



Vlaams  
Parlement

stuk      **37** (2011-2012) – Nr. 2  
ingediend op    24 januari 2012 (2011-2012)

## Verslag

van het Rekenhof

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

## Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen  
uitgebracht door mevrouw Vera Celis

*Samenstelling van de commissie:*

*Voorzitter:* de heer Boudewijn Bouckaert.

*Vaste leden:*

de heer Jos De Meyer, de dames Veerle Heeren, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn;  
de heer Wim Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer Wim Wienen;  
de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten;  
de dames Kathleen Deckx, Fatma Pehlivan;  
de dames Vera Celis, Goedele Vermeiren;  
de heer Boudewijn Bouckaert;  
mevrouw Elisabeth Meuleman.

*Plaatsvervangers:*

de heren Paul Delva, Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Katrien Schryvers;  
de heren Frank Creyelman, Chris Janssens, mevrouw Katleen Martens;  
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;  
de heren Chokri Mahassine, Ludo Sannen;  
de heren Willy Segers, Kris Van Dijck;  
de heer Jurgen Verstrepen;  
mevrouw Mieke Vogels.

Stukken in het dossier:

37 (2011-2012) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

## INHOUD

|                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Toelichting door het Rekenhof .....                                                                              | 4  |
| 1.1. Inleiding .....                                                                                                | 4  |
| 1.2. Visie.....                                                                                                     | 4  |
| 1.3. Organisatorisch en regelgevend kader.....                                                                      | 5  |
| 1.4. Uitwerking en praktijk .....                                                                                   | 6  |
| 1.4.1. Focusbepaling .....                                                                                          | 6  |
| 1.4.2. Erkenningsonderzoek .....                                                                                    | 7  |
| 1.4.3. Kwaliteitsonderzoek.....                                                                                     | 7  |
| 1.4.4. Onderzoek algemeen beleid.....                                                                               | 8  |
| 1.4.5. Gericht op verbetering?.....                                                                                 | 8  |
| 1.4.6. Advies .....                                                                                                 | 8  |
| 1.5. Toezicht en beleid .....                                                                                       | 8  |
| 1.6. Aanbevelingen.....                                                                                             | 9  |
| 2. Bespreking .....                                                                                                 | 9  |
| 2.1. Vragen van de leden aan het Rekenhof .....                                                                     | 9  |
| 2.2. Antwoorden van het Rekenhof.....                                                                               | 11 |
| 2.3. Vragen van de leden aan de minister en de inspecteur-generaal van de<br>onderwijsinspectie en antwoorden ..... | 12 |
| Gebruikte afkortingen .....                                                                                         | 16 |

Op 8 december 2011 hield de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen een gedachteswisseling over het Verslag van het Rekenhof over het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie (*Parl. St.* VI. Parl. 2011-2012, nr. 37/1).

## **1. Toelichting door het Rekenhof**

### **1.1. Inleiding**

De heer *Adri De Brabandere*, eerste-auditeur-revisor, deelt mee dat het Rekenhof een onderzoek heeft uitgevoerd naar het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie. In 2007 en 2008 was er al een vergelijkbaar onderzoek naar de kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs. Daar wordt er gewerkt met visitaties en met accreditatie en de onderwijsinspectie is er niet bevoegd. De inspectie speelt wel een cruciale rol in het toezicht op de kwaliteit van de rest van het onderwijs. Daarom is het belangrijk dat ook de inspectie wordt onderzocht. Het Rekenhof vroeg zich af of de inspectie erin slaagt om een voldoende nauwkeurig beeld te geven van de kwaliteit van het onderwijs. Het onderzoek van het Rekenhof ging van start ongeveer een jaar na de invoering van het nieuwe decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit in het onderwijs (hierna het Kwaliteitsdecreet). Dat onderzoek leverde een aantal belangrijke aandachtspunten op.

Het onderzoek was gericht op het gewone basisonderwijs en secundair onderwijs. Nochtans is de inspectie ook bevoegd voor onder meer het toezicht op de CLB's, het deeltijds kunstonderwijs en het volwassenenonderwijs. Hij denkt evenwel dat het niet zo moeilijk is om de belangrijkste leerpunten ook toe te passen op die andere onderwijssectoren of -niveaus.

In 1991, twee jaar na de communautarisering van het onderwijs, werden de contouren van de controle op het onderwijs vastgelegd. De inspectie werd bevoegd voor alle netten. De scholen werden gerechtigd om van rechtswege geldende getuigschriften en diploma's uit te reiken. Daardoor kon de homologatiecommissie worden afgeschaft. Dat impliceerde echter dat er op een andere manier gewaakt moest worden over de waarde van de diploma's en de getuigschriften. De overheid heeft wel minimale verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de scholen in de vorm van eindtermen en ontwikkelingsdoelen.

In 2009 werd het nieuwe Kwaliteitsdecreet doorgevoerd. Het bevat drie delen. Het eerste gaat over de rol van de scholen en over de nascholing, het tweede over de ondersteuning van de kwaliteit door de pedagogische begeleidingsdiensten en het derde over de inspectie. Het onderzoek is beperkt tot dat laatste deel. In 2009 werd binnen de Vlaamse overheid het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV) opgericht. De onderwijsinspectie werd ondergebracht binnen dat agentschap.

Het Rekenhof heeft een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Het keek ten eerste naar de visie, ten tweede naar het organisatorische en regelgevende kader waarbinnen de inspectie functioneert, en ten derde naar de verdere uitwerking van de doorlichtingen door de inspectie en naar de praktijk. Het Rekenhof vroeg zich ten slotte ook af of het beeld van de kwaliteit van het onderwijs zo nauwkeurig is dat men er het toezicht en het beleid kan op baseren.

### **1.2. Visie**

De visie waarop het nieuwe decreet is gebaseerd, wordt gedragen door de inspectie en door de overheid. Deze visie is terug te vinden in verschillende teksten. De huidige visie bouwt voort op de bepalingen van 1991. Deze visie is echter geëvolueerd. Dat is een gevolg van het gebruik van het CIPO-referentiekader (context, input, proces en output) van 2000 tot 2008, dus sinds de tweede doorlichtingsronde. Dat referentiekader, dat een bepaalde visie op het toezicht vertolkt, moest worden verankerd in het decreet. Ook een studie uit 2002 gaf aanleiding tot bijstellingen. De huidige visie sluit ook beter aan bij de internationale ontwikkelingen die in het rapport van het Rekenhof worden geschetst.

Samenvattend komt die visie hier op neer: de overheid bepaalt nog altijd de minimum-verwachtingen – met respect voor de pedagogische vrijheid – in de vorm van eindtermen en ontwikkelingsdoelen. Het nieuwe decreet benadrukt dat scholen de belangrijkste verantwoordelijken zijn voor het verstrekken van kwaliteitsonderwijs. De scholen staan dus in voor de interne kwaliteitsbewaking. De inspectie is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitsbewaking, aangestuurd door de behoefte aan verantwoording. De inspectie heeft ook een verbeterfunctie. Ze heeft aandacht voor de output van een school, wat ook blijkt uit het referentiekader dat ze hanteert. De inspectie moet gedifferentieerd werken, liefst op basis van een risicoanalyse. Er wordt dus niet langer gewerkt met integrale doorlichtingen van de scholen. De inspectie geeft ook een beeld van de kwaliteit op macroniveau, dus op Vlaams niveau. Ten slotte bewaakt de inspectie de kwaliteit van de eigen werking. Het onderzoek van het Rekenhof kan begrepen worden als een toetsing van de regelingen en van de praktijk aan die visie.

### **1.3. Organisatorisch en regelgevend kader**

Het organisatorische kader waarbinnen die inspectie functioneert, kent zwakke en sterke punten. De inspectie dient over een grote onafhankelijkheid te beschikken. In de praktijk is dat ook het geval. In het decreet wordt die onafhankelijkheid echter niet zo duidelijk verwoord wanneer het gaat over de inbedding van de inspectie binnen AKOV. Het decreet zegt dat de inspectie ter beschikking wordt gesteld van het agentschap. Die term wijst veeleer op een gezagsrelatie.

Er is een strikte financiële regeling, maar die wordt niet volledig gerespecteerd in de praktijk. Het decreet bepaalt dat de personeelsuitgaven niet meer mogen bedragen dan negentig percent van de toegekende enveloppe, maar de personeelsuitgaven van de inspectie overschrijden dat percentage. De inspectie is ook minder autonoom in haar personeelsbeleid dan de rest van de Vlaamse overheid. De inspectie zou moeten werken met een personeelsformatie die is vastgelegd door de Vlaamse Regering, terwijl de andere Vlaamse entiteiten werken met een personeelsplan dat veel flexibeler is. Binnen de inspectie is er ook geen personeelsbehoefteanalyse gebeurd. De interne kwaliteitszorg van de inspectie moet nog verder ontwikkeld worden. Daarbij moet vooral aandacht worden besteed aan de gelijke behandeling van de scholen. Het decreet voorziet ook niet in een externe periodieke doorlichting van de inspectie. Voor de pedagogische begeleidingsdiensten is daar wel in voorzien.

Het organisatorische kader kent ook een aantal sterkere punten. De niveau-afhankelijkheid van de ambten is weggefallen waardoor het nu gaat om een enkel korps. Dat heeft de mobiliteit binnen de inspectie versterkt. Het maakt de inspectie ook slagkrachtiger. Er zijn wel nog enkele waarborgregelingen, namelijk een minimale vertegenwoordiging per net, per niveau en per sector, maar die regels zijn minder strikt dan vroeger. De interne kwaliteitsbewaking dient verder ontwikkeld te worden. Er is echter al veel uitgewerkt. In die zin kwam het onderzoek van het Rekenhof misschien vrij vroeg.

Het korps telt 141 inspecteurs. In internationaal perspectief, voor zover een vergelijking mogelijk is, is dat een relatief klein korps. Uit de cijfers blijkt dat een doorlichtingsronde mogelijk is in zeven jaar. Daarbij wordt er evenwel geen rekening gehouden met eventuele bijkomende opdrachten of met een verhoging van de frequentie van de doorlichtingen in het kader van de gedifferentieerde aanpak.

Alles bij elkaar genomen kan men voor het organisatorische kader besluiten dat de inspectie professioneel te werk gaat. Ze is performant en kan in de praktijk onafhankelijk optreden. Het verdere onderzoek bevestigt deze bevindingen.

Inzake het regelgevende kader merkt de spreker op dat het decreet bepaalt dat de scholen hun kwaliteit op systematische wijze moeten onderzoeken en bewaken. Daarvoor werden

er echter onvoldoende normen geformuleerd. Dat bemoeilijkt de opdracht van de onderwijsinspectie om de interne kwaliteitsbewaking na te gaan. Er is ook onduidelijkheid rond het begrip ‘beleidsvoerend vermogen’ en rond de bevoegdheid van de inspectie ter zake.

Het referentiekader dat door de inspectie wordt gehanteerd, bestaat uit vier componenten: context, input, process en output. Dat is dus het CIPO-referentiekader. Dat referentiekader is verankerd in het decreet. De variabelen die verwijzen naar de kwaliteitsaspecten zijn echter niet normerend geformuleerd. Toch dient de inspectie zich een oordeel te vormen. Ze mag zich niet beperken tot een beschrijving. Er zijn echter weinig normen, zowel voor de processen als voor de output. Er zijn ook weinig valide leerlingresultaten waarop de inspectie kan steunen bij haar doorlichtingen. Daardoor bestaat het risico dat de inspectie zich te veel richt op de onderwijsprocessen. Op zich is dat niet slecht, maar ook daarvoor zijn er in de regelgeving weinig normen vastgelegd, gelet op de pedagogische vrijheid.

Door het gebrek aan valide outputgegevens bestaat er ook een risico dat de inspectie bij de focusbepaling te afhankelijk wordt van het beeld dat de scholen van zichzelf geven.

Inhoudelijke normen zijn er natuurlijk wel door de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen, maar het is onduidelijk of de inspectie moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen. Het onderwijs is niet volledig afgedekt door de eindtermen en de ontwikkelingsdoelen. De hiaten worden opgevangen door de leerplannen. Eindtermen zijn vaak abstract geformuleerd. Als de inspectie daaraan wil toetsen, dan moet ze die eindtermen interpreteren. Maar de invulling van de eindtermen is de bevoegdheid van de scholen zelf. Als de inspectie toetst aan de eindtermen, dan mist ze bovendien de schooleigen doelen. Nochtans worden ook de activiteiten rond de schooleigen doelen gefinancierd of gesubsidieerd door de overheid. Als de inspectie toetst aan de leerplannen, dan dreigt er echter een ongelijkheid van behandeling te ontstaan tussen de scholen. De leerplannen verschillen immers qua vorm, inhoud en omvang.

Het decreet zegt weinig over de verantwoordingsplicht van de scholen tegenover de overheid, de ouders, de leerlingen en het personeel. De schoolraad moet het doorlichtingsverslag bijvoorbeeld niet bespreken.

#### **1.4.    *Uitwerking en praktijk***

De aanpak van de inspectie is vrij grondig maar nogal complex. Het onderzoek bestaat uit vier elementen. In het vooronderzoek wordt de focus bepaald. De doorlichting zelf bestaat uit drie deelonderzoeken, namelijk het erkenningsonderzoek, het kwaliteitsonderzoek en het onderzoek algemeen beleid. Na de doorlichting krijgen de scholen een doorlichtingsverslag. De heer De Brabandere gaat vervolgens in op enkele items in dat verslag.

##### **1.4.1.   *Focusbepaling***

De focusbepaling gebeurt als volgt. Bij het vooronderzoek maakt de inspectie een selectie van leergebieden, vakken en prestaties en van indicatoren en variabelen die vastgesteld zijn binnen het CIPO-referentiekader. Het Rekenhof is van oordeel dat de criteria verder kunnen worden uitgewerkt. Het Rekenhof heeft 100 doorlichtingsverslagen doorgenomen, 65 van het basisonderwijs en 35 van het secundair onderwijs. De 35 verslagen van het secundair onderwijs hebben betrekking op 34 pedagogische eenheden. Uit die 100 verslagen blijkt dat de selectie van leergebieden en vakken evenwichtig gespreid is. Het gaat om 150 leergebieden in het basisonderwijs en om 378 vakken in het secundair onderwijs. Binnen het lager onderwijs waren er wel een aantal doorlichtingen waarbij geen enkel leergebied zoals Frans, Nederlands of wiskunde aan bod kwam. Frans komt over het algemeen weinig aan bod. Toch is de spreiding over het algemeen evenwichtig. Dat is minder het geval voor de indicatoren en variabelen. Vijf van de 24 procesindicatoren en -variabelen in het referentiekader zijn goed voor 75 percent van de doorgelichte variabelen. Voor die opvallende concentratie heeft het Rekenhof geen verklaring.

#### *1.4.2. Erkenningsonderzoek*

Bij het erkenningsonderzoek gaat de inspectie na of de school de onderwijsreglementering respecteert. Daarbij legt ze terecht de nadruk op de onderwijsdoelstellingen. Toch vindt het Rekenhof dat er te weinig aandacht is voor andere reglementaire verplichtingen, onder meer rond financierings- en subsidiëringsvoorwaarden. De inspectie kijkt bijvoorbeeld te weinig naar de naleving van het Participatiedecreet (het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad) en naar de kostenbeheersing.

De inspectie past het CIPO-referentiekader wel degelijk toe in het erkenningsonderzoek. Ze gaat op zoek naar outputgegevens en zoekt binnen de processen naar verklaringen die rekening houden met de context en met de input. Het Rekenhof heeft nagegaan naar welke bronnen de inspectie in haar verslagen verwijst voor leerlingenresultaatgegevens. Geen van deze bronnen is echter gevalideerd door de overheid. Voor de leerlingvolgsystemen zijn er bovendien weinig kwaliteitsvereisten vastgesteld. Er zijn ook weinig normen om de kwaliteit van de eigen toetsen te garanderen. De inspectie kijkt na, zeker in het secundair onderwijs, of de toetsen meten of de onderwijsdoelen bereikt worden. Ze gaat ook na of de puntenverdeling over de vakonderdelen goed zit. Uit de doorlichtingsverslagen blijkt niet of de inspectie ook de quoterings bekijkt. In het lager onderwijs verwijst de inspectie vrij vaak naar de koepeltoetsen (zie tabel p. 40 van het verslag van het Rekenhof). Dat zijn de interdiocesane toetsen van het katholiek onderwijs of de toetsen van steden en gemeenten. Ook deze toetsen zijn niet gevalideerd door de overheid. In een aantal gevallen wordt geen bron vermeld. Sedert 2002 organiseert de Vlaamse overheid peilingen. Sinds enige tijd organiseert ze ook paralleltoetsen waaraan scholen op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Zo kunnen ze zich situeren tegenover het Vlaamse gemiddelde. De deelname aan die paralleltoetsen is niet zo groot. De scholen zijn ook niet verplicht om de resultaten van die peilingen en paralleltoetsen aan de inspectie mee te delen. De inspectie verwijst er dan ook zeer weinig naar. Binnen de honderd onderzochte dossiers ging het om slechts één geval.

De inspectie komt per vak of per leergebied tot de beoordeling: voldoet of voldoet niet. Een ruimere ontwikkelingsschaal gebruikt ze niet. Ze bekijkt allerlei aspecten, maar komt niet tot een genormeerde beoordeling. Het is bijvoorbeeld onduidelijk welk gewicht de vereiste van evenwicht tussen kennis, vaardigheden en attitudes heeft in het eindoordeel. Uiteraard moet een oordeel onderbouwd zijn met gegevens over de leerlingenresultaten. Uit de verslagen van het basisonderwijs blijkt die onderbouwing niet in een vijfde van de gevallen (zie tabel p. 42 van het verslag van het Rekenhof). In het secundair onderwijs is dat aandeel nog groter.

#### *1.4.3. Kwaliteitsonderzoek*

Het tweede deelonderzoek is het kwaliteitsonderzoek. Daar moet de inspectie een antwoord geven op de vraag of de instelling op systematische wijze haar kwaliteit onderzoekt en bewaakt. Ze benadert die vraag vanuit de processen in de domeinen personeel, logistiek en onderwijs. Binnen het CIPO-referentiekader zijn er vier componenten, namelijk context, input, process en output. Binnen de component processen heeft het decreet vier domeinen afgebakend: personeel, logistiek, onderwijs en algemeen beleid. De inspectie besteedt echter geen aandacht aan het algemeen beleid in het kwaliteitsonderzoek. Het is onduidelijk waarom dat zo is. Ze bekijkt vier kwaliteitsaspecten, namelijk doelgerichtheid, ondersteuning, doeltreffendheid en ontwikkeling. In haar beoordeling besluit de inspectie ofwel dat de school redelijke tot sterke aandacht heeft voor die kwaliteitsaspecten, ofwel dat ze aan het begin staat van een ontwikkelingsproces. Een ruimere ontwikkelingsschaal hanteert ze niet. Het is onduidelijk op welke criteria ze zich baseert om dit onderscheid te maken. Fundamenteel is dat er te weinig normen zijn voor de interne kwaliteitsbewaking. Het valt ook op dat de inspectie geen globaal antwoord geeft op de vraag of de school op systematische wijze haar kwaliteit onderzoekt en bewaakt.

#### *1.4.4. Onderzoek algemeen beleid*

Het derde deelonderzoek is het onderzoek algemeen beleid. Daar gaat het om de vraag of de onderwijsinstelling in staat is om zelfstandig tekorten weg te werken. Het Rekenhof begrijpt niet goed waarom de inspectie deze vraag benadert vanuit het domein algemeen beleid. De inspectie hanteert vier indicatoren, namelijk leiderschap, visieontwikkeling, besluitvorming en de kwaliteitszorg die al bij het vorige onderzoek aan bod kwam. Dit illustreert de complexiteit van de doorlichtingen. De andere opmerkingen van het Rekenhof komen min of meer overeen met de opmerkingen bij het deelonderzoek over de kwaliteitsbewaking. Als de school geen ongunstig advies krijgt, geeft de inspectie geen oordeel. Dat berust op een bepaling in het decreet.

#### *1.4.5. Gericht op verbetering?*

De doorlichtingen en de doorlichtingsverslagen zijn gericht op verbetering. In de conclusie van het doorlichtingsverslag worden immers de sterktes en de zwaktes van de school opgesomd. De inspectie heeft het over wat de school goed doet, wat de school kan verbeteren en wat de school moet verbeteren. Dat laatste heeft alleen te maken met het erkenningsonderzoek en met de regelgeving en niet met het kwaliteitsonderzoek en het onderzoek algemeen beleid. Ook hier kunnen de criteria misschien nog verder worden ontwikkeld. De verbeteringsfunctie van de doorlichtingen kan nog versterkt worden door in de onderliggende deelonderzoeken gebruik te maken van ontwikkelingsschalen.

#### *1.4.6. Advies*

Uiteindelijk komt de inspectie tot een advies voor een hele school of voor een structuuronderdeel over de voortzetting van de erkenning. Alleen als de school niet voldoet aan bepaalde onderwijsdoelstellingen is een beperkt gunstig of ongunstig advies mogelijk. Het niet-naleven van het Participatiedecreet, dat in het decreet uitdrukkelijk als een subsidiëeringsvoorwaarde is opgenomen, kan bijvoorbeeld niet leiden tot een ongunstig advies. Ook hier kunnen de criteria verder worden verduidelijkt. Uit de cijfers in de tabel (zie p. 45 van het verslag van het Rekenhof) blijkt dat er pas een gunstig advies wordt gegeven als alle leergebieden of alle vakken voldoen. In het secundair onderwijs wordt die regel blijkbaar strikt opgevolgd. In het lager onderwijs wordt daar behoorlijk van afgeweken.

De cijfers hebben betrekking op een relatief korte periode, namelijk van januari 2009 tot augustus 2010. Het merendeel van de scholen krijgt een gunstig advies (zie tabel p. 47 van het verslag van het Rekenhof). Een iets kleinere groep scholen krijgt een beperkt gunstig advies. Een zeer kleine groep, namelijk 0,4 percent, krijgt een ongunstig advies. Dat stemt overeen met de verhoudingen in de hele doorlichtingsperiode van 2000 tot 2008.

### *1.5. Toezicht en beleid*

Is er een voldoende nauwkeurig beeld van de kwaliteit van het onderwijs, waarop het toezicht en het beleid kunnen steunen? In welke mate zijn de inspectieverslagen bruikbaar en worden ze gebruikt? Het Rekenhof vindt dat de doorlichtingsverslagen niet echt duidelijk zijn voor de ouders. In de verslagen wordt immers veel jargon gebruikt en er wordt niet zoveel duiding gegeven. Tot nog toe heeft de overheid nog geen enkele erkenning ingetrokken van scholen die in de doorlichting een ongunstig advies hadden gekregen. Ook in de tweede doorlichtingsronde werd bij de 21 scholen met een ongunstig advies geen enkele erkenning ingetrokken. Een school met een ongunstig advies kan wel een verbeterplan opstellen. Als dat wordt goedgekeurd, dan kan de procedure voor de intrekking van de erkenning worden opgeschort. Het Rekenhof is verder van oordeel dat de overheid meer gebruik zou kunnen maken van de expertise van de inspectie bij de beleidsvoorbereiding. Voor haar beleid heeft de overheid een beeld nodig van de evolutie van de kwaliteit van het onderwijs, niet alleen op het niveau van de school, maar ook op macroniveau. De Onderwijsspiegel geeft wel een overzicht van de doorlichtingen en van de adviezen, maar

geeft geen beeld van de effectiviteit van het onderwijs. Er is een gebrek aan valide gegevens over leerlingenresultaten. De peilingen van de Vlaamse overheid en de vergelijkende internationale onderzoeken geven wel een betrouwbaar beeld van wat de leerlingen kunnen. Het Rekenhof vindt dat echter onvoldoende als basis voor een beleid. De peilingen geven immers een onvolledig beeld. Niet alle eindtermen worden getoetst. Bovendien worden er niet elk jaar peilingen of internationale onderzoeken uitgevoerd. De PISA-onderzoeken gebeuren slechts om de drie jaar en sommige andere onderzoeken gebeuren slechts om de vijf jaar.

### **1.6. Aanbevelingen**

De heer De Brabandere besluit dat de inspectie verder dient te zorgen voor de ontwikkeling van haar eigen kwaliteitszorg, vooral met het oog op een gelijke behandeling van de scholen. De minister en AKOV moeten verder waken over de autonomie van de inspectie. De minister en het departement kunnen de expertise van de inspectie beter aanwenden bij de beleidsvoorbereiding. Men zou moeten verduidelijken of de inspectie moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen. De inspectie zou ook de reglementaire verplichtingen moeten toetsen.

De aanbevelingen moeten in hun samenhang worden gelezen. Daarom heeft de spreker de volgende aanbevelingen enigszins gegroepeerd om een richting aan te geven waarin het toezicht verder kan evolueren. Het toezicht zou kunnen worden gesteund op de interne kwaliteitszorg en op de verantwoording, twee elementen die verder moeten worden uitgebouwd. Interne kwaliteitszorg en verantwoording zijn twee verschillende dingen, maar er zijn wel overlappingen. Daarom mogen ze niet van elkaar worden losgekoppeld. De inspectie zou bij haar doorlichtingen moeten kunnen steunen op verantwoordingen, niet alleen ten aanzien van de overheid, maar ook ten aanzien van ouders, leerlingen, personeel en eventueel nog andere actoren. Zowel bij de interne kwaliteitszorg als bij de verantwoordingsplicht zou er ruimte moeten zijn voor de eigenheid van de scholen.

Daarnaast zou het toezicht ook meer kunnen worden gebaseerd op resultaten. Dan moet de overheid wel zorgen voor instrumenten die valide outputgegevens garanderen. Dit zou meer garanties bieden voor een gelijke behandeling van de scholen. Het zou ook zorgen voor een scherper beeld van de kwaliteit van het onderwijs. Als de inspectie haar toezicht op die twee pijlers baseert, zou ze wellicht minder aandacht moeten besteden aan de onderwijsprocessen, toch bij die scholen die goed presteren. Daarvoor werden trouwens weinig normen geformuleerd. Deze evolutie zou de pedagogische vrijheid van de scholen ten goede kunnen komen.

## **2. Bespreking**

### **2.1. Vragen van de leden aan het Rekenhof**

Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* meent dat dit rapport, met zijn duidelijke aanbevelingen, heel belangrijk is voor de kwaliteit van het onderwijs.

In het verslag is er geregeld sprake van een gebrek aan normen en aan outputgegevens. Daarom vraagt ze zich af of de inspectie niet botst op de grote autonomie van de scholen. Ze vindt dat men moet verduidelijken wat de autonomie van de scholen nu eigenlijk inhoudt en hoe de inspectie daarmee zou kunnen omgaan.

De heer *Wim Wienen* kan akkoord gaan met die opmerking. Het Rekenhof merkt op dat bepaalde normeringen gevoelig liggen. Daarom werden ze in het decreet van 2009 niet opgenomen of bewust vaag gehouden. Hij vraagt dat het Rekenhof zijn visie hierover zou verduidelijken.

De inspectie heeft intussen al werk gemaakt van een aantal problemen die worden aangekaart in het verslag van het Rekenhof. Is een deel van dit rapport dan achterhaald?

Door het gebrek aan normering zou er ook een risico zijn op ongelijkheid van behandeling tussen de verschillende scholen. Heeft het Rekenhof in de praktijk ook een ongelijke behandeling vastgesteld?

De minister gaat er prat op dat de PISA-rapporten een goed instrument zijn voor de kwaliteitsbewaking van het onderwijs. De spreker wil weten of dat voldoende is. Hijzelf betwijfelt dat.

Was het kader dat werd uitgetekend in 1991 ook onvoldoende? Of heeft het Kwaliteitsdecreet van 2009 het werk van de inspectie bemoeilijkt?

Mevrouw *Vera Celis* sluit zich aan bij de vraag van mevrouw Vanderpoorten. In het Vloradvies op de beleidsbrief is een thema gewijd aan overheidssturing en beleidsvoerend vermogen van scholen. Ze wil weten hoe dat beter kan worden gedefinieerd. Een objectieve vergelijking tussen de scholen is immers onmogelijk zolang er daarvoor geen duidelijkere criteria zijn.

Ze is het eens met de aanbeveling van het Rekenhof dat de inspectie de eigen kwaliteitszorg verder moet ontwikkelen. Een personeelsswissel binnen het inspectieteam mag niet leiden tot een andere conclusie. Is dat meegenomen in de vergelijking tussen de verschillende doorlichtingen?

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* zal zich beperken tot enkele punctuele vragen. De vorige sprekers hebben immers al heel wat algemene vragen gesteld.

In theorie is de inspectie onafhankelijk. De bewoordingen van het decreet wijzen echter op een afhankelijkheidsrelatie met het AKOV. Gaat het alleen om de bewoordingen of is de inspectie ook in de praktijk afhankelijk van het agentschap?

Er is niet voorzien in een periodieke doorlichting van de inspectie. Is het Rekenhof van oordeel dat een externe periodieke doorlichting noodzakelijk is? Wellicht moet dat decreetaal worden geregeld. Wie is er in de praktijk verantwoordelijk voor de inspectie op de inspectie? Is er behalve de controle door het Rekenhof ook nog een doorlichting door het agentschap of door het departement?

Het Rekenhof stelt dat de overheid moet verduidelijken of de inspectie moet toetsen aan de eindtermen of aan de leerplannen. Elders zegt het Rekenhof evenwel dat het de indruk heeft dat de inspectie de leerplannen soms interpreteert. Het toetsen van de leerplannen behoort tot de autonomie van de scholen. Is de interpretatie van de inspectie dan afhankelijk van de invulling van de leerplannen door de scholen?

Het Rekenhof meent dat de doorlichtingsverslagen bruikbaar zouden moeten zijn voor ouders en leerlingen. Zij vraagt zich af of het soms niet de bedoeling is om die verslagen onleesbaar te houden voor ouders en leerlingen.

De heer *Jos De Meyer* sluit zich aan bij de vragen van de vorige sprekers. De vrijheid van onderwijs is grondwettelijk vastgelegd. Tot nog toe heeft de onderwijsinspectie de opdracht om te controleren of de leerplannen worden gevolgd en of de eindtermen worden bereikt. Ze hoeft niet te controleren hoe het onderwijsproces verloopt. In de aanbevelingen leest hij dat de onderwijsinspectie erover moet waken dat ze geen normen hanteert die geen steun vinden in de regelgeving. Hierbij wil hij enige verduidelijking.

De heer *Kris Van Dijck* vraagt zich af welke standaarden men kan gebruiken voor het kwantificeren van kwaliteit. Is dat mogelijk zonder vergelijkend te werken?

## 2.2. *Antwoorden van het Rekenhof*

De heer *Adri De Brabandere* merkt op dat het decreet duidelijk bepaalt dat de aanpak van de interne kwaliteitszorg tot de bevoegdheid van de school zelf behoort. Het Rekenhof heeft zeker niet de bedoeling om een bepaald model van interne kwaliteitszorg op te dringen. Dat betekent echter niet dat er geen normen of verwachtingen kunnen worden geformuleerd voor de interne kwaliteitszorg. Voor het hoger onderwijs werden er minimale normen vastgesteld, al werd er geen model voorgeschreven. Dergelijke normen kunnen op een vrij abstract niveau worden geformuleerd, zodat de scholen nog vrij zijn in de vormgeving. De inspectie dient te werken met het CIPO-model. Men zou kunnen verwachten dat de school voor de interne kwaliteitszorg vertrekt van de outputgegevens. Het CIPO-model kan daarbij worden gehanteerd als algemeen kader. Voor het hoger onderwijs werd vastgelegd welke actoren moeten worden betrokken bij de interne kwaliteitszorg. Voor het secundair onderwijs zou men daarvoor kunnen denken aan het personeel, de ouders en de leerlingen. Voor het hoger onderwijs werd bepaald dat de instelling bij de interne kwaliteitszorg dient na te gaan of ze haar doelen bereikt. Ook de eigen schooldoelen van de scholen kunnen daarbij in ruime mate aan bod komen. Dat geldt ook voor de uitwerking van de verantwoordingsplicht. Men kan dus veel vrijheid geven aan de scholen.

Het Rekenhof ziet niet in waarom zorgen voor valide resultaatsgegevens een inbreuk zou zijn op de autonomie van de scholen. Er zijn al bronnen voor leerlingenresultaatgegevens. Er wordt een schoolfeedbacksysteem ontwikkeld. Er zijn ook leerlingenvolgsystemen en koepeltoetsen. Er zijn dus heel wat instrumenten, maar er is onzekerheid over de validiteit ervan. Niet alleen het Rekenhof, maar ook de OESO wijst op dat probleem. De heer *Monard* heeft in de commissie gewezen op de voordelen van centrale toetsen. Dat betekent nog niet dat men ook centrale toetsen dient in te voeren. De nadelen van het ontbreken van centrale toetsen kunnen misschien ook op een andere manier worden opgevangen. Peilingen en toetsen zeggen natuurlijk niet alles. Men dient er op een genuanceerde manier mee om te gaan.

Hij denkt niet dat het onderzoek van het Rekenhof intussen achterhaald is. De inspectie werkt aan aanpassingen, maar de meest essentiële elementen moeten nog verder worden uitgeklaard.

Om te toetsen aan de eindtermen, moet de inspectie de eindtermen interpreteren. Dat betekent dat ze een concrete invulling geeft aan de relatief abstracte eindtermen. Eigenlijk is dat een opdracht van de scholen. Ook bij een toetsing aan de leerplannen kan de inspectie eigen accenten leggen. De inspectie kan niet het volledige leerplan toetsen. Het gevaar bestaat dus dat de inspectie een aantal zaken selecteert die eigen zijn aan de school of de koepel. Soms merkt de inspectie op dat er te weinig klashoekwerking is of dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van audiovisueel materiaal. Dergelijke opmerkingen hebben te maken met de pedagogische methodiek. Op dat vlak zou de autonomie van de scholen moeten gelden.

De kritiek van het Rekenhof dat de inspectie zich bezighoudt met onderwijsprocessen zonder dat er normen voorhanden zijn, heeft te maken met het grote belang dat het hecht aan de autonomie van de scholen. Daarom zou het goed zijn als er meer objectieve gegevens zouden zijn over leerlingenresultaten. De PISA-rapporten zijn betrouwbaar. Ze volstaan echter niet omdat ze onvoldoende continu zijn en omdat ze slechts een deel van de eindtermen betreffen.

Het decreet van 2009 heeft een aantal zaken uitgeklaard. Voor het eerst werd verduidelijkt dat de interne kwaliteitszorg een belangrijke taak is van de scholen. Het referentiekader is verankerd in het decreet. Dat was een belangrijke stap vooruit. Het decreet heeft de zaken dus niet verder bemoeilijkt voor de inspectie.

Het Rekenhof heeft de vorige doorlichting niet vergeleken met de huidige. Het heeft wel opgemerkt dat de aspecten van het leerplan die worden gecontroleerd verschillen van school tot school. Het risico bestaat dat iedere individuele inspecteur zijn eigen accenten legt. Dat risico zou nog meer kunnen worden afgedekt door de inspectie zelf. Door een tweede lezing van de verslagen zou de inspectie kunnen zorgen voor gelijkvormigheid in de benadering.

Voor zover het Rekenhof dat heeft kunnen nagaan, heeft de inspectie een onafhankelijke positie binnen het AKOV. Het bewaren van die onafhankelijkheid berust echter op de goede wil van de betrokken instanties en wordt niet echt gegarandeerd door het decreet.

Hij vindt het bijna een evidentie dat de inspectie ook extern wordt doorgelicht. De inspectie zou daar mee kunnen naar zoeken. In het hoger onderwijs wordt de accreditatie gegeven door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) in Den Haag. Die instelling wordt om de zoveel jaar internationaal doorgelicht.

Hij denkt niet dat de inspectie werkelijk de bedoeling heeft om onleesbare doorlichtingsverslagen op te maken.

Het is onvermijdelijk dat het kwantificeren van kwaliteit ook een zekere vergelijking mogelijk maakt. In het hoger onderwijs wordt op het einde van de visitatierapporten een vergelijkend overzicht gegeven van de verschillende instellingen die gevisiteerd werden. Iedereen vindt dat een bruikbaar instrument. Men moet openstaan voor de onvermijdelijke vergelijking. Het kwantificeren van kwaliteit is echter maar mogelijk tot op een zekere hoogte. Daarom is het Rekenhof, net zoals de instellingen voor hoger onderwijs, geen voorstander van rankings.

### **2.3. *Vragen van de leden aan de minister en de inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie en antwoorden***

Mevrouw *Marleen Vanderpoorten* stelt vast dat er weinig gegevens zijn over de verantwoordingsplicht van de scholen. De verantwoordingsplicht ten aanzien van de overheid, de ouders en de leerlingen is ook zeer beperkt. De schoolraad hoeft het doorlichtingsverslag bijvoorbeeld niet te bespreken. Misschien kan dit worden opgenomen in het Participatiedecreet. Zij vindt het in elk geval vrij logisch dat dit wel zou besproken worden. Misschien is dat in sommige scholen nu al het geval. De publieke doorlichtingsverslagen zijn ook moeilijk leesbaar voor ouders en leerlingen doordat ze in een vrij technische taal opgesteld zijn. Daar zou men iets moeten aan doen.

Er zijn geregeld negatieve doorlichtingsverslagen. Soms zijn er opmerkingen over punctuele overtredingen. Het is echter niet altijd duidelijk wat men daaraan moet doen. Een sanctionering is niet altijd mogelijk.

Ze vraagt zich af of er oplossingen in het verschiet zijn voor de externe evaluatie van de inspectie.

In zijn reactie op de aanbevelingen erkent de minister dat de onderwijsinspectie meer kan worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Ze vraagt zich af hoe de minister dat wil aanpakken.

De heer *Lieven Viaene*, inspecteur-generaal van de onderwijsinspectie, zegt dat de onderwijsinspectie altijd hoopt dat de doorlichtingsverslagen een stimulerend en motiverend effect hebben op de scholen. Hij veronderstelt dat de audit van het Rekenhof op de onderwijsinspectie een vergelijkbaar effect zal hebben. Het Rekenhof heeft een aantal verbeterpunten aangereikt. Met sommige van die zaken was de inspectie al bezig. De inspectie probeert immers systematisch een antwoord te zoeken op een aantal pijnpunten binnen de organisatie.

De regelgeving vermeldt niet dat het verslag van de inspectie bestemd is voor de ouders of de leerlingen: de inspectie moet een advies formuleren voor de Vlaamse Regering. Een verslag dat wordt gepubliceerd op een website moet natuurlijk ook leesbaar zijn, niet alleen voor professionals, maar ook voor ouders. Daarom werd er in elk verslag een samenvatting opgenomen die het volledige onderzoek weergeeft in eenvoudige taal. Vanaf 2012 zou de indeling van de verbeterpunten in de algemene conclusie ook worden gebruikt in de samenvatting. Dat moet de toegankelijkheid nog verbeteren. Bij de presentatie van de resultaten van de OESO-review over kwaliteitsbewaking werd opgemerkt dat de leesbaarheid van de verslagen zou toenemen door het opnemen van visuele aspecten zoals tabellen en grafieken. De inspectie zal met die opmerkingen rekening houden.

Het decreet van 2009 bevat bepalingen voor de werkwijze die moet worden gevolgd wanneer men na een doorlichting tot een negatieve eindconclusie komt. Net als vroeger is er in dit geval voorzien in een opvolging. Dat wordt nu automatisch gekoppeld aan een verbeterplan dat door de Vlaamse Regering moet worden goedgekeurd. Op basis van het doorlichtingsrapport weten de scholen wat er minder goed loopt. Nu werden er, in samenspraak met de pedagogische begeleidingsdiensten, criteria opgesteld waaraan een verbeterplan zou moeten beantwoorden. Deze criteria werden bekendgemaakt via de website van de onderwijsinspectie. De inspectie ondersteunt de scholen bij het opzetten van het verbeterplan. Ze geeft ook een advies aan de minister of het al dan niet om een goed verbeterplan gaat. Uiteraard beslist de minister autonoom om het verbeterplan al dan niet goed te keuren.

De onderwijsinspectie heeft de audit van het Rekenhof ervaren als een positieve zaak. De kwaliteitszorg van de inspecties staat ook internationaal hoog op de agenda. Dit is echter een vrijblijvende manier om de eigen kwaliteit te bewaken. Dat is nog iets anders dan een publiek rapport van een externe evaluator.

Het Rekenhof suggereerde dat het beleid meer gebruik zou maken van de expertise van de inspectie en de inspecteur-generaal beaamt dit. De onderwijsinspectie heeft de betrachting om de data die vervat zijn in de verslagen op een zinvolle manier te capteren en te bundelen. Het is de bedoeling een systeem uit te werken dat alle indicatoren in de adviezen op een eenvoudige wijze kan samenvatten.

De heer *Wim Wienen* stelt vast dat er meer gevalideerde outputgegevens nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen beoordelen. Hij wil weten hoe de minister dat wil aanpakken.

Uit het rapport van het Rekenhof blijkt dat er een tekort is aan normen waarop de onderwijsinspectie zich kan baseren, ook in het decreet van 2009. De eindtermen waarop de inspectie zich moet baseren, zijn vaag. De inspectie moet dus een interpretatie maken. Is het wenselijk om de eindtermen te concretiseren en om de normen beter te definiëren in de decreten? Hoe verhoudt zich dat tot de vrijheid van onderwijs en tot de autonomie van de scholen?

Mevrouw *Vera Celis* weet dat de verslagen van de inspectie in de scholen worden besproken door de directie en door het personeel. Kunnen de scholen ook repliek geven op opmerkingen waarmee ze het niet eens zijn?

Ze wil ook weten of het gerucht dat zij heeft gehoord juist is, namelijk dat de scholen een vergoeding moeten betalen om de inspectieploeg te ontvangen.

De heer *Lieven Viaene* antwoordt dat de inspectie zich bij de doorlichting niet beperkt tot een gesprek met de directeur, maar rekening probeert te houden met alle actoren in de school. In de basisschool worden alle personeelsleden bevraagd. In het secundair onder-

wijs is dat niet mogelijk. Daar beperkt men zich tot de mensen die zichzelf aandienen, vakvertegenwoordigers of leerlingenbegeleiders. Er is een verifiëringsgesprek met de schooldirectie en met het schoolbestuur. De directie is verplicht om het rapport binnen de dertig dagen mee te delen aan het personeel. Als een lerarengroep, in consensus met het schoolbestuur, van oordeel is dat het rapport op een aantal punten fout zit, dan hebben ze het recht een repliek op te stellen. Deze repliek maakt deel uit van het totale verslag en wordt ook gepubliceerd op de website.

Hij hoopt dat het niet waar is dat de scholen financiële inspanningen moeten doen om de doorlichting te laten doorgaan. Er zijn helemaal geen eisen rond maaltijden. In de meeste gevallen zijn de inspecteurs wel van 's morgens tot 's avonds op school. Ze gebruiken er ook een maaltijd. Het behoort tot de deontologie dat de daaraan verbonden kosten door de inspecteurs zelf worden vergoed.

Minister *Pascal Smet* bedankt het Rekenhof voor deze doorlichting. Hij zal rekening houden met de suggestie van mevrouw Vanderpoorten: bij de herziening van het Participatiedecreet kan eventueel een bepaling worden opgenomen dat het doorlichtingsverslag in de schoolraad moet worden besproken.

Het is juist dat de normen niet zijn opgenomen in het Kwaliteitsdecreet. Oorspronkelijk was het wel de bedoeling om dat te doen, maar om diverse redenen was dat niet haalbaar.

Hij is niet gekant tegen een externe evaluatie. Dat is een middel om de werking te verbeteren. Hij veronderstelt dat de inspectie daar ook geen bezwaren tegen heeft. Met de inspecteur-generaal werd trouwens afgesproken dat de mogelijkheden zouden worden onderzocht. Over enkele jaren kan een dergelijke externe evaluatie mogelijk worden.

Voor de meting van de output is er in Vlaanderen geen traditie van centrale toetsen. Hij is geen voorstander van een dergelijk systeem omdat het onderwijsproces dan al te zeer op die toetsen gericht wordt. Dient de inspectie zich daarbij te baseren op de eindtermen of op de leerplannen? De leerplannen zijn niet in elke school dezelfde. Dat geldt trouwens ook voor de attestering. In de oriëntatienota over de hervorming van het secundair onderwijs is onder meer sprake van een harmonisering van de waarde van de attesten in het basisonderwijs. Ook daar is het de vraag of men zich moet baseren op de eindtermen of op de leerplannen. Daarover kan hij op dit ogenblik nog geen duidelijke verklaringen afleggen. Er is wel nood aan een objectieve prestatiemeting van de scholen. Er moeten afspraken worden gemaakt over de te hanteren indicatoren. Niet alle scholen hebben immers dezelfde samenstelling. Een school met veel zwakke kinderen kan een enorme leerwinst realiseren, al is dat misschien niet voldoende om de eindtermen te halen. Een andere school behaalt misschien nauwelijks leerwinst maar haalt wel de eindtermen omdat ze heel sterke kinderen heeft. Een van de denkpijlers is dat men de scholen, in het jaar dat ze inspectie krijgen, zou kunnen verplichten om mee te doen aan de peilingtoets. Daardoor zou elke school om de zeven jaar een geobjectiveerde toets krijgen op basis waarvan ze zichzelf kan vergelijken. In de tussentijd zou ze spontaan kunnen meedoen aan de paralleltoetsen, waardoor ze een zicht kan krijgen op haar beleidsvoerend vermogen. Deze werkwijze zou volgens hem beter zijn dan een centrale toets. Hij denkt niet dat er een groot draagvlak is voor het organiseren van een centrale toets. Dit staat ook haaks op de Vlaamse onderwijscultuur. In de landen met een centrale toets hebben de scholen meestal ook niet de bevoegdheid om te attesteren of om een diploma af te leveren. Hij denkt dat het bestaande systeem in Vlaanderen vrij goed is. In Nederland dreigt men bijvoorbeeld in een rankingsysteem terecht te komen. Hij hecht veel belang aan de autonomie van de scholen. Autonomie impliceert echter ook een verantwoordingsplicht. Misschien moet de decreetgever daarvoor bijkomende indicatoren aanreiken aan de inspectie. Hij heeft met de inspecteur-generaal al overleg gepleegd over de mogelijkheden voor het organiseren van een goede meting.

Op dit ogenblik is men bezig met de uitbouw van het kenniscentrum en van de centrale pedagogische ondersteunende website. Ook dat zijn twee belangrijke instrumenten om het beleidsvoerend vermogen van de scholen te bevorderen.

Op de vraag van mevrouw Vanderpoorten of de inspectie niet nauwer moet betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding antwoordt hij dat de inspectie op dit ogenblik al systematisch betrokken wordt bij het dossier van de hervorming van het secundair onderwijs.

Boudewijn BOUCKAERT,  
voorzitter,

Vera CELIS,  
verslaggever

---

**Gebruikte afkortingen**

|      |                                                           |
|------|-----------------------------------------------------------|
| AKOV | Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming    |
| CIPO | context, input, process, output                           |
| CLB  | centrum voor leerlingenbegeleiding                        |
| NVAO | Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie                |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| PISA | Programme for International Student Assessment            |