Basisonderwijs: hoe scholen de doorlichting hebben ervaren 4. De vaccinatiecampagne ter preventie van meningitis-c en de effecten op het takenpakket van de clb's 5. Secundair onderwijs: gebruik van het lestijdenpakket
2002-2003	Nummer over de schooldoorlichtingen
2003-2004	1. Opvolging van de leerplicht 2. Ict-bevraging 3. Het onderwijs van het Frans in het basisonderwijs en de aansluiting op de eerste graad van het secundair onderwijs 4. De knelpunten rond de opleiding 'verzorgende' binnen opleidingsvorm 3 in het buitengewoon onderwijs 5. Hoe zit het met de planlast?
2004-2005	1. Gelijke kansen voor iedereen? 2. Opvoeden en onderwijzen tot tolerantie - karakteristieken van het levensbeschouwelijk onderricht in het licht van GOK
2005-2006	1. Wat heb je vandaag geleerd? een onderzoek naar de realisatie van ontwikkelingsdoelen en eindtermen in scholen en centra 2. Hoe vernieuwend zijn scholen en centra? goede praktijkvoorbeelden illustreren de innovatieve kracht 3. Gezondheidseducatie in het Vlaamse onderwijs: een onderzoek naar de keuzes en de aanpak
2006-2007	1. De beginnende leraar. een nulmeting van de aanvangsbegeleiding en de startcompetenties
2007-2008	1. Gok II 2. Leren & werken
2008-2009	1. Schoolloopbaanbegeleiding in de praktijk 2. Evaluatie van de invoering en het gebruik van functiebeschrijvingen in het basisonderwijs en het deeltijds kunstonderwijs
2009-2010	1. Controle van de internaten 2. Onderzoeken talen

Bijlage 3: Antwoord van de minister van Onderwijs

20 september 2011

Geachte heer Desomer
Geachte heer Van Ingelgem

Met veel interesse heb ik het ontwerpverslag gelezen over de audit van het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. Net als mijn administratie en de onderwijsinspectie ben ik van oordeel dat de audit en het ontwerpverslag ervan grondig voorbereid en uitgewerkt werden en dat de conclusies en aanbevelingen degelijk onderbouwd zijn. Daardoor heeft het ontwerpverslag in mijn kabinet, de administratie en de onderwijsinspectie aanleiding gegeven tot diepgaande discussies over de werking en uitkomsten van de kwaliteitsbewaking door de inspectie. Bovendien zijn er, zoals dat in onderwijsmilieus gebruikelijk is, al verbeteracties uitgevoerd en andere zijn gepland. Ik wens het Rekenhof dan ook uitdrukkelijk te danken voor het gevoerde onderzoek en voor de aanzet tot verbetering die gegeven werd.

Toch betekent mijn waardering voor het gevoerde werk niet dat ik het met alle conclusies en aanbevelingen eens ben. Maar behoudens enkele nuanceringen die ik hierna wens aan te brengen, kan ik mij als minister, bevoegd voor onderwijs, in essentie akkoord verklaren met de meeste conclusies en aanbevelingen van het Hof.

Mijn reactie heeft twee grote luiken. Eerst wens ik een aantal algemene opmerkingen te geven over uw beschrijving van het kwaliteitsbeleid in Vlaanderen. Vervolgens ga ik in op de aanbevelingen uit het ontwerpverslag.

Algemene opmerkingen

Zoals vermeld, ben ik van oordeel dat de audit van het Rekenhof grondig gebeurde. Toch zou ik een aantal elementen, die de audit beter kaderen, willen vermelden. Deze elementen hebben betrekking op de timing van het onderzoek van het Rekenhof, op een aantal eigenheden van het Vlaamse onderwijs(beleid), en op de complementariteit van de schooldoorlichtingen met twee andere instrumenten voor externe kwaliteitsbewaking.

Wat het tijdstip van de audit betreft, stel ik vast dat het onderzoek is gevoerd in 2010, tijdens het eerste implementatiejaar van het decreet van 8 mei 2009. Daardoor ontbrak het uitvoeringsbesluit van 1 oktober 2010. Tijdens het eerste implementatiejaar vond een reorganisatie van de inspectie plaats. Zo werd een generiek ambt van onderwijsinspecteur ingevoerd, werd de inspectieleiding herschikt en werd de niveauoverstijgende aanpak op de rails gezet. Intussen is de werking, op basis van grondige evaluaties en besprekingen binnen de inspectie, al bijgestuurd.

Ook binnen de administratie zijn er sinds 2010 nieuwe initiatieven genomen op het vlak van kwaliteitszorg. Zo nam Vlaanderen in 2011 deel aan de OESO "Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes". Die OESO-review brengt in beeld hoe verschillende landen onderwijseffecten evalueren op het niveau van het onderwijssysteem, de school, de leraren en de leerlingen en hoe dit een geïntegreerd geheel vormt. De resultaten en aanbevelingen van de review zullen wellicht dit najaar beschikbaar zijn. Op 7 december 2011 staat een Vlaamse studiedag over de OESO-review gepland, waarop mevr. Claire Shewbridge (OESO-expert) aanwezig zal zijn. Prof. dr. Peter Van Petegem (UA), die het Vlaamse achtergrondrapport voor de OESO-review maakte, heeft bovendien een Nederlandse vertaling van dit achtergrondrapport gemaakt. Op basis van het OESO-rapport, het Vlaamse achtergrondrapport, de studiedag en het auditverslag van het Rekenhof zullen we het beleid rond kwaliteitszorg tegen het licht houden en waar nodig bijsturen.

Daarnaast nam de onderwijsadministratie verdere initiatieven om scholen te ondersteunen in de uitbouw van hun interne kwaliteitszorg. Zo werd het aanbod aan paralleltoetsen uitgebreid op de website <http://www.ond.vlaanderen.be/toetsenvoorscholen/>. Bovendien werd, in samenwerking met Prof. dr. Van Petegem en de pedagogische begeleidingsdiensten, een zelfevaluatie-instrument ontwikkeld over beleidsvoerend vermogen van scholen. Dit instrument wordt in het najaar van 2011 ter beschikking gesteld aan de scholen.

Kortom, de realiteit heeft het ontwerpverslag deels ingehaald, wat overigens logisch is in een onderwijsbeleid en in kwaliteitsbewaking die constant in beweging zijn.

Wat de eigenheden van het Vlaamse onderwijs betreft, denk ik dat die te weinig in het ontwerpverslag beschreven worden, zeker wanneer de vergelijking met het buitenland gemaakt wordt. Zo zijn het feit dat de Vlaamse overheid geen inrichtende macht in het onderwijs meer is en de verzuiling in het onderwijs vrij uniek in Europa (m.u.v. Nederland). Deze eigenheden vormen echter een belangrijke verklaring voor het niet-bestaan van centrale examens en voor de huidige werking van de Vlaamse onderwijsinspectie.

Deze eigenheid van de Vlaamse onderwijscontext is ook vertaald in het kwaliteitsdecreet, bijvoorbeeld op het gebied van de interne kwaliteitsbewaking door scholen en de externe kwaliteitsbewaking daarvan door de inspectie. Meer bepaald besliste de decreetgever, uit respect voor de pedagogische vrijheid van de instellingen, geen model of instrumenten voor interne kwaliteitsbewaking op te leggen. Dat maakt de controletaak van de inspectie er niet eenvoudiger op (waaraan het ontwerpverslag volgens mij terecht refereert op p.15). Maar tegelijk kan men dit zien als een stap in een proces omdat het kwaliteitsdecreet voor het eerst vastgelegd heeft dat een instelling systematisch haar eigen kwaliteit moet onderzoeken en bewaken. Met betrekking tot de controle op het beleidsvoerend vermogen van scholen (BVV) werd beslist dat de inspectie

een uitspraak doet over BVV indien er tekorten zijn, maar anders niet. Na de normale weg van onderhandelingen en parlementaire besluitvorming werd aldus een evenwicht bereikt tussen overheid en onderwijsverstrekkers.

Tot slot wijs ik nog op het feit dat de doorlichtingen, de peilingen en het internationaal vergelijkend onderzoek (zoals PISA) in het Vlaamse onderwijskwaliteitsbeleid complementaire instrumenten voor externe kwaliteitsbewaking zijn. De doorlichtingen controleren de kwaliteit van het onderwijs/de leerlingenbegeleiding op het niveau van de instellingen d.m.v. gesprekken, observaties en documentanalyses. Ze geven bovendien een geaggregeerd beeld van de kwaliteit op systeemniveau. De peilingen onderzoeken via prestatiemetingen bij leerlingen in welke mate eindtermen en ontwikkelingsdoelen bereikt worden op systeemniveau. Door deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek gaan we na hoe leerlingen in het Vlaamse leerplichtonderwijs presteren in vergelijking met leeftijdsgenoten/jaargenoten in het buitenland. Nu lijkt het alsof deze drie instrumenten in de externe kwaliteitsbewaking los van elkaar functioneren, wat niet het geval is.

Ik ben van oordeel dat deze kadering in een tijdsperspectief, in een stuk Vlaamse onderwijs eigenheid en in een breder geheel van kwaliteitsbewakinginstrumenten bijdraagt tot een beter begrip van het Vlaamse beleid voor kwaliteitszorg in onderwijs en vorming.

Reactie op de voorlopige aanbevelingen

Net als in het ontwerpverslag van het Rekenhof worden mijn reacties onderverdeeld per aangesproken actor. De aanbevelingen van het Rekenhof worden eerst letterlijk overgenomen. Daarna volgt mijn reactie.

Decreetgever

“Er is nood aan een kader en instrumenten die de validiteit van de gegevens over leerlingenresultaten garanderen. Zo kan een databank worden overwogen met genormeerde toetsen, die de scholen gedeeltematig moeten gebruiken.”

Doordat binnen het Ministerie van Onderwijs en Vorming een kenniscentrum opgestart wordt, meen ik in een kader en instrumenten te voorzien met valide informatie over leerlingen en scholen. Verdere expertiseontwikkeling, onder meer op het gebied van datamining op de databanken van het ministerie en in het kader van Vlaams en internationaal vergelijkend onderzoek, is aldus verzekerd. Deze expertise zal bovendien meer dan vroeger verankerd zijn en ingezet worden in de beleidsvoorbereiding van het departement. Ook de verdere ontwikkeling van de educatieve portaalsite (in samenwerking met de onderwijsverstrekkers) en de ondersteuning van interne kwaliteitszorg door het ter beschikking stellen van valide toetsinstrumenten en schoolfeedback kunnen in dit kader gezien worden. Het ministerie heeft dit reeds geconcretiseerd in de uitbouw van de Toetsen voor scholen-website, die systematisch wordt uitgebreid en bijvoorbeeld na elke peiling gevoed wordt met nieuwe paral-

leltoetsen. Eigenlijk functioneert die website als een exemplarische databank met genormeerde toetsen (namelijk met paralleltoetsen, een leerlingvolgsysteem en screeninginstrumenten). We kiezen er echter expliciet voor om het gebruik van die toetsen niet verplicht te maken voor scholen. Onderwijsverstrekkers hebben immers het recht om bovenop de eindtermen eigen doelstellingen te formuleren en die ook te toetsen bij hun leerlingen. Daarom kiezen we er eveneens doelbewust voor om bijvoorbeeld de OVSG-toetsen of de interdiocesane toetsen niet te valideren vanuit de overheid. Overigens komt het eerder aan de onderzoekswereld toe om de psychometrische kwaliteit van dergelijke toetsen te onderzoeken dan aan de overheid.

"Het is aangewezen dat de overheid duidelijker bepaalt of de onderwijsinspectie het aangeboden onderwijs moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen."

Hierin geef ik het Rekenhof gelijk. De regelgeving is inderdaad niet duidelijk over de toetssteen die de inspectie moet hanteren bij de doorlichtingen. Momenteel waarborgt de onderwijsinspectie de gelijke behandeling van scholen maximaal door enerzijds in het erkenningsonderzoek uitsluitend die leerplandoelen op te nemen die nodig zijn om de eindtermen te bereiken en de ontwikkelingsdoelen na te streven en door anderzijds louter aanbevelingen te formuleren voor de leerplandoelen die bovenop het wettelijke minimum zijn geformuleerd. Maar de regelgeving is inderdaad niet eenduidig. Ik heb dan ook mijn administratie de opdracht gegeven de onduidelijkheden in de regelgeving op te lijsten zodat die weggewerkt kunnen worden. Zelf ben ik er voorstander van om, zoveel mogelijk (want er bestaan niet voor alle vakken eindtermen), de eindtermen als toetssteen te nemen. Tenslotte zijn die eindtermen door een democratisch proces gegaan en zijn die voor iedereen dezelfde. De toetssteen die de inspectie dan in haar doorlichtingen zou hanteren zou bijgevolg ook voor iedereen dezelfde zijn. Maar er zijn ook redenen om de leerplannen (die door de inspectie goedgekeurd zijn) als toetssteen te hanteren, zoals de inspectie momenteel doet, bijvoorbeeld voor vakken waarvoor nog geen eindtermen geformuleerd zijn. Men zegt daarover wel eens dat de leerplannen het contract tussen de school en de ouders vormen. Vanuit die redenering kan men beargumenteren om de inspectie de realisatie van de leerplannen te laten controleren. Het gelijkheidsbeginsel wordt echter niet gerespecteerd als de leerplannen als toetssteen genomen worden. Die zijn immers niet dezelfde voor alle instellingen. Ik ben dus voorstander van de piste van de eindtermen als toetssteen, maar ben bereid om hierover het gesprek met de onderwijsverstrekkers aan te gaan. In die discussie moeten we bovendien rekening houden met de uitrol van de kwalificatiestructuur en de bijhorende definitie van beroepskwalificaties en onderwijskwalificaties.

"Er is nood aan normen waaraan de onderwijsinspectie kan toetsen of de school aan interne kwaliteitszorg doet."

Ik lees in het ontwerpverslag van het Rekenhof een (volgens mij terecht) bekommernis om de kwaliteit van de interne kwaliteitszorg van de

onderwijsinstellingen. Ik deel die zorg maar wens erop te wijzen dat het in de onderhandelingen voor het kwaliteitsdecreet niet haalbaar bleek om het beleidsvoerend vermogen van scholen en de interne kwaliteitszorg te laten controleren door de onderwijsinspectie (zie algemene opmerkingen). Het enige dat in het kwaliteitsdecreet over de interne kwaliteitszorg bepaald werd, is dat elke instelling op systematische wijze haar eigen kwaliteit moet onderzoeken en bewaken, op de wijze die zij zelf kiest (art.6). De decreetgever heeft m.a.w. geen regels opgelegd over de vormgeving van de interne kwaliteitszorg.

In normen om te toetsen of de interne kwaliteitsbewaking effectief plaatsvindt, is evenmin voorzien. Ik vind dat jammer, maar aanvaard de compromissen die daarover gesloten zijn. Ik wil er echter op wijzen dat de overheid nog andere beleidsinstrumenten dan regelgeving kan inzetten. Meer bepaald voeren we vanuit de overheid een beleid van stimulering, en niet van verplichting om de interne kwaliteitszorg te professionaliseren en scholen beleidskrachtiger te maken. Dat doen we onder meer door vrijblijvend valide toetsinstrumenten aan te bieden via de Toetsen voor scholen-website (zie hoger). We hebben bovendien een onderzoek toegekend aan Prof. dr. Van Petegem over het beleidsvoerend vermogen van scholen. Daarin werd een zelfevaluatie-instrument voor scholen ontwikkeld. Op 24 oktober 2011 wordt dat instrument voorgesteld op een studiedag.

"Het is wenselijk dat de decreetgever de verantwoordingsplicht van de scholen tegenover personeel, ouders en leerlingen beter uitwerkt. Er kan vervolgens overwogen worden of de inspectie, na nazicht, niet kan steunen op de verantwoordingsinstrumenten."

Ook op dit punt geef ik het Rekenhof gelijk. Het participatiedecreet van 2004 voorziet niet in het verplicht bespreken van doorlichtings- of andere inspectieverslagen op de schoolraad en ik ben van oordeel, net als het Rekenhof, dat dat toch aangewezen is. Ik denk namelijk dat iedereen het recht heeft het kwaliteitsoordeel van de onderwijsinspectie over de eigen instelling te kennen. Dat kan al dankzij de website <http://www.ond.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen/> en door circulatie van het doorlichtingsverslag binnen de instellingen zelf. Maar meer nog denk ik dat iedereen - besturen, directies, leerkrachten, ouders, leerlingen - baat heeft bij een open, democratische discussie over de kwaliteit van de eigen instelling (wat op vele scholen wellicht al gebeurt). Dat is wat we met een verplichte bespreking van inspectieverslagen (doorlichtingsverslag en, indien van toepassing, verbeterplannen) op de schoolraad willen bereiken. Dit najaar nemen we dit op in het minidecreet participatie. Wat dan de mogelijke verantwoordingsinstrumenten van scholen aan ouders en leerlingen betreft, ben ik bereid ook hierover het debat met de onderwijsverstrekkers aan te gaan. In Nederland bijvoorbeeld zijn scholen verplicht om zich tegenover ouders en leerlingen te verantwoorden met eigen documenten. We kunnen iets dergelijks ook overwegen in Vlaanderen. We moeten daarbij volgens mij het evenwicht tussen autonomie en verantwoording bewaken.

Minister en administratie

"De overheid dient er voor te zorgen dat ze, op grond van leerlingresultaten, beschikt over een continu en volledig beeld van de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs."

Op dit punt ben ik het niet helemaal eens met het Rekenhof. Noch ikzelf noch mijn administratie en de onderwijsinspectie betwijfelen de zin van valide leerlingresultaten in de externe kwaliteitsbewaking. Net omdat we van het belang daarvan overtuigd zijn, werd geïnvesteerd in peiling-onderzoek, paralleltoetsen, de Toetsen voor scholen-website, deelname aan internationaal vergelijkend onderzoek, de uitbouw van een kenniscentrum in het onderwijsdepartement, en, niet te vergeten, in de uitbouw en het onderhoud van de databanken en het datawarehouse van het ministerie (met o.a. gegevens over zittenblijven, schoolse vertraging en doorstroming naar vervolgonderwijs). Bovendien gebruikt de onderwijsinspectie voor haar focusbepaling onder meer de gegevens over 'outcomes' en schoolloopbanen uit de databanken. Maar het klopt dat het aantal systeemtoetsen beperkt is in Vlaanderen. Momenteel zijn er nog heel wat eindtermen en vakken die nog niet werden gepeild (bijvoorbeeld omdat er voor heel wat vakken nog geen eindtermen bestaan) of waar er (nog) geen parallelversies voor bestaan. Bovendien kunnen niet alle eindtermen d.m.v. toetsen geëvalueerd worden (bijvoorbeeld om technische redenen). Een "continu en volledig beeld van de kwaliteit van het Vlaamse onderwijs" hebben we bijgevolg inderdaad niet. Maar dat is volgens mij ook niet nodig. Zo neemt de OESO ook niet jaarlijks haar PISA-onderzoek bij 15-jarigen af omdat ze uit effectiviteitsonderzoek weet dat om de paar jaar toetsen ruim voldoende is om op systeemniveau een betrouwbaar en valide beeld van de leerlingprestaties en van de evoluties daarin te krijgen. Dat is exact dezelfde strategie als we met de peilingenkalender volgen. Evenmin toetst de OESO in haar PISA-onderzoek alle mogelijke competenties, maar ze beperkt zich tot, in dit geval, drie soorten geletterdheid. Ook wij hebben voor de peilingen een afgewogen keuze gemaakt, waarbij we opteren voor het toetsen van een rijke variatie aan inhouden. Onze beleidskeuze is om voldoende frequent en voldoende dekkend te peilen. In onze ogen hebben we daarmee voldoende beleidsrelevante informatie. We wensen, tot slot, ook niet frequenter te toetsen dan we nu gepland hebben. We willen namelijk absoluut vermijden dat we in een toetscultuur, zoals in Engeland en de VS, terechtkomen. We hoeden ons voor de negatieve effecten van dergelijk doorgedreven toetsbeleid op leerlingen, leerkrachten, schooldirecties en schoolbesturen, o.a. op het vlak van stress, verschaald onderwijs door het "teaching to the test", en veranderende, competitievere verhoudingen tussen deze actoren. We zijn er ons, tot slot, van bewust dat een kalender van Vlaamse en internationale peilingen telkens een aanzet geeft tot vernieuwingen in het onderwijssysteem. We moeten erover waken dat het ritme van deze vernieuwingen voor alle actoren beheersbaar blijft.

"De minister en het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming dienen verder te waken over de autonomie van de onderwijsinspectie."

Ik ga akkoord met het Hof.

"De minister en het onderwijsdepartement dienen de expertise van de onderwijsinspectie meer te gebruiken bij de beleidsvoorbereiding."

Het onderwijsdepartement en ikzelf volgen het Rekenhof hierin. Het is niet zo dat het onderwijsdepartement of mijn kabinet de onderwijsinspectie niet consulteren in de beleidsvoorbereiding, maar we erkennen dat dit beter kan. Zo wordt voor de uitvoering van de beleidsnota gewerkt met beleidsprojecten, die opgevolgd worden door projectstuurgroepen waarin meestal ook de agentschappen en de onderwijsinspectie vertegenwoordigd zijn. Daarnaast zijn het departement, de agentschappen en de onderwijsinspectie betrokken bij het bepalen van de themazetting van het OBPWO. De Onderwijsspiegel vormt ook een interessante informatiebron voor de beleidsvoorbereiding. Daarenboven wordt de inspectie in elk opvolgingstraject n.a.v. peilingresultaten geconsulteerd en wordt gevraagd naar eventuele evidentie uit de doorlichtingen die de peilingresultaten ondersteunt of nuanceert. Ze wordt ook actief betrokken bij het formuleren van mogelijke verbeteracties. Tot slot is de inspectie eveneens vertegenwoordigd in de stuurgroepen van Vlaams en internationaal vergelijkend onderzoek. De expertise van de onderwijsinspectie wordt m.a.w. al ingezet bij hervormingen en bij de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Maar het is wel zo dat de inspectie hier nog meer dan vandaag bij kan betrokken worden. Ik heb het onderwijsdepartement gevraagd om de aanboring van de expertise van de inspectie te herbekijken. Een aantal maatregelen daarvoor zijn inmiddels lopende, ook van de kant van de onderwijsinspectie. De inspectie werkt namelijk aan een betere, compactere datacommunicatie met het departement en met mij.

Onderwijsinspectie

"De onderwijsinspectie moet bij haar doorlichtingen ook toetsen aan de onderwijsreglementering, en niet alleen aan de leerplannen of eindtermen."

Hier meen ik dat het Rekenhof een teer punt in de externe kwaliteitsbewaking door de inspectie aanraakt. De controle van zowel het naleven van de onderwijsreglementering als van de onderwijskwaliteit is door het kwaliteitsdecreet inderdaad toevertrouwd aan de onderwijsinspectie. Het is van groot belang dat het decreet ook op dit punt gerespecteerd wordt. Ik had het in mijn reactie al over het probleem van de onduidelijkheid in de regelgeving over de toetssteen voor de doorlichtingen (namelijk de eindtermen of de leerplannen) en over mijn voorkeur voor de eindtermen als toetssteen. Daarnaast moet er volgens mij meer duidelijkheid komen over welke onderwijsreglementering in het kader van de doorlichtingen moet gecontroleerd worden, en welke tijdens controles door andere instanties (bijvoorbeeld de verificatie). In dit verband wil ik wijzen

op een knelpunt waardoor een en ander (gedeeltelijk) verklaard kan worden. Enerzijds wil het decreet dat de onderwijsinspectie nagaat of een onderwijsinstelling de onderwijsreglementering respecteert⁹¹ en legt het decreet het referentiekader vast dat eveneens verwijst naar de reglementaire verplichtingen van instellingen betreffende de minimumdoelstellingen, de erkenningsvoorwaarden en de financierings- en subsidieringsvoorwaarden en naar de reglementaire verplichtingen van instellingen⁹². Anderzijds is art.39 onduidelijk over de basis waarop de verdere erkenning van een structuuronderdeel of instelling geadviseerd wordt, op louter het voldoen aan de erkenningsvoorwaarden of breder. Tot nu toe neemt de onderwijsinspectie de overtredingen die direct gerelateerd kunnen worden aan de erkenningsvoorwaarden op in het advies. Dat blijkt onder andere uit de overzichten in de Onderwijsspiegel 2009-2010. Er is echter een probleem voor de overtredingen die niet direct kunnen in verband gebracht worden met de erkenningsvoorwaarden. Zij worden niet in het advies opgenomen en worden vermeld in het verslag onder punten die de onderwijsinstelling moet verbeteren. Het is, zoals het Rekenhof terecht signaleert, vandaag nog onduidelijk wat er verder met deze overtredingen moet gebeuren. Hiervoor moet er een oplossing komen.

Het is voor mij duidelijk dat het niet haalbaar is om alle onderwijsreglementering bij elke doorlichting te laten controleren door de onderwijsinspectie, gezien de omvang van deze reglementering. Dan komt de inspectie niet toe aan de controle van de onderwijskwaliteit. Na de inwerkingtreding van het kwaliteitsdecreet heeft de onderwijsinspectie haar werking op het vlak van de controle van de onderwijsreglementering echter bijgesteld. Zo gaat de onderwijsinspectie ervan uit dat als ze het CIPO-kader gebruikt als referentiekader voor haar doorlichtingsinstrumenten, ze ook de onderwijsreglementering in haar instrumenten kan meenemen. Kort na de publicatie van het uitvoeringsbesluit over het CIPO-kader is de onderwijsinspectie, in samenwerking met WetWijs, gestart met het opvullen van de indicatoren en variabelen van het CIPO-kader met de daarbij horende regelgeving. Dit is echter vrij recent opgenomen en hierover moet de inspectie, zowel intern als extern, nog grondig communiceren. Daarnaast onderzoekt de onderwijsinspectie momenteel welke reglementering ze tijdens de doorlichtingen zal controleren, en welke niet. Uiteraard zal de onderwijsinspectie daarover met mijn kabinet en de onderwijsadministratie afspraken maken, onder meer over welke instantie dan wél zal instaan voor de controle van regelgeving die niets met de onderwijskwaliteit te maken heeft. Waar nodig wordt de regelgeving op het vlak van de controle door de onderwijsinspectie aangepast. Ik ben van oordeel dat het in ieders belang is, en in de eerste plaats van de doorgelichte instellingen, om te weten wat de 'scope' van de doorlichting is, incl. welke reglementering in de doorlichtingen gecontroleerd wordt, en welke niet.

⁹¹ Artikel 4 §2 stelt immers dat het verstrekken van kwaliteitsonderwijs minimaal inhoudt dat de onderwijsinstelling de onderwijsreglementering respecteert.

⁹² Artikel 38 §2.

"De onderwijsinspectie moet erover waken dat zij geen normen hanteert die geen steun vinden in de regelgeving."

Ik ben van mening dat deze aanbeveling in belangrijke mate slaat op een probleem dat zich tijdens de eerste implementatiefase van het decreet voordeed, maar dat ondertussen opgelost is. Meer bepaald deed er zich ten tijde van het onderzoek door het Rekenhof een probleem voor in de doorlichtingsbezoeken in het basisonderwijs. Een knelpunt voor het basisonderwijs was dat, bij de start van de nieuwe doorlichtingsronde, de inspecteurs in de basisscholen geconfronteerd werden met het ontbreken van evaluatiedocumenten (test- en toetsgegevens). De omzendbrief over de bewaartermijnen week hier af van de overige onderwijsniveaus, waar wel expliciet gesteld werd dat de scholen de evaluatiedocumenten van het vorige schooljaar moeten bewaren. De betreffende omzendbrief werd op vraag van de onderwijsinspectie recent aangepast. Dit verklaart in belangrijke mate waarom de inspecteurs zich in het basisonderwijs tijdens het eerste jaar van de nieuwe doorlichtingsronde vooral moesten behelpen met koepel- en andere toetsen.

"Het is aangewezen dat de onderwijsinspectie de doorlichtingsverslagen beter afstemt op de behoeften van ouders en leerlingen."

Mijn administratie, de onderwijsinspectie en ikzelf zullen deze aanbeveling ter harte nemen. In de loop der jaren is de inspectie in haar functie geëvolueerd van een controleorgaan voor de minister, over een controleorgaan en stimulator voor verbetering voor de scholen, naar én controleorgaan én stimulator tot verbetering én stilaan ook een informerende instantie voor ouders en leerlingen. Met dit verschuivende doelpubliek van de doorlichtingsverslagen lijkt het mij dan ook logisch dat de inspectie haar communicatie deels moet herprofilieren. Daarvoor ondernam de onderwijsinspectie al de eerste stappen. Zo maakte ze een samenvatting in bevattelijke taal van alle doorlichtingsverslagen. Eveneens maakte ze de doorlichtingsverslagen publiek op de website <http://www.ond.vlaanderen.be/doorlichtingsverslagen/>. Het feit dat dit één van de meest geconsulteerde websites van het onderwijsministerie is, toont volgens mij trouwens aan dat het met de toegankelijkheid van de doorlichtingsinformatie nog zo slecht niet gesteld is. Dat betekent weliswaar nog niet noodzakelijk dat de doorlichtingsverslagen ook vlot leesbaar zijn voor ouders en leerlingen. We zijn er ons van bewust dat dit groeiproces nog niet voltrokken is. Maar er wordt aan gewerkt, bijvoorbeeld in de interne vorming van de inspectie.

"De onderwijsinspectie moet haar interne kwaliteitszorg verder ontwikkelen om de gelijkgerichtheid van haar optreden te versterken. Het is aangewezen dat zij evalueert of haar focusbepaling representatief is. Ze dient voorts de criteria en ontwikkelingsschalen voor haar beoordeling verder uit te werken. Zij moet haar oordelen ten slotte, meer dan nu het geval is, onderbouwen met gegevens over leerlingresultaten."

Interne kwaliteitsbewaking is per definitie nooit af. De onderwijsinspectie beseft dit volgens mij beter dan wie ook. In haar interne kwaliteitsbewaking is de onderwijsinspectie zeer bekommerd om de gelijkgerichtheid

van haar inspecteurs in de doorlichtingen. Ze wil immers de gelijke behandeling van de instellingen garanderen, zoals dat bij decreet trouwens ook verplicht is. Aan de gelijkgerichtheid besteedt de inspectie onder meer aandacht in haar interne vorming, maar ze beseft dat ze op dit punt nog kan groeien.

Ook de evaluatie van de focusbepaling is een proces dat gaande is. Zo worden de criteria geoptimaliseerd om de representativiteit van de focus te bewaken (de zogenoemde handvaten) en om de onafhankelijkheid van de focus te garanderen in verhouding tot de beschikbare deskundigheden. De onderwijsinspectie erkent m.a.w. dat de ontwikkeling en optimalisering van deze instrumenten nog steeds in proces is en dat ze ten tijde van de audit en nu ook nog een weg te gaan heeft. Zo is een instrument om het welbevinden van leerlingen en cursisten in kaart te brengen gevalideerd en klaar voor gebruik, maar moet dit nog gebeuren voor het instrument over het welbevinden van het personeel. In die omstandigheden is uiteraard nog maar gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de decretale bepaling⁹³ dat de onderwijsinspectie de doorlichtingsinstrumenten moet bekend maken. Wat de ontwikkelingsschalen betreft, heeft de onderwijsinspectie ondertussen ook beslist om te onderzoeken in welke mate hiervoor descriptoren kunnen ontwikkeld worden.

Tot slot zie ik dat het Rekenhof veel waarde hecht aan de integratie van leerlingenresultaten in het doorlichtingsverslag. Maar ik wens te wijzen op twee zaken. Ten eerste mag de inspectie de resultaten van peiling-onderzoek en ander onderzoek (bijvoorbeeld internationaal vergelijkend onderzoek), zo de instelling die al voorlegt aan de inspectie, niet publiek maken. Anders respecteert de inspectie het kwaliteitsdecreet niet. Scholen verplichten om de resultaten van hun zelfevaluatie voor te leggen aan de inspectie zou bovendien kunnen leiden tot verkeerd gebruik van deze instrumenten en vooral tot 'window dressing'. Ten tweede wil ik waarschuwen voor een al te groot gewicht van leerlingenresultaten in de beoordeling door de inspectie. Slaagpercentages bijvoorbeeld zeggen weinig of niets als men de onderliggende inhouden van de gestelde vragen niet in rekening brengt.

Ik ben van oordeel dat de manier waarop het kwaliteitstoezicht door de inspectie momenteel geconcipieerd is en uitgevoerd wordt grote kwaliteiten heeft. Een fundamenteel nieuwe stap in het kwaliteitstoezicht is het feit dat het decreet het CIPO-referentiekader opnam (dat output per definitie steeds in verband brengt met input- en procesvariabelen binnen een bepaalde context). Het is een duidelijk uitgeschreven indicatorenstelsel dat aangeeft welke aspecten van kwaliteit essentieel zijn om een excellente organisatie te worden. De inspectie gaat daarenboven ter plaatse in de scholen en baseert zich in haar controle niet louter op bijvoorbeeld door scholen vrijwillig ter beschikking gestelde toetsresultaten. Uit de onderwijsliteratuur over (de controle op) de interne kwaliteitsbewaking blijkt immers dat zowel de interne kwaliteitsbewaking als de externe kwaliteitsbewaking daarvan complexe aangelegenheden zijn waarbij valide toetsen op schoolniveau een instrument vormen, maar dat

⁹³ Artikel 38 §3 bepaalt dat de inspectie op basis van het referentiekader de doorlichtingsinstrumenten vaststelt en bekend maakt.

ook processen en micropolitieke aspecten hier bepalend zijn. Dit inzicht heeft de decreetgever meegenomen in zijn functie bepaling voor de inspectie.

Ik ben dus overtuigd van de kwaliteit van het kwaliteitstoezicht door de onderwijsinspectie en de ontwerp teksten van de OESO-review lijken me in deze overtuiging te steunen (zie hoger). Maar net zoals ik verwacht dat onderwijsinstellingen en CLB's hun doorlichtingsverslag gebruiken als een aanzet tot en instrument voor onderwijsverbetering, verwacht ik datzelfde verbeteringsproces ook binnen de onderwijsinspectie en mijn administratie naar aanleiding van deze audit van het Rekenhof.

Daarom wens ik u nogmaals te bedanken voor het sérieux waarmee uw diensten het kwaliteitstoezicht door de onderwijsinspectie tegen het licht hebben gehouden. Mijn administratie, de onderwijsinspectie en ikzelf zijn onder de indruk van de kwaliteit van deze audit door uw diensten.

Hoogachtend

Pascal Smet

Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be