



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**BESTURING EN
ONDERWIJSKWALITEIT IN HET MBO**

Utrecht, november 2010

Voorwoord

Het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs is een belangrijke sector van ons onderwijs. Meer dan 500.000 studenten bereiden zich hier elke dag voor op hun toekomstige maatschappelijke loopbaan of combineren hun opleiding in deeltijd al met werk. We verwachten veel van de 66 regionale en agrarische opleidingscentra en meer gespecialiseerde vakinstellingen, namelijk dat ze jonge mensen goed voorbereiden op leven, werk of vervolgopleiding.

Instellingen hebben, afhankelijk van de specifieke situatie, vaak een complexe opdracht te vervullen. Daarbij denk ik onder andere aan de veelheid aan opleidingen (vaak ook heel kleine) die aangeboden worden aan studenten die op vier niveaus instromen. Een deel van deze studenten vraagt veel extra zorg en intensieve begeleiding. Tegelijkertijd zijn de instellingen bezig hun onderwijs te moderniseren door competentieontwikkeling centraal te stellen, blijft de afstemming met de (regionale) arbeidsmarkt en het bedrijfsleven erg belangrijk en moeten instellingen hun eigen examens ontwikkelen.

In ons toezicht zien wij grote verschillen in de kwaliteit die instellingen en opleidingen hierbij weten te leveren. Vanaf december 2010 maken wij deze verschillen ook inzichtelijk in onze openbare instellingsprofielen. De situatie riep bij ons de vraag op in hoeverre verschillen in aansturing, intern toezicht en kwaliteitsborging van invloed zijn op deze verschillen in onderwijskwaliteit. Dit rapport laat zien dat de bestuurlijke kwaliteit in het mbo zich langzaam ontwikkelt en dat ook op dit vlak de verschillen groot zijn. Het valt op dat het regelmatig monitoren en peilen van het geleverde onderwijs inmiddels gemeengoed geworden is. Maar tegelijk zien we dat het nog lang niet vanzelfsprekend is om op alle niveaus doelgericht te werken aan verbeteringen van de onderwijsresultaten. Om twee uitersten te noemen: dit geldt voor veel teams die het onderwijs concreet inhoud geven, maar evenzeer voor raden van toezicht. De scherpste van plannen, de beoordeling van vorderingen en de beschikbaarheid van goede informatie bij de juiste mensen blijken belangrijke succesfactoren. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit en stabiliteit van leiderschap op diverse niveaus.

“There is not one best way to organize” is een gevleugelde uitspraak in de organisatiewetenschap. We zien in de praktijk dat verschillende organisatiemodellen tot goede kwaliteit kunnen leiden. Het gaat uiteindelijk om de mensen die het doen. Dit rapport benoemt belangrijke factoren die hen kunnen helpen om goede resultaten te boeken. Met het oog op de mogelijke beleidsmatige consequenties van dit onderzoek hebben wij onze bevindingen en conclusies gedeeld met de Commissie Onderwijs en Besturing BVE onder leiding van mevrouw M.J. Oudeman, die een advies uitbrengt over de bestuurbaarheid van de sector. Verder willen wij de uitkomsten van dit onderzoek benutten bij de ontwikkeling van het nieuwe toezichtmodel dat wij vanaf 2012 in deze sector gaan gebruiken. Want wij willen als externe toezichthouder niet overdoen wat een instelling zelf goed kan.

Drs. H.G.J. Steur
Hoofdinspecteur bve

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 7

1	Onderzoeksaanpak 9
1.1	Achtergrond onderzoek 9
1.1.1	Aanleiding voor het onderzoek 9
1.1.2	Relatie met de Commissie Onderwijs en Besturing BVE 9
1.1.3	Ontwikkeling bestuurlijk vermogen in de afgelopen jaren 10
1.2	Doelstelling van het onderzoek 11
1.3	Selectie van instelling 11
1.4	Werkwijze 12
1.5	Ronde tafel 13
1.6	Referentiekader 13
1.7	Instellingen naar type, omvang, locatie en onderwijskwaliteitsniveau 16
1.7.1	Niveau onderwijskwaliteit 16
1.7.2	Type instelling en onderwijskwaliteit 17
1.8	De factor tijd 18
2	De stand van het bestuurlijk vermogen 20
2.1	Kwaliteitszorg 20
2.1.1	Monitoringskwaliteit 20
2.1.2	Bijsturingskwaliteit 21
2.1.3	Verbetering 23
2.1.4	Kwaliteitsborging 24
2.2	Organisatie-effectiviteit 25
2.2.1	Plankwaliteit 25
2.2.2	Resultaatgerichtheid 25
2.2.3	Stabiliteit 26
2.2.4	Interne verantwoording 27
2.2.5	Onderwijsinformatie 27
2.2.6	Dialogoog 27
2.2.7	Externe verantwoording 28
2.2.8	Financiële positie 29
2.3	Conclusies over kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit 29
2.4	Intern toezicht 30
2.4.1	Samenstelling 31
2.4.2	Onafhankelijkheid 31
2.4.3	Rolopvatting 32
2.4.4	Onderwerpen 32
2.5	De branchecode 'goed bestuur' in de praktijk 32
2.5.1	College van bestuur 33
2.5.2	Raad van toezicht 35
2.5.3	Samenvattende conclusies 37
3	De relatie tussen elementen van bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit 38
3.1	Elementen van bestuurlijk vermogen vergeleken bij alle instellingen 38
3.1.1	Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit 38
3.1.2	Organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit 39

3.2	Elementen van bestuurlijk vermogen vergeleken bij tien roc's	44
3.2.1	Verschil in onderwijskwaliteit bij tien roc's	44
3.2.2	Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit	45
3.2.3	Organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit	46
3.3	Samenvattende conclusies	51
4	Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit op instellingsniveau	52
4.1	Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit	52
4.2	Organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit	53
4.3	Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit	55
4.4	Tot slot	57

Bijlage I bij hoofdstuk 1 62

Bijlage II bij hoofdstuk 2 66

Bijlage III bij hoofdstuk 3 82

Bijlage IV bij hoofdstuk 4 85

Bijlage V aankondiging onderzoek 87

Colofon 90

Samenvatting

Er is een verband tussen het bestuurlijk vermogen van een mbo-instelling en het niveau van de onderwijskwaliteit. Instellingen met een hoger kwaliteitsniveau kennen vaker een goed functionerende kwaliteitszorg en een grotere effectiviteit van de organisatie.

Onderzoek

De bevindingen waarover in dit verslag wordt gerapporteerd komen uit een representatief onderzoek bij 27 bekostigde mbo-instellingen. Het onderzoek vond plaats in de periode mei-september 2010 en bestond uit intensieve vraaggesprekken met leden van de raad van toezicht, het college van bestuur, het middenmanagement en ondersteunende afdelingen. Ook zijn van alle instellingen documenten geanalyseerd waarin elementen van bestuurlijk vermogen tot uitdrukking komen.

Stand van het bestuurlijk vermogen

Het bestuurlijk vermogen vordert gestaag, maar niet bij alle instellingen en niet overal op dezelfde aspecten. De ene instelling gaat daarin de andere voor. Er zijn grote verschillen in bestuurskracht en daarmee ook in onderwijskwaliteit. Er zijn koplopers en achterblijvers. Voor de koplopers is kenmerkend dat zij zowel een goede kwaliteitszorg hebben, als een grote organisatie-effectiviteit en een relatief hoge onderwijs- en examenkwaliteit. Het betreft circa 15 procent van de instellingen. De achterblijvers hebben een (veel) lager niveau van bestuurlijk vermogen, waarbij ook de onderwijs- en examenkwaliteit relatief laag is. Dit betreft eveneens circa 15 procent van de instellingen. Bij veel instellingen is het teamniveau het minst sterk ontwikkeld. Het gebrek aan goede onderwijsinformatie speelt hierbij een rol, alsook de kwaliteit van plannen en het vermogen om goed bij te sturen.

Kwaliteitszorg

Voor een goede kwaliteitszorg en daarmee voor een betere onderwijskwaliteit blijken vooral de kwaliteit van de monitoring, de bijsturing en de verbetering van groot belang. Deze systematische kwaliteitszorg is de eerste dimensie van het bestuurlijk vermogen. Uit het onderzoek blijkt dat de monitoring bij de meeste instellingen goed is ontwikkeld en redelijk breed wordt geaccepteerd onder management en medewerkers. Met methoden als audits, enquêtes en panels onder belanghebbenden verzamelen instellingen informatie over de kwaliteit van onderwijs en examens. In de bijsturing blijkt dat het met het daadwerkelijk gebruik van de uitkomsten van de monitoring minder rooskleurig is gesteld. Vooral doordat een goede normering ontbreekt voor het beoordelen van zaken als opbrengsten, voortijdig schoolverlaten, tevredenheid bij deelnemers en bedrijven en schoolverzuim, blijven uitkomsten van monitoring vaak in de lucht hangen. Een gevolg is dat effectieve verbetermaatregelen dan uitblijven. Voor de instellingen die gemiddeld of laag scoren op onderwijskwaliteit liggen hier mogelijkheden voor verbetering.

Organisatie-effectiviteit

In dit onderzoek wordt de effectiviteit van de organisatie beschouwd als de tweede dimensie van het bestuurlijk vermogen. Met name de stabiliteit van bestuur en management, de resultaatgerichtheid van de organisatie en de onderwijsinformatievoorziening spelen een rol van betekenis. Onvoorziene wisselingen in de samenstelling van het college van bestuur (bij 40 procent van de

instellingen in de afgelopen anderhalf à twee jaar) en in het middenmanagement (bij bijna 70 procent) vloeien voort uit problemen met de kwaliteit van het onderwijs of spelen een rol bij het ontstaan ervan. Resultaatgerichtheid spreekt onder meer uit plannen die niet alleen activiteiten bevatten, maar vooral ook doelen van een goede kwaliteit. Daaraan schort het nogal eens. Van groot belang voor sturing en bijsturing is dat het management tijdig beschikt over kwalitatief goede onderwijsinformatie. Bij een aantal instellingen is dit goed geregeld; bij veel instellingen nog onvoldoende, maar bij een aantal daarvan is dit volop in ontwikkeling. De betekenis van de organisatie-effectiviteit voor de onderwijskwaliteit is iets minder direct en zichtbaar. Maar uit het onderzoek blijkt dat dit zeker ook van belang is voor een goede onderwijskwaliteit.

Intern toezicht

Vergeleken met vijf jaar geleden is de omvang van de raden van toezicht gemiddeld toegenomen en geven meer raden van toezicht invulling aan hun onafhankelijkheid door zelf informatie te verwerven. Tegelijk lijken zij in hun kritische opstelling naar het college van bestuur en in hun adviesrol wat terughoudender geworden. De naleving van de branchecode 'Goed Bestuur' verschilt sterk tussen instellingen. Als het gaat om de afspraken in deze code die in dit onderzoek betrokken zijn, blijkt dat op enkele cruciale elementen nog een (forse) minderheid tot circa de helft van de instellingen de code niet naleeft of een handreiking niet oppakt. Ook houdt de helft van de instellingen zich niet aan de code wat betreft de openbaarmaking van nevenfuncties. De handreiking in de code om een kader voor het interne toezicht te hanteren, wordt door de meeste raden van toezicht niet gevolgd. Het onderzoek laat zien dat dit afbreuk doet aan de effectiviteit van het interne toezicht. Het blijkt dat naarmate het toezicht meer 'onderwijsgericht' is, de onderwijskwaliteit van de instelling verbetert.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de achtergrond, de doelstelling en de werkwijze van het onderzoek aangegeven. Ook bevat dit hoofdstuk het referentiekader dat is gebruikt voor de opzet van het onderzoek en worden de kenmerken van de onderzochte instellingen beschreven.

Hoofdstuk 2 bevat het antwoord op de vraag naar de stand van het bestuurlijk vermogen van de bekostigde instellingen in de bve-sector. De beschrijving vindt plaats aan de hand van een aantal elementen en indicatoren van het bestuurlijk vermogen. Voorts wordt waar mogelijk de stand van het bestuurlijk vermogen vergeleken met de situatie vijf jaar geleden en met de Branchecode Goed Bestuur.

In hoofdstuk 3 wordt nagegaan of er verschillen zijn in elementen van bestuurlijk vermogen tussen instellingen die op instellingsniveau een lagere, een gemiddelde en een hogere onderwijskwaliteit hebben. Dit gebeurt voor alle onderzochte instellingen, ongeacht of het roc's, aoc's of vakinstellingen zijn. Vervolgens vindt een nadere analyse plaats door een vergelijking van vijf roc's met een hogere onderwijskwaliteit met vijf roc's die een lagere onderwijskwaliteit hebben.

In hoofdstuk 4 worden onderzoeksbevindingen van alle instellingen in onderlinge samenhang gezien. Hiertoe zijn verschillende elementen en indicatoren van het bestuurlijk vermogen samengenomen in twee inhoudelijk betekenisvolle dimensies: de kwaliteit van de organisatie-effectiviteit. Achtereenvolgens wordt het verband verkend tussen onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg en tussen onderwijskwaliteit en organisatie-effectiviteit. Tot slot worden beide dimensies en onderwijskwaliteit in onderlinge samenhang geanalyseerd en gepresenteerd.

1 Onderzoeksaanpak

1.1 Achtergrond onderzoek

1.1.1 *Aanleiding voor het onderzoek*

De achtergrond voor het initiëren van een themaonderzoek naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van bekostigde mbo instellingen was tweeledig. Ten eerste constateerde de inspectie dat zich op enkele terreinen relatief veel tekortkomingen voordeden. Daarbij bleek na heronderzoeken dat niet alle instellingen in staat waren de gewenste verbeteringen door te voeren. Het ging dan bijvoorbeeld om de onderwijstijd, maar ook om de knelpunten bij de invoering van het competentiegerichte onderwijs. Ook in de Onderwijsverslagen van de afgelopen jaren signaleerde de inspectie bij herhaling dat de ontwikkeling van de kwaliteitsborging en van de publieke verantwoording in het mbo hapert. Dit alles riep vragen op over de bestuurlijke beheersing van processen in het mbo en de verschillen tussen instellingen op dit punt.

De tweede aanleiding was de zware wissel die de modernisering van het toezicht – meer selectief toezicht, meer aansluiting bij eigen, intern toezicht, meer ‘high trust’ – trekt op de kwaliteit van de ‘governance’ in brede zin in het mbo. Het externe toezicht kan immers alleen selectiever worden en meer op afstand gaan staan, als de interne kwaliteitszorg, met als sluitstuk het interne toezicht door de raad van toezicht (rvt), op orde is. Zolang te veel instellingen de geleverde kwaliteit zelf nog onvoldoende in beeld blijken te hebben en er zich nog te vaak incidenten van ernstig tekortschieten voordoen, ziet de inspectie zich gedwongen voort te gaan met dan wel terug te vallen op vormen van intensief toezicht. Dit niet alleen vanwege haar formele taak, maar zeker ook vanwege de verwachtingen in de politiek en de samenleving.

Deze omstandigheid riep de vraag op wat nu feitelijk de stand is van de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen in het mbo. Sinds de invoering van de Governance Code voor mbo-instellingen en de eerste rapportages daarover is hiernaar geen systematisch onderzoek gedaan. Ook is het gewenst om na te gaan op welke wijze de inspectie, bij een mogelijk risico bij een concrete instelling, het beste inzicht kan krijgen in het bestuurlijk vermogen van deze instelling. Dit themaonderzoek dient daar meer inzicht in te geven en daarmee bij te dragen aan het toezicht vanaf 2012. Het themaonderzoek is opgenomen in het Jaarwerkplan 2010 van de inspectie.

1.1.2 *Relatie met de Commissie Onderwijs en Besturing BVE*

De achtergrond voor het initiëren van een themaonderzoek naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van bekostigde mbo instellingen was tweeledig. Ten eerste constateerde de inspectie dat zich op enkele terreinen relatief veel tekortkomingen voordeden. Daarbij bleek na heronderzoeken dat niet alle instellingen in staat waren de gewenste verbeteringen door te voeren. Het ging dan bijvoorbeeld om de onderwijstijd, maar ook om de knelpunten bij de invoering van het competentiegerichte onderwijs. Ook in de Onderwijsverslagen van de afgelopen jaren signaleerde de inspectie bij herhaling dat de ontwikkeling van de kwaliteitsborging en van de publieke verantwoording in het mbo hapert.

Dit alles riep vragen op over de bestuurlijke beheersing van processen in het mbo en de verschillen tussen instellingen op dit punt.

De tweede aanleiding was de zware wissel die de modernisering van het toezicht – meer selectief toezicht, meer aansluiting bij eigen, intern toezicht, meer ‘high trust’ – trekt op de kwaliteit van de ‘governance’ in brede zin in het mbo. Het externe toezicht kan immers alleen selectiever worden en meer op afstand gaan staan, als de interne kwaliteitszorg, met als sluitstuk het interne toezicht door de raad van toezicht (rvt), op orde is. Zolang te veel instellingen de geleverde kwaliteit zelf nog onvoldoende in beeld blijken te hebben en er zich nog te vaak incidenten van ernstig tekortschieten voordoen, ziet de inspectie zich gedwongen voort te gaan met dan wel terug te vallen op vormen van intensief toezicht. Dit niet alleen vanwege haar formele taak, maar zeker ook vanwege de verwachtingen in de politiek en de samenleving.

Deze omstandigheid riep de vraag op wat nu feitelijk de stand is van de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen in het mbo. Sinds de invoering van de Governance Code voor mbo-instellingen en de eerste rapportages daarover is hiernaar geen systematisch onderzoek gedaan. Ook is het gewenst om na te gaan op welke wijze de inspectie, bij een mogelijk risico bij een concrete instelling, het beste inzicht kan krijgen in het bestuurlijk vermogen van deze instelling. Dit themaonderzoek dient daar meer inzicht in te geven en daarmee bij te dragen aan het toezicht vanaf 2012. Het themaonderzoek is opgenomen in het Jaarwerkplan 2010 van de inspectie.

1.1.3 *Ontwikkeling bestuurlijk vermogen in de afgelopen jaren*

In november 2005 heeft de MBO Raad de Governance Code BVE aangenomen. De code is ingegaan op 1 januari 2006. In de twee daaropvolgende jaren werd hij geïmplementeerd. In 2007 heeft de MBO Raad de implementatie van de code laten monitoren en evalueren en op 1 januari 2009 trad een aangepaste code ‘Goed bestuur in de bve-sector’¹ in werking, met daarin handreikingen voor de verdere ontwikkeling in de praktijk. Voorts werd in maart 2009 in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) de verplichting opgenomen voor instellingen in de bve-sector om een raad van toezicht te hebben.²

De ontwikkeling van de afgelopen jaren van de kwaliteitszorg als onderdeel van het bestuurlijk vermogen, vordert weliswaar, maar het gaat langzaam.³ Dit is te zien aan de stand van de kwaliteitszorg bij instellingen waar de inspectie kwaliteitsonderzoeken uitvoert. Ook blijken steeds grotere verschillen tussen instellingen te bestaan in de mate waarin de instelling ‘in control’ is wat betreft de kwaliteit van het onderwijs.

Een ander onderdeel van bestuurlijk vermogen is de publieke verantwoording. Uit een analyse van de inspectie van de jaarverslagen over 2007 blijkt dat instellingen zich niet helder verantwoorden over de onderwijskwaliteit. Ook over de pijlers van de kwaliteitszorg (doelen stellen, evalueren en verbeteren) wordt door de meeste instellingen niet gerapporteerd.

1 In het vervolg: de branchecode. De definitie van goed bestuur in deze code luidt: Goed bestuur is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

2 12 maart 2009, artikelen 9.1.4 tot en met 9.1.8 van de WEB, opgenomen in Staatsblad 2009 nummer 151.

3 Hierover rapporteerde de inspectie in de achtereenvolgende Onderwijsverslagen.

Bovendien is de publieke verantwoording in de jaarverslagen van een zodanig beperkte kwaliteit, dat zij voor de inspectie vaak niet bruikbaar is voor bijvoorbeeld de risicodetectie. Op 1 januari 2008 trad de Regeling jaarverslaggeving onderwijs in werking, met voorschriften voor zowel de jaarrekening als het jaarverslag. Voor het verslag over het jaar 2010 komen daar de afspraken over aanvullende gegevens (de zogenaamde 'resultatenbox') bij. Daarin dient de instelling aan de hand van een set van indicatoren verantwoording af te leggen over de onderwijskwaliteit.

Bij specifieke onderwerpen als onderwijstijd en klachtenbehandeling zijn er grote verschillen tussen instellingen in de mate waarin de instelling de zaken beheerst. Dit raakt zowel het bestuur als de interne bedrijfsvoering als het interne toezicht.

Er zijn aanmerkelijke verschillen per instelling als het gaat om de onderwijstijd, de kwaliteit van het onderwijs en de financiële positie. Zo varieert per instelling het aantal opleidingen van onvoldoende onderwijskwaliteit van nul tot tien bij de risicogerichte aanpak en van onvoldoende examenkwaliteit van nul tot acht bij de steekproefaanpak. Het aantal opleidingen van onvoldoende kwaliteit varieert per instelling van 0 tot 12,1 procent; het aantal studenten in deze opleidingen varieert van 0 tot 24,7 procent.⁴

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Volgens het Jaarwerkplan 2010 van de inspectie voerde de inspectie een representatief onderzoek uit naar het bestuurlijk vermogen bij bekostigde mbo-instellingen, dat wil zeggen naar de kwaliteitszorg conform de WEB, waaronder de regelmatige beoordeling, de publieke verantwoording en de werking van het interne toezicht. Daarbij moet onderzocht worden wat de relatie is tussen de kwaliteit van het onderwijs en de examens enerzijds en het bestuurlijk vermogen anderzijds, en hoe dat verschilt tussen instellingen. Het onderzoek is kwalitatief van aard, waarbij gestreefd is naar een goede afspiegeling van roc's, aoc's en vakinstellingen.

Het onderzoek richt zich op twee vragen:

- Wat is bij de bve-instellingen de stand van het bestuurlijk vermogen in al zijn aspecten?
- Is er een verband tussen de fase van ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen en de geleverde kwaliteit?

De veronderstelling is dat naarmate het bestuurlijk vermogen van de instelling in alle aspecten beter ontwikkeld is, er betere kwaliteit wordt geleverd.

1.3 Selectie van instelling

Het project voorziet in een onderzoek naar het bestuurlijk vermogen bij 27 instellingen, zowel roc's als aoc's als vakinstellingen. De populatie bestaat in totaal uit 66 instellingen. Daaruit zijn eerst 33 instellingen gekozen, namelijk instellingen die relatief de hoogste en instellingen die relatief de laagste onderwijskwaliteit leverden (zie paragraaf 1.6 en bijlage I voor wat hier onder onderwijskwaliteit wordt verstaan). Uit beide groepen zijn aselect twee groepen van elk negen instellingen gekozen. In de periode mei-juli 2010 zijn deze achttien instellingen bezocht. De keuze van de derde groep van negen instellingen was aselect uit de resterende 33 instellingen. Deze groep instellingen is in september 2010 bezocht.

⁴ Lijst zeer zwakke opleidingen op de website van de inspectie van 1 april 2010.

1.4

Werkwijze

Aankondiging en gesprekspartners

Het bezoek aan de instelling werd vooraf aangekondigd in een brief aan de raad van toezicht (rvt) en aan het college van bestuur (cvb). In deze brief waren achtergrond en doel van het bezoek aangegeven, evenals de onderwerpen die aan de orde zouden komen (zie bijlage V). Per instelling hebben vier⁵ afzonderlijke gesprekken plaatsgevonden met respectievelijk de rvt, het cvb, het middenmanagement van onderwijseenheden en een functionaris met een controlfunctie⁶. De instellingen hebben zelf de gesprekspartners geselecteerd. In ruim driekwart van de gevallen was bij het gesprek het voltallig cvb aanwezig. Bij de andere instellingen was op een uitzondering na steeds de voorzitter van het cvb aanwezig. Bij alle instellingen⁷ nam de voorzitter van de rvt aan het gesprek met de rvt deel. In driekwart van de gevallen bestond de rvt-delegatie uit twee of drie leden. In 70 procent van de gevallen werd gesproken met twee, vier of – in de meeste gevallen – drie managers van een onderwijseenheid⁸. In de overige gevallen is gesproken met één onderwijsmanager, bijvoorbeeld omdat de instelling vanwege de schaalgrootte maar één onderwijseenheid had. Daarnaast is bij ruim driekwart van de bezoeken (77 procent) ook gesproken met een of meer managers van een stafdienst (zoals van de afdelingen Financiën, Personeel, Onderwijs, Examinering) en een functionaris met een controlfunctie (financiën en/of kwaliteitszorg). Onder de gesprekspartners bevonden zich bij vrijwel alle instellingen een of meer voorzitters van de examencommissie(s).

Bij aanvang van de gesprekken is aangegeven dat de rapportage over de onderzoeksresultaten niet per instelling plaatsvindt maar geanonimiseerd over het gehele onderzoek in een totaalrapport. Dit gegeven droeg bij aan de openhartigheid waarmee de gesprekken zijn gevoerd.

Analyse documenten

De instellingen is vooraf gevraagd om documenten beschikbaar te stellen ter verificatie van en aanvulling op de gesprekken. Behalve dat wat de gesprekspartners naar voren brachten, waren ook deze documenten een bron voor analyse. Het betreft het jaarverslag over 2009, het bestuursreglement, instellingsplannen en voorbeelden van plannen op midden- en teamniveau en van managementcontracten, verslagen van rvt-vergaderingen van de afgelopen anderhalf jaar, voorbeelden van managementrapportages aan rvt en cvb en documenten waaruit de positie en rol van belanghebbenden op diverse niveaus in de organisatie blijkt. Instellingen stelden in een aantal gevallen nog andere documenten beschikbaar die zij van belang vonden, zoals strategische analyses, beleidsplannen, jaarplanningen kwaliteitszorg, statuten, onderdelen van het handboek kwaliteitszorg, het handboek auditing, projectplannen over de invoering van competentiegericht onderwijs et cetera. Ook deze documenten zijn bij de analyse betrokken.

⁵ Bij één instelling is niet gesproken met de raad van toezicht.

⁶ Bij één instelling moesten om praktische redenen enkele gespreksgroepen worden samengevoegd.

⁷ Zie noot 5.

⁸ Voor de term onderwijseenheid wordt in het vervolg de term eenheid of middenniveau gebruikt; in de praktijk zijn er uiteenlopende namen, zoals onderwijsunit, sector, cluster.

1.5 Ronde tafel

In september heeft op initiatief van de inspectie een rondetafelgesprek plaatsgevonden met bestuurders van acht onderzochte instellingen aan de hand van een tussenpresentatie van de bevindingen. Doel van dat gesprek was een verificatie van de voorlopige conclusies en het verkrijgen van input voor de verdere analyse.

1.6 Referentiekader

Voor de constructie van de gespreksleidraden is een referentiekader opgesteld op basis van het bestaande toezichtkader en van eerdere ervaringen en documenten van de inspectie. In hoofdlijnen bevat dit kader de volgende ingrediënten (zie ook bijlage I):

1. Management- en kwaliteitszorgcyclus

sturing
beoordeling
verbetering
interne verantwoording

2. Intern toezicht

onafhankelijkheid
functioneren
rolopvatting
onderwerpen

3. Dialoog en externe verantwoording

belanghebbenden
organisatie van de dialoog
onderwerpen van de dialoog
externe verantwoording

Het betreft een analytisch kader waarin alleen de elementen van het concept 'bestuurlijk vermogen' benoemd zijn. Bedacht moet worden dat er in feite sprake is van een dynamische constellatie waarin elementen elkaar beïnvloeden en lacunes bij het ene gecompenseerd kunnen worden door een ander. Wat betreft de organisatie gaat het verder vooral over de 'hard control' (zoals plannen maken, maatregelen, stuur- en verantwoordingsinformatie, risicoanalyse, enquêtes en audits, normen voor beoordeling, beleggen en borgen van taken en functies, bezetting van bestuurs- en managementfuncties, verantwoording, systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken). Veel minder gaat het over de 'soft control' (zoals bestuurs- en managementstijl, klimaat van aanspreken, transparantie, openheid en vertrouwen, bewegingsvrijheid), waarvan elementen, zij het beperkt, in de gesprekken wel aan de orde kwamen. Daarmee is niet gezegd dat hard control belangrijker zou zijn dan soft control. De keuze is vooral gemaakt vanwege de hanteerbaarheid van de onderzoeksvraagstelling en de uitvoerbaarheid van het onderzoek binnen de gegeven mogelijkheden.

Toelichting

1. Management- en kwaliteitszorgcyclus

Veelal wordt voor de managementcyclus de PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) gebruikt, waarbij planning van activiteiten (Plan), uitvoering daarvan (Do), het

monitoren van de realisatie (Check) en bijstelling (Act) in een cyclisch proces gestalte krijgen. De kwaliteitszorg waartoe de wetgever de instellingen opdraagt⁹ is daarvan al dan niet een onderdeel. Bij kwaliteitszorg is de kernvraag of de onderwijskwaliteit voldoet aan de wensen van belanghebbenden en bovendien aan maatstaven die de wetgever en de instelling zelf hanteren, en, als dat niet het geval is, of er maatregelen worden genomen om de beoogde kwaliteit alsnog te realiseren. Ook als de kwaliteitszorg een eigen cyclus en dynamiek heeft naast de managementcyclus, kunnen deze cycli in de praktijk op elkaar zijn afgestemd. Bij de kwaliteitscyclus is het niet alleen van belang of de fasen in de cyclus voldoende gevuld en beinstrumenteerd zijn en gerealiseerd worden, maar ook of deze voldoende op elkaar aansluiten en samenhang vertonen.

Sturing

Bij sturing gaat het om de wijze waarop de instelling er zorg voor draagt dat de door haar geformuleerde lange- en kortetermijndoelen binnen de instelling bekend zijn en behaald worden. Daartoe staan onder meer instrumenten beschikbaar als plannen op de diverse niveaus in de organisatie, van instellingsniveau tot het niveau van de onderwijsteams. Van belang daarbij is in elk geval de kwaliteit van de doelen: staan er doelen in, gaan ze over de kwaliteit van het onderwijs (onderwijsproces en opbrengsten) en zijn ze voldoende 'smart' om voor sturing en verantwoording te kunnen worden gebruikt? Ook gaat het bij sturing om de samenhang tussen de plannen. Een ander element van belang bij de sturing is de 'span of control' en de stabiliteit van bestuur en management. Onverwachte verandering of veel verandering daarin in relatief korte tijd brengt risico's voor de onderwijskwaliteit met zich mee.

Trefwoorden sturing: missie, strategie, operationele doelen, planvorming, communicatie, span of control, stabiliteit.

Beoordeling

Bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit gaat het om ten minste het monitoren van de kwaliteit en het op basis daarvan beantwoorden van de vraag of de onderwijskwaliteit voldoende is. Dat kan op allerlei manieren, zoals met tevredenheidsonderzoek onder studenten, bedrijven, ouders en gediplomeerden of met panelgesprekken en audits naar aspecten van het onderwijsproces en de examinering, naar het onderwijsproces in volle breedte of naar het voldoen aan wettelijke vereisten zoals de 850-urennorm onderwijstijd. Het kan ook door het verzamelen en beoordelen van managementinformatie, zoals over de aan- en afwezigheid van studenten of over de bereikte diplomaopbrengsten, het percentage voortijdige schoolverlaters en personeelsgegevens. Bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit is van belang of daarbij vooraf gestelde doelen en normen worden gebruikt en of deze voldoende concreet zijn. Verder is hier van belang of de beoordeling in overeenstemming met de wet gebeurt, met betrokkenheid van onafhankelijk deskundigen en belanghebbenden (zie voetnoot 8).

Trefwoorden beoordeling: normen vooraf, informatiebasis, onafhankelijk deskundigen, belanghebbenden, uitkomsten vergelijken met normen, oordeelsvorming.

⁹ WEB artikel 1.3.6. Kwaliteitszorg, lid 1 luidt: Het bevoegd gezag richt een stelsel van kwaliteitszorg voor de instelling in en draagt er in dat verband zorg voor dat, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de in de eerste volzin bedoelde beoordeling geschiedt met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. De uitkomsten van de beoordeling zijn openbaar.

Verbetering

Bij verbetering gaat het om het treffen van verbetermaatregelen nadat er bij de monitoring van de onderwijskwaliteit tekorten zijn vastgesteld. Het gaat er ook om of een instelling verbetermaatregelen neemt als onderwijsklachten voortkomen uit een tekort in de onderwijskwaliteit. Daarbij is het van belang of de verbetermaatregelen worden genomen uit ad-hoc waarnemingen en incidenten, dan wel stelselmatig voortkomen uit de eerdere fasen van de cyclus, de sturing en de eigen beoordeling. Bij verbetering van de kwaliteit hoort verder het op peil brengen en houden van de bekwaamheid van de medewerkers. Worden functioneringsgesprekken of beoordelingsgesprekken gevoerd en wordt deskundigheidsbevordering gepland? Voorts is het de vraag of de verbeteringen gericht zijn op het oplossen van een incident, dan wel een bredere impact hebben op andere situaties waar zich mogelijk vergelijkbare tekorten voordoen. Het is vooral van belang of de verbetering zich ook richt op de borging daarvan ter voorkoming van herhaling.

Trefwoorden verbetering: samenhang met geconstateerde tekorten, incidentele of structurele verbeteringen, verbetering van de borging.

Interne verantwoording

De interne verantwoording is een onderdeel van de management- en kwaliteitscyclus. Het is het sluitstuk van de cyclus van sturing, beoordeling en verbetering. Bestuur en management rapporteren over de vastgestelde kwaliteitstekorten, de analyse daarvan, de getroffen verbetermaatregelen en de vraag of deze maatregelen het beoogde effect hebben gehad. De informatie voor de verantwoording maakt tegelijk als nieuwe sturingsinformatie weer deel uit van het begin van een volgende cyclus. Van belang bij verantwoording zijn de vorm en frequentie en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie.

Trefwoorden interne verantwoording: managementrapportages, samenhang met vorige en volgende fasen in cyclus.

2. Intern toezicht

Bij het interne toezicht gaat het onder meer om de onafhankelijkheid van de raad van toezicht ten opzichte van het bestuur en de samenstelling van de raad, mede in relatie tot haar taak. Ook de rolopvatting van de raad en de wijze waarop zij die rol vervult zijn van belang. Dit komt mede tot uiting in de onderwerpen waaraan de rvt aandacht besteedt. Het gaat hierbij in het bijzonder om de vraag op welke wijze zij zich laat informeren over de voortgang van de instelling. De positie en taken van de rvt en het cvb en de onderlinge relatie zijn geregeld in de wet¹⁰ en zijn nader bepaald in de branchecode van de MBO Raad.

Trefwoorden: onafhankelijkheid, samenstelling, rolopvatting, agendering, informatievoorziening.

3. Dialoog en externe verantwoording

Bij de dialoog met de omgeving gaat het om de positie en rol van belanghebbenden, en de vraag of deze zijn gedefinieerd en op welk niveau, centraal en decentraal. Verder is van belang op welke wijze de dialoog vorm krijgt en waar het over gaat. De vraag daarbij is vooral hoe effectief de dialoog is: leidt deze er daadwerkelijk toe dat de instelling beter voldoet aan de behoeften van de belanghebbenden in de omgeving?

¹⁰ Artikelen 9.1.4. (College van bestuur en raad van toezicht) en 9.1.7. (Bestuursreglement).

Een belangrijk onderdeel van de dialoog is de externe verantwoording. Deze is deels wettelijk voorgeschreven^{1 1} en ook hierover bevat de eerder genoemde branchecode een aantal bepalingen. Het belangrijkste instrument is het jaarverslag (geïntegreerd jaardocument): waarover wordt verantwoording afgelegd en gebeurt dat voldoende inzichtelijk (helder, volledig en toegankelijk)? Op onderdelen is informatieverstrekking over een lager aggregatieniveau van belang (in termen van de Regeling Jaarverslag: de segmentering).

Trefwoorden: definiëring belanghebbenden, centraal/decentraal, effectiviteit, externe verantwoording, jaarverslag: helderheid, volledigheid, toegankelijkheid, segmentering.

In het onderzoek kwam het functioneren van de wettelijke medezeggenschap slechts zijdelings aan de orde.^{1 2} Hier valt daarom in dit rapport niet zoveel over te zeggen, wel over de niet wettelijk verplichte dialoog zoals in studentenpanels.

1.7 Instellingen naar type, omvang, locatie en onderwijskwaliteitsniveau

De verdeling van de onderzochte 27 instellingen in het onderzoek in relatie tot alle instellingen in de sector wordt toegelicht in bijlage I. Naar type instelling, studentenaantal, omvang van de portfolio (aantal opleidingen dat de instelling aanbiedt) en regio vormt de onderzochte groep een goede afspiegeling van de populatie. Datzelfde geldt voor het kenmerk 'onderwijskwaliteit'.

1.7.1 Niveau onderwijskwaliteit

In dit onderzoek wordt het volgende onder onderwijskwaliteitsniveau verstaan. Er is gekeken naar het niveau van de opbrengsten (rendement), het percentage voortijdig schoolverlaters, het aantal zwakke en zeer zwakke opleidingen en het aandeel opleidingen met een onvoldoende oordeel examinering.^{1 3} Ook de mate waarin een instelling voldoet aan de wettelijke 850-urennorm onderwijstijd.

1 1 WEB Artikel 1.3.6. Kwaliteitszorg, lid 2 luidt: Het bevoegd gezag maakt regelmatig, en voor zover het de examens betreft jaarlijks, een verslag openbaar omtrent:

- a. de beoordeling, bedoeld in het eerste lid,
- b. de uitkomsten van die beoordeling, en
- c. het voorgenomen beleid in het licht van die uitkomsten.

WEB Artikel 2.5.4. Jaarverslag, lid 1 luidt: Het bevoegd gezag stelt jaarlijks een jaarverslag over het afgelopen jaar vast en maakt het openbaar. Het jaarverslag bevat ten minste het verslag, bedoeld in artikel 1.3.6, tweede lid, voor zover dat in het desbetreffende jaar is uitgebracht, dan wel de hoofdpunten van laatstgenoemd verslag, alsmede de hoofdpunten van de bevindingen van de inspectie met betrekking tot de examens. Ook legt het bevoegd gezag in het jaarverslag verantwoording af over de omgang met een branchecode voor goed bestuur. Bij ministeriële regeling kan een branchecode worden aangewezen.

1 2 Tot 1 maart 2010 gold de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992) die iedere mbo-instelling verplichtte om een medezeggenschapsraad (MR) te hebben. Daarin waren zowel het personeel als de studenten en/of de ouders vertegenwoordigd. Op die datum is de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden veranderd, met als doel een grotere betrokkenheid van studenten en ouders bij de besluitvorming. Er is een OR voor het personeel en een studentenraad voor de studenten en/of de ouders. Voor de studenten gaat het vooral om het onderwijsproces, de onderwijsvoorzieningen, de rechten en positie als student, en de gevolgen voor de studenten van ingrijpende organisatieveranderingen. Voor het personeel gaat het om het (strategisch) beleid van de organisatie, om regelingen op het terrein van het personeel en arbeidsvoorwaarden, het onderwijsbeleid, de voorzieningen voor de werksituatie en om grote organisatiebeslissingen. Doordat de medezeggenschap voor studenten/ouders en personeel gesplitst is in verschillende raden, kan elke raad optimaal zijn belangen behartigen. Aan studenten en personeel zijn ook bevoegdheden gegeven ten aanzien van de raad van toezicht, bijvoorbeeld bij de samenstelling van deze raad. Ook heeft de OR wezenlijke invloed op de besluitvorming tot benoeming of ontslag van een lid van het college van bestuur. De instellingen hebben tot uiterlijk 1 maart 2011 de tijd om de overgang van MR naar OR en studentenraad door te voeren.

1 3 Als óf het onderwijsproces onvoldoende is óf de opbrengsten onvoldoende zijn, is een opleiding zwak. Zijn beide onvoldoende, dan is een opleiding zeer zwak.

Voor dit onderzoek is een indeling gemaakt in drie categorieën: instellingen met een hogere, een gemiddelde en een lagere onderwijskwaliteit. Om een voor het onderzoek werkbare indeling te verkrijgen is pragmatisch te werk gegaan, afhankelijk van waar de grens wordt getrokken, is de eerste groep groter of kleiner. Hetzelfde geldt voor de derde groep. In bijlage I is verantwoord welke gegevens in dit onderzoek voor de indeling in kwaliteitsklassen zijn gebruikt.

Omdat ook de kwaliteit van examinering deel uitmaakt van de indicatoren voor het niveau van onderwijskwaliteit, behoort de term 'onderwijskwaliteit', tenzij anders aangegeven, als 'onderwijs- en examenkwaliteit' gelezen te worden. Voor de leesbaarheid wordt de term 'onderwijskwaliteit' gebruikt.

In dit rapport gaat het steeds over de onderwijskwaliteit op het niveau van de instelling. Het kan uiteraard heel goed zijn dat de onderwijskwaliteit van de verschillende eenheden binnen een instelling sterk uiteenloopt.

In tabel 1.7a is de selectie van de instellingen in het onderzoek naar onderwijskwaliteitsniveau vergeleken met de populatie. Uit de tabel blijkt dat instellingen in het onderzoek ook wat betreft het kwaliteitsniveau een afspiegeling zijn van de populatie.

Tabel 1.7a Onderwijskwaliteitsniveau onderzochte instellingen en totale populatie

Onderwijskwaliteitsniveau	Onderzochte instellingen		Populatie	
	absoluut	procent	absoluut	procent
Hoger	5	19	13	20
Gemiddeld	17	63	40	60
Lager	5	19	13	20
Totaal	27	100	66	100

1.7.2 Type instelling en onderwijskwaliteit

In tabel 1.7b is het onderwijskwaliteitsniveau van alle instellingen in de populatie afgezet tegen het type instelling.

Tabel 1.7b Onderwijskwaliteitsniveau per type instelling

Onderwijskwaliteitsniveau	Roc N=42	Aoc N=11	Vak N=13
Hoger	10%	27%	50%
Gemiddeld	64%	64%	42%
Lager	26%	9%	8%
Totaal	100%	100%	100%

Er is een verband tussen het in het onderzoek gehanteerde niveau van onderwijskwaliteit en het type instelling. Vakinstellingen hebben duidelijk een hogere onderwijskwaliteit dan de roc's en aoc's. Bij vakinstellingen heeft de grootste groep het hogere onderwijskwaliteitsniveau (50 procent). Bij de roc's en aoc's zit de grootste groep in de categorie instellingen met een gemiddeld onderwijskwaliteitsniveau (beide 64 procent). Zij lopen hierin weliswaar gelijk, maar laten een verschil zien bij het hogere en lagere kwaliteitsniveau. Bij roc's is de

tweede grootste groep de instellingen met een lagere onderwijskwaliteit (26 procent) en bij de aoc's zijn dit juist de instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau (27 procent).

Het hoge onderwijskwaliteitsniveau van de vakinstellingen valt voor een belangrijk deel te verklaren vanuit hun geheel andere aard en positie in het bestel: ze zijn meer gefocust en trekken een andere studentenpopulatie aan, deels vanwege selectie. Vaak bieden vakinstellingen geen niveau 1 aan.^{1 4} Dit komt tot uiting in de samenhang met de omvang van de portfolio (aantal opleidingen). Die is bij vakinstellingen aanzienlijk kleiner dan bij roc's en ook kleiner dan bij aoc's. Vakinstellingen bieden gemiddeld 24 opleidingen aan. Roc's hebben een tien keer zo grote portfolio, met gemiddeld 245 opleidingen. Aoc's zijn met gemiddeld 56 opleidingen bijna tweeënhalf keer zo groot als vakinstellingen maar ruim vier keer zo klein als roc's. Hieruit kan overigens niet geconcludeerd worden dat kleine instellingen het beter doen dan grote: daarvoor moet onderzoek worden gedaan binnen de groepen met onderling wel vergelijkbare type instellingen.

Om de invloed in de analyse van kenmerken die typisch zijn voor de drie soorten instellingen (roc, aoc, vakinstelling) uit te sluiten, worden in hoofdstuk 2 instellingen van dezelfde soort onderling vergeleken. Omdat er relatief veel roc's bij het onderzoek betrokken zijn en een vergelijking aan kracht wint bij een groter aantal, is gekozen voor roc's, waarvan vijf met een hoger en vijf met een lager niveau van onderwijskwaliteit.

1.8 De factor tijd

De onderzoeksperiode en de periode waarin de tekorten in de onderwijskwaliteit ontstonden, vallen niet één op één samen. De tekorten in de kwaliteit van het onderwijs of de examinering, in de onderwijstijd of in de diplomaopbrengsten zijn meestal ontstaan vóór 2009. Het kan zijn dat die tekorten al waren weggewerkt op het moment waarop de inspectie de instelling bezocht, en dat dit vervolgens toegeschreven zou kunnen worden aan een hoger niveau van bestuurlijk vermogen, terwijl de instelling in het onderzoek is getypeerd als een instelling met lagere onderwijskwaliteit. In de gesprekken is geprobeerd dit te ondervangen door zo veel mogelijk te focussen op de periode waarin de onderwijstekorten zijn ontstaan. Het omgekeerde kwam ook voor, namelijk dat bij een instelling met een hogere onderwijskwaliteit in het onderzoek, tekorten zichtbaar werden nadat de indeling van instellingen naar onderwijskwaliteitsniveau al had plaatsgevonden. Hierdoor kon geen rekening worden gehouden met de ontstane kwaliteitstekorten. In dat geval is geprobeerd te focussen op de periode waarin er nog geen tekorten bestonden. De onderzochte plannen van de instelling, de eenheden en de teams betroffen vrijwel altijd het schooljaar 2009/2010. Bij instellingen met kwaliteitstekorten die daarvoor ontstonden, werd daarmee in deze plannen rekening gehouden. In het onderzoek levert dat soms een vertekend beeld op. Een lagere onderwijskwaliteit gaat dan samen met een hoge resultaatgerichtheid (aannemende dat de plannen van goede kwaliteit zijn). Het kan dus zijn dat een instelling met een lagere onderwijskwaliteit toch inmiddels een hogere organisatie-effectiviteit of kwaliteitszorg te zien geeft. Ook het omgekeerde is mogelijk. Een instelling met een hogere onderwijskwaliteit kan recentelijk een reorganisatie hebben ingezet met veel wisselingen in het middenmanagement of een wisseling in het cvb. Zo'n instelling scoort dan laag op stabiliteit, terwijl de onderwijskwaliteit hoog is.

^{1 4} Van de vijf vakinstellingen in het onderzoek was er één met een actieve niveau 1-opleiding met twaalf studenten.

Een momentopname van het niveau van bestuurlijk vermogen kan dus een vertekend beeld geven van de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit. Het is niet gelukt om dat overal te ondervangen. Wel is geprobeerd de vertekening te beperken door in de gesprekken vooral terug te blikken op het bestuurlijk vermogen van de afgelopen anderhalf jaar, en niet vooruit te blikken op zaken die nog niet zijn gerealiseerd (zoals het voornemen om meer resultaatgericht te werken, om een nieuwe systematiek van audits te gaan toepassen of om een nieuw administratief proces voor betere stuur- en verantwoordingsinformatie te implementeren).

2 De stand van het bestuurlijk vermogen

Vooraf

Dit hoofdstuk bevat de rapportage over het bestuurlijk vermogen van de 27 onderzochte instellingen.

De rapportage is langs enigszins andere lijnen opgesteld dan waarlangs het onderzoek was ingericht. De uitkomsten van de analyse van de onderzoeksbevindingen gaven daartoe aanleiding.

De paragrafen 2.2 en 2.3 gaan achtereenvolgens over de kwaliteitszorg en de organisatie-effectiviteit, twee dimensies van bestuurlijk vermogen. Ook wordt uiteengezet welke indicatoren bij deze dimensies worden onderscheiden. Paragraaf 2.4 gaat over het interne toezicht en paragraaf 2.5 over onder meer de mate waarin instellingen een aantal afspraken in de branchecode 'Goed bestuur' naleven.

Dit hoofdstuk biedt een kwantitatief beeld van het bestuurlijk vermogen. Daarbij is ook nagegaan of er een verband bestaat tussen elementen waaruit een indicator bestaat of elementen uit verschillende indicatoren. Waar dat het geval is, wordt dat gerapporteerd. Nadere getalsmatige onderbouwing is te vinden in bijlage II.

2.1 Kwaliteitszorg

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de indicatoren aan de orde die in dit onderzoek beschouwd worden als typisch voor de kwaliteitszorg:

- monitoringskwaliteit
- bijsturingskwaliteit
- verbetering
- kwaliteitsborging

2.1.1 Monitoringskwaliteit

Bij de monitoringskwaliteit gaat het allereerst om de vorm van het monitoren, zoals enquêtes en audits over het onderwijsproces en wettelijke vereisten. Het gaat ook om het bereik daarvan onder belanghebbenden zoals deelnemers en bedrijven. Verder gaat het erom of het college van bestuur (cvb) en het middenmanagement in hun beoordeling van de onderwijskwaliteit onderwijsklachten betrekken.

Hoewel cvb en middenmanagement hier een verschillende perceptie over hebben, heeft volgens beiden het monitoren van de kwaliteit van het onderwijs (en de examens) op brede schaal postgevat, zoals in tabel 2.1a is aangegeven.

Tabel 2.1a Vorm van monitoring volgens cvb en middenmanagement

Vorm van monitoring	Vindt plaats volgens...	
	Cvb	Middenmanagement
Studentenenquête	overall	overall
Panelgesprekken	59 %	78 %
Bedrijvenenquête	70 %	89 %
Onderzoek alumni	19 %	41 %
Ouders	4 %	15 %
	N=27	

Steeds vaker wordt het instrument van de audit ingezet. Bij de interne audits ligt het accent op onderzoek naar de onderwijstijd en het voldoen aan wettelijke vereisten. Naast deze audits zijn er in toenemende mate audits die de volle breedte of juist specifieke aspecten van het onderwijsproces betreffen (zoals intake of trajectbegeleiding).

2.1.2 *Bijsturingskwaliteit*

Bij de kwaliteit van de bijsturing gaat het om de mate waarin een instelling de uitkomsten van monitoring gebruikt en om de vraag of bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit gebruik wordt gemaakt van een vooraf bepaalde normering. Bij dit laatste is ook van belang wat wordt beoordeeld zoals diplomaopbrengsten, voortijdig schoolverlaten en tevredenheid van belanghebbenden, waaronder in elk geval deelnemers en bedrijven. Dit noemen we het bereik van de normering. De bijsturingskwaliteit betreft ook de mate waarin normen voldoende concreet zijn om bij de beoordeling te kunnen worden gebruikt. Tot slot gaat het om het analyseren van onderwijsrisico's en betrokkenheid van externe deskundigen bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit.

De kwaliteit van de monitoring kan goed zijn, maar de bijsturing onvoldoende. Als er een monitoring heeft plaatsgevonden is het immers de vraag of de instelling de uitkomsten daadwerkelijk gebruikt als indicatie voor de onderwijskwaliteit. Tabel 2.1b laat zien dat dit lang niet altijd gebeurt. De uitkomsten van een enquête onder bedrijven bijvoorbeeld worden, als ze er zijn, bij 30 procent van de instellingen niet of nauwelijks gebruikt.

Tabel 2.1b Gebruik van uitkomsten monitoring

Vorm van monitoring	Uitkomsten worden gebruikt?			
	Ja	Nee	Ja	Nee
Studentenenquête	81%	19%	81%	19%
Panelgesprekken	56%	44%	44%	56%
Bedrijvenenquête	70%	30%	63%	37%
Onderzoek alumni	56%	44%	19%	81%
Ouders	93%	7%	78%	22%
Audits	91%	9%	77%	23%
	N=instellingen met betreffende vorm van monitoring		N=27	

Er is een onderscheid tussen monitoren en beoordelen als een element van bijsturing. Dit onderscheid wordt vaak niet gemaakt. Bij monitoren gaat het om het verzamelen van informatie over de onderwijskwaliteit met bijvoorbeeld audits en over binnengekomen en behandelde onderwijsklachten. Het beoordelen van die informatie houdt in dat aan de hand van normen een oordeel wordt vastgesteld. Dat gebeurt overigens vaker door het unitmanagement dan door de teams, terwijl unitmanagers aangaven dat vaak wel van de teams te verwachten.

Het beeld wat betreft het expliciet hanteren van eigen normen voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit is zeer wisselend. Het algemene beeld van de meest gebruikte normen staat in tabel 2.1c.

Tabel 2.1c Meest gebruikte normering volgens cvb en middenmanagement

Indicator	Meest gebruikte normering volgens...	
	Cvb	Middenmanagement
Opbrengsten	56%	48%
Voortijdige schooluitval	44%	33%
Tevredenheid studenten	63%	33%
Voortgang onderwijsvernieuwing	26%	26%
Tevredenheid ouders	22%	7%
Tevredenheid bedrijven	56%	48%
Ziekteverzuim medewerkers	44%	30%
	N=27	

Uit de tabel blijkt ook dat cvb's een andere perceptie hebben van het gebruik van normen dan de middenmanagers.

Er is nog weinig beoordeling van de onderwijskwaliteit aan de hand van normen die zowel de opbrengsten als een voldoende aantal aspecten van het onderwijs betreffen. In de helft tot twee derde van de instellingen vindt zulke beoordeling beperkt plaats. Er zijn dan onvoldoende vooraf bepaalde normen. Tegelijkertijd wordt de beoordeling bemoeilijkt door een gebrek aan stuurinformatie die aan indicatoren is gerelateerd, vooral op het laagste niveau in de organisatie. Voorts wordt de vraag "Wat vinden we van wat we hebben gepresteerd en hoe komt het dat onze prestatie nog niet aan de maat is?" vaak nog impliciet of niet gesteld. Misschien geeft men bij de meeste instellingen daarom aan verrast te zijn over inspectieoordelen in eerder verrichte kwaliteitsonderzoeken (de helft van de cvb's en bij zes van de tien instellingen het middenmanagement). Het houdt vaak op zodra de instelling kennis heeft genomen van de uitkomsten van monitoring, en die uitkomsten hooguit nog heeft vergeleken met de landelijke benchmarkuitkomsten. Het op waarde schatten en gebruikmaken van dergelijke uitkomsten is nog zwak ontwikkeld. Het is van belang dat instellingen een antwoord op genoemde vragen formuleren, zodat de verbetermaatregelen passen bij de opgespoorde oorzaken.

Wat betreft een eigen oordeel en analyse van de onderwijskwaliteit moet bij veel instellingen nog een slag worden gemaakt, op een paar goede uitzonderingen na. Men vindt dan bijvoorbeeld, zonder expliciet een norm te hanteren, dat de kwaliteit goed is als 65 procent van de studenten of bedrijven tevreden is. Maatregelen blijven dan uit, want die worden bij zo'n score niet nodig gevonden. Daar komt bij dat er om uiteenlopende redenen veel minder met uitkomsten van monitoring wordt gedaan dan mogelijk is. Aanleidingen voor verbetermaatregelen liggen veeleer in klachten en signalen en in inspectieoordelen dan in uitkomsten van eigen onderzoek.

In tabel 2.1d zijn de kwaliteit van de doelen en de aanwezigheid van goede beoordelingsnormen tegen elkaar afgezet. De kwaliteit van de doelen heeft betrekking op de mate waarin de doelen 'smart' geformuleerd zijn, met andere woorden: hoe concreet ze zijn.

Tabel 2.1d Aanwezigheid beoordelingsnormen afgezet tegen kwaliteit van de doelen

		Behoorlijk ^{1 5} aantal doelen in plan van de eenheid 'smart'	
		Nee	Ja
Beoordelings-normen voldoende toereikend	Nee	80%	11%
	Ja	20%	89%
Totaal		100%	100%

^{1 5} Bedoeld wordt hier dat doelen een voldoende bereik hebben.

Er blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen het voorkomen van een behoorlijk aantal concrete doelen in een plan van de eenheid en de mate waarin voldoende en toereikende normen voorhanden zijn voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Naarmate doelen concreter zijn, kan de onderwijskwaliteit beter worden beoordeeld. Gebrek aan voldoende duidelijke normen voor een beoordeling van de onderwijskwaliteit hangt dus samen met een gebrek aan concrete doelen. Over dit gebrek aan resultaatgerichtheid wordt verderop gerapporteerd.

Onafhankelijk deskundigen van buiten kunnen een instelling scherp houden in de oordeelsvorming over de onderwijskwaliteit. Hoewel dit een wettelijke eis is^{1 6}, betrekken de meeste instellingen geen onafhankelijk deskundige. Dit is iets waar de rvt's overigens nauwelijks op toezien.

In bijna twee derde van de instellingen ontbreekt het aan een of andere vorm van risicoanalyse van de onderwijskwaliteit. Men stelt niet vast hoe groot de kans is op een kwaliteitstekort, hoe dat zou kunnen ontstaan en welke verwachting er is van de impact voor het onderwijs en de onderwijsopbrengsten. Er vindt dus geen anticipatie plaats op mogelijke tekorten, waarop de instelling vervolgens maatregelen kan nemen om te voorkomen dat die tekorten zich daadwerkelijk voordoen.

In de praktijk heeft 'risicoanalyse' bij een aantal instellingen betrekking op het min of meer systematisch monitoren en beoordelen van de onderwijskwaliteit, aan de hand van vooraf bepaalde normen. Hierbij wordt duidelijk waar er tekorten zijn. De tekorten hebben zich dan al voorgedaan en de instelling kan maatregelen nemen. Men gaat er dan van uit dat als die maatregelen achterwege blijven, het risico op herhaling aanwezig is.

Niettemin is er in het verlengde van een risicoanalyse van de financiën en van de arbeidsomstandigheden bij sommige instellingen, meestal de grote roc's, wel een aanzet om ook te komen tot een risicoanalyse van de onderwijskwaliteit als de uitkomsten van monitoring positief zijn. De ene instelling is met deze meer anticiperende vorm van risicoanalyse verder dan de andere en de manier waarop het gebeurt verschilt. Het ontbreken van een of andere vorm van risicoanalyse van de onderwijskwaliteit hangt samen met hoe de instelling omgaat met uitkomsten van monitoring en met het ontbreken van (geschikte) beoordelingsnormen. In toenemende mate lijkt men overigens het inspectiekader te adopteren. Uitkomsten van eigen onderzoek worden mondjesmaat gebruikt als input voor een risicoanalyse.

2.1.3 *Verbetering*

Bij verbetering gaat het om het treffen van verbetermaatregelen nadat er eventuele tekorten zijn vastgesteld bij de monitoring van de onderwijskwaliteit, en de vergelijking daarvan met de gestelde normen. Het gaat ook om de vraag of de instelling verbetermaatregelen neemt naar aanleiding van onderwijsklachten en of en hoe de instelling de bekwaamheid van medewerkers op peil brengt of houdt.

Verbetermaatregelen komen volgens dit onderzoek vaker voort uit externe prikkels, zoals kritische inspectieoordelen, veranderende wetgeving, politiek-

^{1 6} WEB Artikel 1.3.6 lid 1: Het bevoegd gezag richt een stelsel van kwaliteitszorg voor de instelling in en draagt er in dat verband zorg voor dat, zo veel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de in de eerste volzin bedoelde beoordeling geschiedt met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. De uitkomsten van de beoordeling zijn openbaar.

maatschappelijke signalen en interne klachten, dan uit uitkomsten van eigen monitoring (waaronder ook managementinformatie over onderwijskwaliteit).

Een grote meerderheid van de cvb's gaf een of meer voorbeelden van min of meer grote risico's naar aanleiding waarvan maatregelen werden genomen. De meest genoemde voorbeelden gaan over de afname van de instroom van nieuwe studenten, nieuwbouw, stages en het voldoen aan de 850-urennorm. Ook zwakke kanten in de organisatie werden genoemd. Die worden beschouwd als min of meer risicovol voor de onderwijskwaliteit: de interne organisatie is te weinig gericht op het onderwijsproces, de instelling telt onvoldoende scherpe procedures voor de begroting, de kwaliteit van de intake is onvoldoende, de bekwaamheid van het personeel is onvoldoende, er zijn mutaties in het personeel en in het teammanagement en de financiering van de huisvesting is niet op orde.

Met klachten als mogelijk signaal voor eventuele tekorten in de onderwijskwaliteit gaan instellingen nogal verschillend om. De ene instelling gebruikt ze systematisch als een signaal. Daarbij komt het voor dat ook alle informele klachten en uitingen van ontevredenheid als signalen over de onderwijskwaliteit worden beschouwd. Bij andere instellingen worden klachten nauwelijks of niet geanalyseerd op eventuele meer structurele kwaliteitstekorten – overigens deels ook omdat klachten heel specifiek zijn voor een bepaalde situatie of student.

In het kader van het onderhoud van de bekwaamheid van het personeel vinden bij alle instellingen functionerings- of beoordelingsgesprekken plaats. Meer dan de helft van de instellingen heeft een instellingsbreed scholingsplan.

2.1.4 *Kwaliteitsborging*

Bij kwaliteitsborging gaat het om de systematiek in de activiteiten om de kwaliteit te verhogen en kwaliteitsrisico's beter in beeld te krijgen, de controle daarop en de mate waarin monitoring in de organisatie is ingebed.

Kwaliteitszorg blijkt als concept bij de meeste instellingen (82 procent) redelijk tot goed te zijn ingeburgerd. Bij de meeste instellingen is het monitoren (het waarnemen en registreren, niet het beoordelen) van de onderwijskwaliteit voldoende in de organisatie ingebed. Methoden en technieken, al dan niet ingekocht, zijn bij die instellingen redelijk tot zeer goed ontwikkeld en men heeft er steeds meer ervaring mee. Daarbij gaat het om tevredenheidsonderzoek, audits, panelgesprekken, reviews van managementrapportages en dergelijke. Dit soort instrumenten wordt veelal min of meer systematisch ingezet (regelmatig of juist risicogericht, voldoende bereik over eenheden en teams en dergelijke).

Vier van de tien (41 procent) cvb's geven aan dat de instelling niet beschikt over een systeem van risicobeheersing en controle. Voor zover dat wel het geval is, gaat het vooral over de financiële risico's.

Voorts blijkt de kwaliteitszorg voor het onderwijs op centraal niveau (vooral bij de middelgrote en grote instellingen) verschillend te zijn belegd, zoals bij een aparte afdeling (Audit & Control; Strategie en Innovatie; Strategie, Beleid en Control), een centrale kwaliteitszorgmedewerker die direct aan het cvb rapporteert, of een of meer stafmedewerkers kwaliteitszorg in de centrale Dienst Onderwijs en Ontwikkeling. Veelal zijn er bij meerdere eenheden kwaliteitsmedewerkers die al dan niet door de centrale kwaliteitszorgfunctie functioneel worden aangestuurd en onderling overleggen.

2.2 Organisatie-effectiviteit

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van de bevindingen aan de hand van de indicatoren die in dit onderzoek worden beschouwd als typisch voor de organisatie-effectiviteit:

- plankwaliteit
- resultaatgerichtheid
- stabiliteit
- interne verantwoording
- onderwijsinformatievoorziening
- dialoog
- externe verantwoording
- financiële positie

2.2.1 *Plankwaliteit*

Bij plankwaliteit gaat het om het bestaan van plannen op de diverse niveaus, de samenhang daartussen en de planning en control. Bij dit laatste hoort ook de afstemming tussen school- en kalenderjaar en tussen plannen in de managementcyclus en verbeterplannen in de kwaliteitszorgcyclus.

Het werken met plannen om het onderwijs gestalte te geven, te ontwikkelen, vernieuwen of verbeteren, gebeurt vooral op centraal niveau en het managementniveau daar meteen onder. De planvorming is wat betreft de procedure en de samenhang met het onderliggend niveau op instellingsniveau redelijk tot goed onder controle; op het niveau van de eenheid is dat minder en op dat van de teams heel beperkt het geval. Bij de meeste instellingen hebben namelijk de meeste teams óf geen plan, óf de plannen voldoen in eerste aanleg niet aan criteria van het middenmanagement zoals samenhang met bovenliggende plannen of voldoende aandacht voor eigen onderwerpen.

Op teamniveau is het opstellen en werken met plannen het minst ontwikkeld. Soms wordt daarvoor bewust gekozen. Vaker komt het voor dat teams 'nog niet zover zijn'. De intentie is er, maar het lukt onvoldoende om op tijd een plan te hebben, om het goed af te stemmen met het naast hogere plan of om een plan te hebben dat behalve als sturingsinstrument ook kan worden gebruikt om beoogde resultaten te evalueren. Opvallend is hoe omvangrijk soms de documenten zijn waarin een teamplan vervat wordt: soms tientallen pagina's, waardoor het plan een doel op zich lijkt. De energie die daarin wordt gestoken gaat dan ten koste van het onderwijs. Ook komt het voor dat in het plan voor de eenheid meteen ook de targets van de teams worden opgenomen.

2.2.2 *Resultaatgerichtheid*

Bij resultaatgerichtheid gaat het erom of er doelen in (verbeter)plannen staan en om de kwaliteit daarvan. Het betreft het bereik van de doelen over de diverse aspecten van de onderwijskwaliteit. En het gaat om de mate waarin ze evalueerbaar zijn geformuleerd, dat wil zeggen: concreet in tijd en getal.

De kwaliteit van de doelformulering in de plannen op de diverse niveaus in de organisatie is in het algemeen laag. Daardoor is de resultaatgerichtheid van de plannen beperkt. Het algemene beeld staat in tabel 2.2a. De percentages zijn wisselend per prestatie en kunnen hoger of lager zijn dan in de tabel aangegeven (zie bijlage II).

Tabel 2.2a Kwaliteit van de doelen

Kwaliteit van de doelen is voldoende in...	
Jaarplan van de instelling	36 %
Jaarplannen van de eenheden	41 %
De meeste teams	17 %
	N=27

In zes van de tien jaarplannen van de instelling en de eenheden en meer nog van teams, ontbreekt het aan een behoorlijk aantal doelen (op het terrein van opbrengsten, onderwijsproces en examinering) die redelijk concreet zijn. Onvoldoende kwaliteit van de doelen wil niet zeggen dat er een gebrek aan sturing is. Ook op activiteiten is goed te sturen, zeker naarmate meer concreet is bepaald wat van wie wanneer wordt verwacht. Het ontbreken van kwalitatief goede doelen trekt echter een wissel op de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Men spant zich bijvoorbeeld in om de intake of de begeleiding te verbeteren. Als resultaat wordt dan vooral beschouwd dat een individuele docent een taak heeft uitgevoerd, maar ook of is bereikt wat daarmee (door het team) werd beoogd (bijvoorbeeld minder uitval), kan dan niet worden vastgesteld. Opvallend is dat het middenmanagement dit vaak niet als een probleem ziet.

Bij de jaarplannen voor de instelling waarvan een behoorlijk aantal doelen concreet zijn, vertonen de plannen van de eenheid in een groter aantal gevallen (driekwart) samenhang met het instellingsplan dan bij de instellingsplannen waarin de kwaliteit van de doelen minder is (ruim de helft). Daarmee is ook de bijdrage van de eenheden aan het realiseren van de instellingsdoelen (over bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaten, diplomaopbrengsten en tevredenheid van studenten) duidelijker te monitoren en beter te verantwoorden. Hetzelfde geldt voor het verband tussen plannen van het middenmanagement en de onderliggende teamplannen, zoals te zien is in de tabel 2.2b. Naarmate de doelen van de eenheid beter van kwaliteit zijn, vertoont het teamplan meer samenhang met het plan van de eenheid. Dan is ook duidelijker welke bijdrage een team levert aan het realiseren van het plan van de eenheid.

Tabel 2.2b Onderlinge samenhang plannen afgezet tegen kwaliteit van de doelen

		Een behoorlijk aantallen doelen in plan van de eenheid is 'smart'	
		Nee	Ja
Voldoende samenhang tussen plan eenheid en plan teams?	Nee	77%	17%
	Ja	23%	83%
N=27	Totaal	100%	100%

2.2.3

Stabiliteit

Stabiliteit betreft met name het verloop in het cvb en in het midden- en teammanagement.

Cvb's bestaan bij ruim de helft van de instellingen uit twee leden, bij een kwart uit drie leden en bij de rest uit één lid. Volgens de rvt's was er de afgelopen periode^{1 7} bij circa 40 procent van de instellingen een onvoorziene verandering in de samenstelling van het cvb, onder meer door niet goed functioneren.

^{1 7} In deze rapportage betreft dat de periode vanaf ongeveer begin 2009 tot medio 2010.

Bij de meeste instellingen (68 procent) waren er volgens het cvb de afgelopen periode veranderingen in het middenmanagement. Bij de overige instellingen was het middenmanagement stabiel.

In dezelfde periode waren er volgens het middenmanagement bij de meeste instellingen (81 procent) (ook) veranderingen in het teammanagement.

Veranderingen in bestuur en management kunnen zowel oorzaak als gevolg zijn van onvoldoende kwaliteit van onderwijs en examinering.

2.2.4 *Interne verantwoording*

Bij de interne verantwoording gaat het om managementrapportages over onder meer de uitvoering van plannen, de beoordeling van de onderwijskwaliteit, de verbetermaatregelen en de effecten daarvan.

Bij vrijwel alle instellingen wordt de rvt overwegend of uitsluitend op initiatief van het cvb van (verantwoordings)informatie voorzien, waaronder ook inspectierapporten of een samenvatting daarvan. In paragraaf 2.5 komt de waardering daarvan door de rvt aan bod.

Wat betreft de periodieke (formele) verantwoording door het middenmanagement aan het cvb zijn er grote verschillen tussen instellingen: maandelijks of per kwartaal (beide bij een derde van de instellingen), halfjaarlijks (een vijfde) of jaarlijks (een tiende). Overal vindt er tussentijds informeel extra overleg plaats tussen cvb en individuele middenmanagers. Veelal wekelijks, maar bij belangrijke veranderingen zelfs dagelijks. Veelal rapporteren middenmanagers in het onderzoek over een open en zakelijke sfeer. Ook bij de teams is de verantwoording aan het middenmanagement heel wisselend, waarbij bij de meeste instellingen de teamverantwoording frequenter plaatsvindt dan maandelijks.

2.2.5 *Onderwijsinformatie*

Bij de (niet-financiële) onderwijsinformatie (zoals over diplomaopbrengsten, tevredenheid bij belanghebbenden, ongeoorloofde afwezigheid, voortijdige schooluitval en dergelijke) is van belang of er heldere definities zijn, de beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze informatie op het instellingsniveau en het midden- en teamniveau en het feitelijk gebruik op deze niveaus, met name door de teams. Ook het beleg in de organisatie van het beheer van de onderwijsinformatie wordt hiertoe gerekend.

Bij driekwart van de instellingen is het beheer van de onderwijsinformatie in de organisatie voldoende duidelijk belegd, dan wel is dat zichtbaar in ontwikkeling. Bij 40 tot 70 procent van de instellingen is deze informatie voor de meeste teams echter onvoldoende beschikbaar of toegankelijk of wordt niet op dat niveau in de organisatie gebruikt.

2.2.6 *Dialog*

Alle instellingen hebben bepaald wie belanghebbenden zijn bij het onderwijs; dit ligt ook vast in een document.^{1 8} Bij dit laatste gaat het veelal over de rol van het bedrijfsleven op instellings- en eenheidniveau. In de praktijk is deze betrokkenheid er over het algemeen in elk geval op het niveau van de onderwijseenheid. Eenheden

^{1 8} Voor zover dit voor studenten en ouders al niet is bepaald in de medezeggenschapswetgeving.

zijn veelal gebonden aan instellingsbrede afspraken over de wijze waarop het bedrijfsleven bij de instelling wordt betrokken.

De dialoog met het bedrijfsleven is in de praktijk zeer uiteenlopend qua intensiteit en frequentie. Ook binnen instellingen zijn er grote verschillen. Door rvt's wordt overigens weinig toegezien op de feitelijke werking van de dialoog met de omgeving.

2.2.7 *Externe verantwoording*

De kwaliteit van de meeste jaarverslagen is nog verre van wat die moet zijn. Driekwart is nog niet goed bruikbaar om het externe toezicht op te baseren. Er zijn overigens heel grote verschillen. Het ene verslag is heel transparant, redelijk volledig, bevat de relevante informatie en is ook nog zeer leesbaar, waardoor het een relevante bron is voor het externe toezicht. Het andere heeft grotendeels een pr-karakter, is nauwelijks informatief over de onderwijskwaliteit en onevenwichtig in de aandacht voor wat voldoende kwaliteit heeft en wat onvoldoende. Dit laatste hangt samen met het gebrek aan eigen beoordeling van de onderwijskwaliteit, wat zijn weerslag vindt in de jaarverslagen.

Uit een analyse van de jaarverslagen over 2009 van alle bekostigde instellingen blijkt in welke mate instellingen zich inzichtelijk en voldoende verantwoorden. Een drietal instellingen heeft naast het jaarverslag van de instelling ook afzonderlijke jaarverslagen van eenheden. Tabel 2.2c laat zien in welke mate sprake is van publieke verantwoording over opbrengsten en tevredenheid van belanghebbenden. De meeste jaarverslagen bevatten inzichtelijke informatie over de diplomaopbrengsten, maar niet op een lager aggregatieniveau dan dat van de instelling. Dit laatste geldt ook voor tevredenheidsonderzoek onder belanghebbenden. Bijna 60 procent van de instellingen geeft aan wat er is gebeurd met uitkomsten van tevredenheidsonderzoek; in ruim 40 procent van de jaarverslagen gebeurt dat dus niet.

Tabel 2.2c Aantal jaarverslagen met inzichtelijke informatie over opbrengsten en tevredenheid (in percentages)

Onderwerp	Percentage jaarverslagen met inzichtelijke informatie (66 = 100%)
Opbrengsten	
Diplomaresultaat op instellingsniveau uitgesplitst naar de vier niveaus	61
Jaarresultaat op instellingsniveau uitgesplitst naar de vier niveaus	59
Voortijdig schoolverlaten op instellingsniveau	47
Diplomaresultaat van afzonderlijke eenheden	42
Jaarresultaat van afzonderlijke eenheden	36
Voortijdig schoolverlaten van afzonderlijke eenheden	17
Tevredenheidsonderzoek	
Uitkomsten uit onderzoek naar tevredenheid van stakeholders (studenten, ouders, bedrijfsleven, toe- of afnemend onderwijs en/of alumni)	67
Manier waarop de instelling met de inbreng van stakeholders omgaat	56
Scores in JOB-Odin op de verschillende clusters in dit onderzoek	41*
Tevredenheidsonderzoek van afzonderlijke eenheden	26
* mogelijk omdat er in 2009 geen JOB-onderzoek was en maar een beperkt aantal instellingen (nogmaals) de scores uit 2008 opnam.	

2.2.8 Financiële positie

Bij de financiële positie van de instelling gaat het om het volgende. Er is in eerste instantie een risicodetectie uitgevoerd aan de hand van de financiële kengetallen 2008. Als daartoe aanleiding was is de gehele jaarrekening 2008 geanalyseerd. In het geval er een financieel risico bleek heeft de inspectie onder meer aanvullende informatie gebruikt over 2009 (halfjaar-, kwartaal- of maandcijfers). Vervolgens zijn toezichtarrangementen bepaald die aan de hand van ontwikkelingen, blijkend uit interne tussentijdse informatie of de jaarrekening 2009, zo nodig zijn bijgesteld. De score in het onderzoek op de indicator financiële positie is gebeurd op basis van deze toezichtarrangementen.

Van de onderzochte instellingen staat 4 procent onder intensief (hoog risicoprofiel) en 19 procent onder geïntensiveerd (gematigd risicoprofiel) toezicht van de inspectie. Voor ruim driekwart van de instellingen geldt een basisarrangement, wat betekent dat de financiële positie van de instelling een normaal risicopatruon te zien geeft.

2.3 Conclusies over kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit

Op basis van de bevindingen komt de inspectie tot de volgende positieve punten:

- De monitoring met managementreviews, onderzoek, panels, kwaliteitsrapportages en dergelijke is bij acht van de tien instellingen voldoende in de organisatie ingebed (geaccepteerde methoden en technieken, voldoende ervaring mee et cetera). Daarbij maakt de audit als

vorm opgang, nog vooral toegespitst op de wettelijke vereisten en nog weinig gericht op het onderwijs(proces) in de breedte.

- In de praktijk wordt steeds meer steekproefsgewijs geaudit en is er regelmaat in tevredenheidsonderzoeken die ook een voldoende bereik hebben in de organisatie.
- Bij de grote meerderheid van de instellingen is de kwaliteitscyclus voldoende duidelijk belegd, centraal, decentraal of beide in onderlinge samenhang. De cyclus is veelal een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering en in acht van de tien instellingen min of meer ingeburgerd.

Daarnaast ziet de inspectie de volgende aangrijpingspunten voor verdere verbetering:

- De resultaatgerichtheid is bij veel instellingen beperkt. Dat komt vooral door het gebrek aan kwaliteit van de doelen in de plannen op diverse niveaus.
- De bijsturingskwaliteit is bij veel instellingen sterk voor verbetering vatbaar. Het vervolg op het monitoren, namelijk het gebruik van de uitkomsten voor de kwaliteitsbeoordeling aan de hand van vooraf vastgestelde normen, vindt nog beperkt plaats. De uitkomsten van de monitoring blijven dan in de lucht hangen.
- De kern van de kwaliteitszorg, een wettelijke plicht sinds de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996, is nog steeds zwak ontwikkeld. Het houdt vaak op bij het aanvaarden van uitkomsten van monitoren zonder een expliciete beoordeling aan de hand van normen. Verbetering van de kwaliteit blijft nogal eens uit, ook al is er aanleiding toe. Dat is het algemene beeld, al zijn er grote verschillen tussen instellingen.
- Om uiteenlopende redenen zijn op teamniveau plannen als sturingsinstrument het minst effectief. Dat komt door de onvoldoende kwaliteit van het instrument (onder andere te weinig resultaatgerichtheid) en doordat het maken van plannen een doel op zichzelf wordt. Het komt ook door het gebrek aan bruikbare onderwijsinformatie voor teams, aan de hand waarvan ambities kunnen worden bepaald en resultaten kunnen worden gemonitord.

Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag of er verschillen bestaan in afzonderlijke elementen van het bestuurlijk vermogen tussen instellingen met een verschillend niveau van onderwijskwaliteit.

2.4 Intern toezicht

In deze paragraaf staat het interne toezicht door de rvt's centraal. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- samenstelling
- onafhankelijkheid
- rolopvatting
- onderwerpen

2.4.1 Samenstelling

De rvt's bestaan meestal uit zeven leden. Tabel 2.4 toont dat dit meer is dan vijf jaar geleden bij roc's en aoc's.¹⁹ In 2005 bestond de rvt bij ruim 30 procent van de roc's en aoc's uit zeven leden, vijf jaar later is dat bij bijna driekwart van deze instellingen het geval. Het gemiddeld aantal rvt-leden was in 2005 zes. In 2010 zijn dat er zeven.

Tabel 2.4 Aantal leden rvt in 2005 en 2010

Aantal leden rvt	Aantal rvt's (excl. vakinstellingen)	
	2005	2010
4	3%	-
5	21%	18%
6	41%	5%
7	32%	73%
8-9	3%	5%
	36=100%	22=100%

Rvt's (in het vervolg betreft het weer alle drie typen instellingen) zijn overwegend breed samengesteld; financiële expertise is de meest voorkomende expertise. Dit laatste kan ook een reden zijn dat het onderwerp 'financiën' in de rvt de meeste aandacht krijgt, maar een reden daarvoor ligt ook in de ontwikkeling van de financiële positie bij een aantal instellingen.

Met name bij roc's is de rvt verankerd in de regio. Bij vakinstellingen ligt de nadruk op representatie van het beroepenveld.

2.4.2 Onafhankelijkheid

Uit statuten en bestuursreglementen blijkt dat de onafhankelijke positie van de rvt over het algemeen goed geborgd is. In de praktijk blijkt deze onafhankelijkheid bijvoorbeeld uit de omgang met belangenverstremgeling. Voor zover er sprake was van onvoorzien vertrek uit de rvt, hetgeen incidenteel voorkwam in de afgelopen periode, kwam dit doordat belangenverstremgeling werd onderkend.

De onafhankelijkheid van een rvt blijkt er ook uit dat de rvt's zich, behalve via de informatieverstrekking door het cvb, zo nodig ook op andere wijze informeren. Dit blijkt op uiteenlopende manieren te gebeuren. Daarnaast zijn zij behoorlijk actief in het bevragen en het adviseren van het cvb. Dit alles in een context waarin rvt's en cvb's over hun onderlinge relatie en de wederzijdse rollen in het algemeen behoorlijk tevreden zijn.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld bij het beoordelen van de financiële positie van de instelling, waar normen voor de liquiditeit, solvabiliteit en dergelijke veelal zijn ingeburgerd, hanteert ruim 40 procent van de rvt's geen eigen criteria bij het beoordelen van de onderwijskwaliteit, omdat dergelijke criteria in de instelling ontbreken of nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Als ze er wel zijn, dan gebruikt veelal ook de rvt die criteria.

19 Zicht op intern toezicht, Max Goote Kenniscentrum, augustus 2006. De publicatie bevat het verslag van een enquête in oktober 2005 onder een representatieve steekproef van 36 rvt-voorzitters van roc's en aoc's. Vergelijkingen met vijf jaar geleden zijn gebaseerd op dit onderzoek.

Rvt's zijn behoorlijk actief in het bevragen van het cvb, het zelf aanvullend vergaren van informatie en ook het adviseren van het cvb. De verhouding rvt-cvb is vrijwel overal goed te noemen.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de helft van de jaarverslagen nu hoofd- en nevenfuncties van leden van de rvt openbaar worden gemaakt. Bij de helft van de instellingen gebeurt dat dus niet.

2.4.3 *Rolopvatting*

Er zijn redelijk grote verschillen tussen rvt's in de rol die zij naar eigen zeggen de afgelopen periode hoofdzakelijk vervulden. De ene oefent vrijwel uitsluitend toezicht uit, de andere legt een accent op de rol van adviseur/klankbord. Bij vakinstellingen wordt relatief het vaakst de rol van adviseur/meedenker gemeld, bij roc's die van toezichthouder. De aoc's zitten ertussenin.

2.4.4 *Onderwerpen*

In het interne toezicht ligt een zwaarder accent op de financiële positie en andere onderwerpen (zoals huisvesting) dan op onderwijs. Dat is te zien aan de samenstelling van de rvt's en de soort commissies die zij hebben, maar ook aan de onderwerpen waaraan zij aandacht besteden en aan het gegeven dat veel rvt's geen (eigen) criteria hanteren voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Men verwijst nogal eens naar de inspectie, die immers de onderwijs- en examenkwaliteit in de gaten houdt.

Meer dan bij de instellingen met een lager onderwijskwaliteitsniveau is voor het interne toezicht bij de instellingen met een hoger niveau het volgende kenmerkend:

- Naast vooral een toezichthoudende rol speelt de rvt ook een rol als adviseur/klankbord.
- De rvt toont een relatief grote betrokkenheid bij en belangstelling voor het primair onderwijsproces en voor de evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs door belanghebbenden.
- De rvt besteedt thematisch aandacht aan onderwijsonderwerpen in de vergaderingen.

Met name in commissieverband is er relatief veel informeel contact tussen toezichthouder en bestuurder.

2.5 **De branchecode 'goed bestuur' in de praktijk**

Op 1 januari 2009 trad de branchecode 'Goed bestuur in de bve-sector' in werking. De sector is van plan om in 2011 de code te laten evalueren door de raden van toezicht en de besturen.

Het onderzoek had niet tot doel om te toetsen in hoeverre instellingen de branchecode in praktijk brengen. Niettemin passeert in het onderzoek een beperkt aantal elementen van bestuurlijk vermogen de revue waaraan in deze code aandacht wordt besteed. In deze paragraaf worden de betreffende onderzoeksuitkomsten naast de branchecode gelegd. (Meer) getalsmatige gegevens zijn te vinden in bijlage II.

De branchecode bevat 'afspraken' waarop instellingen binnen de sector elkaar kunnen aanspreken en 'handreikingen' die de status hebben van tips en suggesties die instellingen al dan niet kunnen gebruiken.

In de rapportage in de volgende paragrafen is de volgorde van afspraken en handreikingen in de branchecode aangehouden.

2.5.1 *College van bestuur*

Taken en werkwijze college van bestuur

Een afspraak in de code is dat, bij wijze van verantwoording over de gang van zaken in de instelling, het cvb de rvt actief alle informatie verschafft die de rvt nodig heeft voor zijn toezichttaak.

Uit het onderzoek blijkt dat de grote meerderheid van de cvb's de rvt voldoende uit eigen beweging informeert. In 15 procent van de gevallen vindt de rvt dat dit nog wel wat meer het geval zou mogen zijn.

Afhankelijk van het onderwerp verstrekt het cvb, voor zover de inspectie kon nagaan, in 70 of meer procent van de gevallen periodiek en systematisch managementrapportages over de personele ontwikkeling, financiële risico's, resultaten van tevredenheidsonderzoeken onder studenten en bedrijven, onderwijs- en examenkwaliteit, de studentenpopulatie en landelijke en regionale ontwikkelingen. Bij 30 procent van de instellingen rapporteert het cvb over een of meer van deze onderwerpen niet periodiek en systematisch.

Een andere afspraak in de code is dat het cvb effectief gebruikmaakt van de adviesfunctie van de rvt, door belangrijke beslissingen en complexe zaken aan de rvt voor te leggen en deze open te bespreken. Bij 70 tot 80 procent van de instellingen heeft de rvt het cvb de afgelopen periode wel een of meer keren een advies gegeven waarvan een sterk of minder sterk sturende invloed uitging. Dit duidt erop dat cvb's veelal gebruikmaken van de adviesrol van de rvt. Er zijn verschillen in nadruk waarmee rvt's deze rol spelen. Bij de meeste instellingen (twee derde) legt de rvt de nadruk op de rol van toezichthouder.

Omvang college van bestuur

In de handreikingen geeft de code aan dat de omvang van de bestuurstaak in eerste instantie bepalend is voor het aantal cvb-leden. Onderkend wordt dat bij een eenhoofdig cvb een grotere kans bestaat op ongezonde machtsconcentratie. Er is zorg voor onder meer de continuïteit in het bestuur als het enige lid uitvalt door bijvoorbeeld ziekte of disfunctioneren. De code vraagt hiervoor bijzondere alertheid bij de rvt.

Een vijfde van de instellingen heeft een eenhoofdig cvb. Deze cvb's zijn alleen te vinden bij de vakinstellingen. 80 procent van de vakinstellingen heeft een eenhoofdig cvb. Een verschil met roc's is dat vakinstellingen een aanzienlijk kleinere portfolio hebben. Niettemin is er ook één vakinstelling in het onderzoek met twee cvb-leden die qua omvang en portfolio (fors) kleiner is dan de andere. Tweehoofdige cvb's zijn er vooral bij roc's en aoc's. 80 procent van de aoc's heeft een tweehoofdig cvb, terwijl de portfolio bij deze aoc's bijna vijf keer en het aantal studenten zes keer zo klein is als bij roc's met een tweehoofdig cvb.

Driehoofdige cvb's zijn er hoofdzakelijk bij roc's. Het aantal studenten bij instellingen met een driehoofdig cvb varieert sterk, van circa 4.600 tot 23.000. Ook de omvang van de portfolio varieert, van circa 60 tot 350 opleidingen.

Bij de roc's met een tweehoofdig cvb is de variatie naar omvang groot: het aantal studenten verschilt van 6.000 tot 19.000, de portfolio varieert van 200 tot 260

opleidingen. Het verschil in omvang naar studenten en portfolio tussen roc's met twee- en driehoofdige cvb's is gemiddeld niet erg groot. Bij de eerste groep zijn er gemiddeld circa 10.000 studenten en 220 opleidingen, bij de tweede groep zijn er 12.000 studenten en 200 opleidingen.

Opgemerkt moet worden dat voor een beoordeling van de omvang van het cvb ook de complexiteit en de diversiteit van de bestuurstaak moeten worden meegewogen. Die zijn afhankelijk van zaken als de invulling van het management onder het cvb en de positie in en bestuurlijke relaties met de omgeving.

Horizontale dialoog

De code bepaalt dat het cvb verantwoordelijk is voor de dialoog met de externe belanghebbenden en dat in elk geval moet zijn bepaald wie de belanghebbenden zijn.

Bij de meeste instellingen is bepaald wie belanghebbenden bij het onderwijs zijn en ligt dit ook vast in een of ander document; een derde van de instellingen leeft op dit punt de code niet na. Dit betreft in de meeste gevallen de rol van het bedrijfsleven (driekwart van de instellingen met een document), voornamelijk op instellings- en eenheidniveau, nauwelijks op teamniveau.

Cvb's van bijna alle instellingen geven aan dat er instellingsbrede afspraken zijn over betrokkenheid van belanghebbenden, waaraan de eenheden gebonden zijn. In een van de zeven instellingen ontbreken dergelijke afspraken.

De code bepaalt dat instellingen in het geïntegreerd jaardocument verantwoording afleggen over de horizontale dialoog.

Uit analyse van de jaarverslagen over 2009 komt naar voren dat in circa 30 tot 40 procent van de gevallen niet blijkt wat de uitkomsten zijn van onderzoek naar tevredenheid onder externe belanghebbenden. Ook is hier niet duidelijk hoe in zijn algemeenheid is omgegaan met de inbreng van belanghebbenden. Uit 40 tot 60 procent van de jaarverslagen blijkt niet of en hoe het bedrijfsleven betrokken was bij de ontwikkeling van het onderwijs en de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Ook op dit punt wordt de code door een omvangrijke minderheid niet nageleefd.

De code doet de handreiking om naast het verplichte jaarverslag voor de verticale verslaglegging op een of andere manier een verslag te verzorgen dat op de externe belanghebbenden is toegesneden.

Circa 10 procent van de instellingen heeft naast het jaarverslag van de instelling ook afzonderlijke jaarverslagen van eenheden (sectoren/branches).

In de jaarverslagen van de instellingen wordt slechts zeer beperkt (circa 30 tot 40 procent) informatie verstrekt over de diplomaopbrengsten en uitkomsten van tevredenheidsonderzoek op het niveau van sectoren of branches. Dat is het niveau waarop veelal, naast het instellings- en teamniveau, met het bedrijfsleven wordt overlegd.

De code bevat de handreiking dat relevante belanghebbenden worden geraadpleegd over onder meer de missie, de strategie en het beleid voor zover het het opleidingsaanbod betreft.

Bij de meeste instellingen was er bij de totstandkoming van het meerjaren strategisch plan betrokkenheid van externe belanghebbenden, maar bij toch nog bijna 40 procent was dat niet het geval.

Tot slot bevat de code de handreiking dat er bijzondere aandacht is voor de afnemende werkgevers en dat de instelling zich inspant om samen met de werkgevers te zoeken naar onder meer optimale aansluiting op de arbeidsmarkt. In

60 procent van de jaarverslagen blijkt of de instelling zich wat dit betreft inspanningen getroostte; in 40 procent ontbreekt daarover inzichtelijke informatie.

2.5.2 Raad van toezicht

Taken en werkwijze raad van toezicht

De code bevat de afspraak dat de rvt toeziet op het beleid van het cvb vanuit de maatschappelijke doelstellingen van de instellingen en de daarmee verbonden onderwijsdoelstellingen. Dit moet integraal plaatsvinden, dat wil zeggen op alle aspecten van de instelling.

Aan bepaalde onderwerpen blijken veel rvt's (meer dan 70 procent) aandacht te besteden, zoals de financiële positie van de instelling, de realisatie van onderwijsdoelen en afgesproken prestaties, de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van de organisatie. Ook is er veel aandacht voor het systematisch werken aan kwaliteitszorg, regelmatige beoordeling van de onderwijskwaliteit en het onderhoud van de bekwaamheid van medewerkers. Aan andere onderwerpen besteden (veel) minder rvt's (minder dan de helft) aandacht in hun toezicht. Het gaat om onderwijs en examens, waaronder de inspectieoordelen, ook zonder dat inspectieoordelen aanleiding geven om hier aandacht aan te besteden; de feitelijke werking van de dialoog; de verantwoording van het middenmanagement; en het betrekken van onafhankelijk deskundigen en collega-instellingen bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit.

De afspraak in de code is dat als de rvt dat geboden acht, hij informatie kan inwinnen van externe adviseurs en functionarissen van de instelling. Uit dit onderzoek blijkt dat bijna 60 procent van de rvt's zelf informatie inwint (buiten de rvt-vergadering om). Dat gebeurt op heel uiteenlopende manieren, zoals met locatiebezoek, presentaties op rvt-vergaderingen door middenmanagers en eigen audits. Vijf jaar geleden gebeurde dat nog op minder grote schaal: toen verwierf 38 procent van de rvt's zelf actief informatie, vooral bij de externe accountant, stafmedewerkers en middenmanagement van de instelling, externe adviseurs of de koepelorganisatie van de instellingen. Bij een onderzoek in 2005 door de Auditdienst van het ministerie van OCW onder veertien instellingen bleken alle rvt's voor hun informatievoorziening nog geheel afhankelijk te zijn van het cvb.²⁰ Het aantal rvt's dat nadere invulling geeft aan zijn onafhankelijkheid door zelf informatie te verwerven, is de afgelopen jaren dus gegroeid. Invulling geven aan de onafhankelijke positie doen rvt's ook door te vergaderen in afwezigheid van het cvb. Daarin kwam de afgelopen jaren overigens nauwelijks verandering. In het onderzoek van de inspectie blijkt dat ruim driekwart van de rvt's wel eens zonder het cvb vergadert, in de regel in de werkgeversrol. Vijf jaar geleden was dat bij 81 procent van de rvt's het geval. Voorts geeft 44 procent van de rvt's nu aan met enige regelmaat (36 procent) of frequent (8 procent) in de rvt- of commissievergadering (behoorlijk) kritische vragen te stellen. Vijf jaar geleden was dat volgens de voorzitters van de rvt in iets meer dan de helft (53 procent) van de rvt's het geval. Tot slot geeft 71 procent van de cvb's nu aan van de rvt in de afgelopen periode wel eens een 'ongevraagd' advies te hebben gekregen. Bij een ruime meerderheid van de instellingen (79 procent) zeggen de rvt's hetzelfde. Vijf jaar geleden gaven vrijwel alle rvt's (97 procent) het cvb ongevraagd advies. De

²⁰ Rapport van bevindingen over het themaonderzoek BVE 2004, februari 2006. Het betreft een onderzoek in 2005 onder veertien roc's en vakinstellingen, verschillend van omvang en regionaal gespreid. De resultaten zijn niet representatief, wel indicatief.

rvt's lijken in hun kritische opstelling jegens het cvb en in de mate waarin zij ongevraagd advies geven wat terughoudender geworden.

Een handreiking in de code is dat om zijn toezichttaak adequaat te kunnen uitvoeren, de rvt de criteria expliciteert waarmee hij toezicht houdt, bijvoorbeeld in een toetsingskader. Daarbij kan de rvt ook criteria van externe toezichthouders betrekken (waaronder het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs) en andere afspraken die het cvb met externe belanghebbenden heeft gemaakt. Ruim 40 procent van de rvt's geeft aan niet expliciet eigen criteria te hanteren bij het uitvoeren van het toezicht. Voor zover dat wel gebeurt betreft dit meestal de criteria die het cvb zelf hanteert (41 procent) dan wel de uitkomsten van de benchmark van de MBO Raad (30 procent) of de normen van de inspectie (37 procent). Vijf jaar geleden hanteerde 30 procent van de rvt's eigen vooraf opgestelde indicatoren bij het houden van toezicht op de onderwijskwaliteit. Hoewel er een verbetering te zien is, heeft nog steeds de meerderheid (bijna 60 procent) van de rvt's geen eigen toetsingskader aan de hand waarvan het toezicht wordt uitgeoefend, dat wil zeggen geen vooraf benoemde kwaliteitsaspecten die men belangrijk vindt. Deze rvt's hebben dus geen eigen normen waarmee zij de onderwijsinformatie van het cvb beoordelen.

Een handreiking in de code is dat het cvb de rvt periodiek voorziet van informatie over onder meer relevante externe ontwikkelingen. De rvt kan zijn toezichttaak daarmee uitbreiden naar de strategie van de instelling, in plaats van zich alleen te richten op de monitoring van het functioneren van de instelling. Het cvb verstrekt in circa 70 procent van de gevallen periodiek managementrapportages over de studentenpopulatie en landelijke en regionale ontwikkelingen op de markt en in de omgeving. Er is dus een aantal instellingen waar hierover niet periodiek en systematisch aan de rvt wordt gerapporteerd.

Samenstelling en profiel raad van toezicht

De code beveelt aan te investeren in meer variëteit in de samenstelling van de rvt. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste rvt's (bijna 60 procent) breed zijn samengesteld. Voor een aantal rvt's geldt dat niet. Bij die rvt's ligt in de samenstelling een nadruk op een bepaald expertisegedebied; vooral bestuurlijke ervaring komt relatief veel voor.

Als handreiking geeft de branchecode belangrijke algemeen geldende profielkenmerken voor de rvt als collectief: bestuurlijke ervaring en strategisch bestuurlijke inzichten met betrekking tot grote organisaties (alle leden), branchekennis (enkele leden), onderwijsdeskundigheid (ten minste een van de leden), financiële deskundigheid (enkele leden) en verankering in de regio. In de praktijk blijkt dat bij de rvt's van de meeste instellingen deze profielkenmerken zijn terug te vinden, behalve de branchekennis en de verankering in de regio, die bij circa 40 procent van de rvt's niet zichtbaar aanwezig zijn. Bestuurlijke, onderwijskundige en financiële expertise is niet gerepresenteerd bij circa 20 tot 40 procent van de rvt's. De afgelopen vijf jaar is de branchekennis bij rvt's flink toegenomen (van 8 naar 44 procent). De aanwezigheid van onderwijsdeskundigheid in de rvt's bleef gelijk (70 procent).

Commissies van de raad van toezicht

De code geeft als handreiking dat de rvt uit zijn midden commissies kan instellen, die de taak hebben om de besluitvorming van de rvt over bepaalde onderwerpen

voor te bereiden. Als voorbeelden worden een onderwijscommissie genoemd en een auditcommissie die zich onder meer richt op de financiële informatievoorziening. De meeste rvt's (65 procent) hebben een of meer commissies. Meestal (48 procent) is dat een financiële commissie, minder vaak een onderwijscommissie (17 procent). In 2005 had een derde van de rvt's een financiële commissie. Meer rvt's dan vijf jaar geleden zijn dus actiever op het gebied van de financiële positie van de instelling.

Openbaarheid nevenfuncties rvt-leden

De afspraak in de code is dat relevante nevenfuncties van de leden van de rvt openbaar worden gemaakt in het jaarverslag van de instelling. Uit het eerdergenoemde onderzoek van de Auditdienst bleek dat in de jaarverslagen van 2004 bij 21 procent van de instellingen hoofd- of nevenfuncties van de rvt-leden waren vermeld. Uit een analyse van de jaarverslagen 2007 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat "(...) raden van toezicht in het onderwijs, vooral in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, zich in het verslag op een aantal punten minder goed verantwoorden dan de raden van toezicht van zorginstellingen en zelfstandige bestuursorganen. Dit geldt vooral voor (...) de samenstelling van de raad van toezicht (informatie over hoofd- en/of nevenfuncties, (...))."^{2 1} Eerder is aangegeven dat dit laatste nu (verslag 2009) gebeurt door de helft van de instellingen. Hoewel er dus een verbetering is, houdt de helft van de instellingen zich op dit punt nog niet aan de code.

2.5.3 Samenvattende conclusies

Samengevat is wat betreft de naleving van de code de variatie tussen instellingen groot.

De ontwikkeling van het interne toezicht was al ingezet voordat de code van kracht werd. Dit is te zien bij zaken als de toezichtcapaciteit (aantal rvt-leden), representatie van branchekennis in de rvt en de wijze waarop de rvt invulling geeft aan de eigen onafhankelijkheid. Tegelijk lijkt er een grotere terughoudendheid bij rvt's te bestaan als het gaat om een kritische opstelling naar het cvb toe over onderwerpen die op de agenda staan.

Als het gaat om de afspraken in de code die in dit onderzoek betrokken zijn, blijkt echter dat op enkele cruciale elementen nog een (forse) minderheid tot circa de helft van de instellingen de code niet naleeft of een handreiking niet oppakt. Ook houdt de helft van de instellingen zich niet aan de code wat betreft de openbaarmaking van nevenfuncties.

Verder valt op dat de handreiking in de code om een kader voor het interne toezicht te hanteren, door een meerderheid van de instellingen niet gevolgd wordt. De inspectie stelt dat de effectiviteit van het interne toezicht afneemt als niet duidelijk is aan de hand van welke normen het toezicht plaatsvindt.

Het aantal rvt's dat nadere invulling geeft aan zijn onafhankelijkheid door zelf informatie te verwerven is de afgelopen jaren gegroeid.

^{2 1} Verslagen van raden van toezicht vergeleken; RVT-verkenningen deel 1.

3 De relatie tussen elementen van bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit

Vooraf

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over de gevonden verschillen in elementen van bestuurlijk vermogen tussen instellingen met een verschillend niveau van onderwijskwaliteit.

In paragraaf 3.2 worden alle onderzochte 27 instellingen met elkaar vergeleken, zonder onderscheid tussen roc's, vakinstellingen en aoc's. In paragraaf 3.3 zijn voor een diepgaandere analyse tien roc's met elkaar vergeleken. Hiermee worden mogelijk factoren die typisch zijn voor vakinstellingen en aoc's buiten de analyse gehouden. Paragraaf 3.4 bevat enige samenvattende conclusies bij dit hoofdstuk.

3.1 Elementen van bestuurlijk vermogen vergeleken bij alle instellingen

De onderzoeksbevindingen in deze paragraaf betreffen alle 27 instellingen in het onderzoek. Over de wijze waarop de instellingen zijn ingedeeld naar niveau van onderwijskwaliteit is te lezen in bijlage III.

3.1.1 *Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit*

Er zijn verschillen gevonden tussen instellingen met een verschillend niveau van onderwijskwaliteit bij elementen van de indicatoren 'monitoringskwaliteit', 'bijsturingskwaliteit' en 'verbetering'.

Monitoringskwaliteit

In tabel 3.1a is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen de breedte van de onderwijsaudits.

Tabel 3.1a Aanwezigheid onderwijsaudits per onderwijskwaliteitsniveau

Percentage waarin element bestuurlijk vermogen aanwezig is	Onderwijskwaliteitsniveau			
	Hoger	Gemiddeld	Lager	Totaal
Er zijn periodiek audits naar onderwijs in volle breedte	40%	53%	0%	41%
Er zijn periodiek audits naar bepaalde aspecten onderwijsproces (zoals intake)	25%	56%	60%	52%

Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau zijn er geen audits over de volle breedte van het onderwijsproces, wel over bepaalde specifieke aspecten daarvan. Bij de instellingen met een gemiddeld of hoger kwaliteitsniveau zijn er wel audits over de volle breedte van het onderwijs.

Bijsturingskwaliteit

In tabel 3.1b is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen de aanwezigheid van geschikte normen voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Met 'indicatoren'

wordt bedoeld op normen, en niet op bijvoorbeeld kritische succesfactoren als daaraan geen normen gekoppeld zijn.

Tabel 3.1b Aanwezigheid normen voor beoordeling per onderwijskwaliteitsniveau

Percentage waarin element bestuurlijk vermogen aanwezig is	Onderwijskwaliteitsniveau			
	Hoger	Gemiddeld	Lager	Totaal
Indicatoren voor beoordeling onderwijskwaliteit zijn voldoende toereikend (relevant, op meerdere onderwijsaspecten, 'smart')	80%	47%	20%	48%

Instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau gebruiken vier keer zo vaak als de instellingen met een lager kwaliteitsniveau goede indicatoren die voldoende toereikend zijn voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit.

Verbetering

Tabel 3.1c laat zien dat instellingen met een hoger kwaliteitsniveau altijd verbetermaatregelen nemen naar aanleiding van klachten, twee keer zo vaak als de instellingen met een lager kwaliteitsniveau dat doen.

Tabel 3.1c Aanwezigheid verbetermaatregelen per onderwijskwaliteitsniveau

Percentage waarin element bestuurlijk vermogen aanwezig is	Onderwijskwaliteitsniveau			
	Hoger	Gemiddeld	Lager	Totaal
Verbetermaatregelen n.a.v. klachten	100%	82%	50%	76%

3.1.2 *Organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit*

Er zijn verschillen gevonden tussen instellingen met een verschillend niveau van onderwijskwaliteit bij elementen van de indicatoren 'plankwaliteit', 'resultaatgerichtheid', 'stabiliteit' en 'onderwijsinformatie'.

Plankwaliteit

In tabel 3.1d is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen de aanwezigheid van teamplannen.

Tabel 3.1d Aanwezigheid teamplannen per onderwijskwaliteitsniveau

		Beschikken meeste teams over een team(jaar)plan?		
		Nee N=10	Ja N=16	Totaal
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	30%	6%	4
	Gemiddeld	70%	63%	17
	Lager	0%	31%	5
Totaal		100%	100%	26 (2 2)

Onder de instellingen waar de meeste teams over een plan beschikken, bevindt zich maar één instelling met een hoger kwaliteitsniveau. Het aantal instellingen met een hoger kwaliteitsniveau dat niet over een plan beschikt, is drie keer zo hoog. Bij alle vijf instellingen met een lager kwaliteitsniveau hebben de meeste teams een teamplan, terwijl de teams bij de meeste instellingen met een hoger kwaliteitsniveau (drie van de vier) geen teamplan hebben.

Een lager onderwijskwaliteitsniveau heeft dus verband de aanwezigheid van een teamplan bij de meeste teams. Deze gegevens zijn niet strijdig met andere bevindingen over het bestuurlijk vermogen op teamniveau. Op teamniveau is de kwaliteit van de doelen in het teamplan het slechtst in vergelijking met de plannen op hogere niveaus. Teamplannen bevatten veelal weinig concrete doelen en vooral activiteiten, en er is nogal eens veel aandacht voor teaminterne onderwerpen zoals teamscholing, teambuilding en teamcoaching.

Resultaatgerichtheid

In tabel 3.1e is het onderwijskwaliteitsniveau in relatie gebracht met de kwaliteit van doelen in het instellingsjaarplan.

Tabel 3.1e Aanwezigheid onderwijsdoelen per onderwijskwaliteitsniveau

Percentage waarin element bestuurlijk vermogen aanwezig is	Onderwijskwaliteitsniveau			
	Hoger	Gemiddeld	Lager	Totaal
Behoorlijk aantal onderwijsdoelen (opbrengsten/onderwijsproces) is 'smart' in het jaarplan van de instelling	60%	38%	25%	40%

Opvallend is dat instellingen met een hoger kwaliteitsniveau ruim twee keer zo vaak doelen in het jaarplan vermelden die 'smart' zijn als de instellingen met een lager kwaliteitsniveau. De instellingen met een gemiddeld kwaliteitsniveau zitten er tussen in.

Bij het onderwijskwaliteitsniveau van een instelling speelt ook de mate waarin het middenmanagement richting krijgt vanuit het instellingsplan een rol. Naarmate het instellingsplan meer inspireert (visie) en de doelen concreter zijn (beleid en ambities), zullen managers eerder de beleving hebben richting te krijgen. Het plan werkt dan als een krachtiger sturingsinstrument. En dat werkt weer door op de onderwijskwaliteit.

2 2 Niet van alle onderzochte 27 instellingen is alles bekend, vandaar dat in sommige tabellen een lager aantal staat.

Het werken met managementcontracten van het bestuur met het middenmanagement lijkt niet per se een voorwaarde voor goede onderwijskwaliteit. Wel van belang is dat middenmanagers ook voldoende richting krijgen vanuit het bestuurlijke niveau (leiderschap) en dat de doelen in het instellingsplan voldoende concreet zijn.

Stabiliteit

Het niveau van de onderwijskwaliteit van de instelling en veranderingen in bestuur en management hangen met elkaar samen. Er zijn voorbeelden van instellingen met een hoger niveau van onderwijskwaliteit waar het bestuur lange tijd aanblijft. Ook zijn er instellingen met een gemiddeld of lager kwaliteitsniveau waar bestuurders (uiteindelijk) vanwege onvoldoende functioneren afscheid moeten nemen of eigener beweging uit onvrede vertrekken.

De rvt moet in zijn werkgeversrol goede bestuurders aantrekken en, in geval van onvoldoende functioneren van bestuurders, zorg dragen voor een voortvarende maar ook zorgvuldige vervulling van de ontstane vacatures. Daarvan zijn goede voorbeelden, maar ook minder goede.

Bestuurlijke stabiliteit wordt verstoord als een bestuurder wegvalt en er niet is voorzien in aansluitende opvolging. Bij onvoldoende functioneren is de impact groter dan wanneer het vertrek voorzien en regulier is. Er zijn uiteenlopende voorbeelden van de manier waarop de rvt daarmee omgaat. Daarbij blijkt de mate van voortvarendheid waarmee een rvt onbekwaamheid van een bestuurder vaststelt en hierin als werkgever optreedt, sterk te variëren.

Bestuurswisselingen werken op termijn door in de prestaties van de instelling. In positieve zin (bijvoorbeeld na een periode van bestuurlijke spanningen of onvoldoende functioneren) of in negatieve zin (na niet-regulier vertrek).

Wat is de aanleiding voor rvt's voor een interventie in de samenstelling van het cvb? Dat wisselt. In het ene geval is dat de directe observatie dat een bestuurder onvoldoende bekwaam is, bevestigd door eigen onderzoek van de rvt. Maar in meer gevallen is een verslechterende financiële positie de aanleiding, en het gebrek aan een effectieve aanpak om tot herstel daarvan te komen. Veelal in combinatie met andere signalen, zoals klachten die ook de media bereiken of uitkomsten van inspectieonderzoek. Het lijkt erop dat rvt's in voorkomende gevallen nogal reactief handelen en om welke reden dan ook problemen onvoldoende tijdig zien aankomen.

In tabel 3.1f is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen verandering van of binnen het cvb.

Tabel 3.1f Verandering van het cvb per onderwijskwaliteitsniveau

		Verandering cvb?		
		Ja N= 11	Nee N= 13	Totaal
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	18%	15%	4
	Gemiddeld	46%	77%	15
	Lager	36%	8%	5
Totaal		100%	100%	24

Waar er de afgelopen anderhalf jaar veranderingen waren in de samenstelling van het cvb, is het aantal instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau even groot als waar die veranderingen er niet waren. Wel is het aantal instellingen met

een lager onderwijskwaliteitsniveau waar het cvb van samenstelling veranderde, groter dan waar het bestuur stabiel was. Anders gezegd: bij de vier instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau vertrokken er in afgelopen periode in de helft van de gevallen een of meer cvb'ers. In beide gevallen betrof het een vakinstelling. Bij de instellingen met een lager onderwijskwaliteitsniveau gebeurde dat in vier van de vijf instellingen, alle een roc. Een wisseling van één of meer bestuurders vanwege onvoldoende functioneren is een reactie op groeiende problemen die bestuurlijk onvoldoende het hoofd werden geboden. Vertrek van een bestuurder brengt bovendien een soms lange doorlooptijd met zich mee alvorens er ingewerkte opvolgers zijn. Dat is op zichzelf ook niet bevorderlijk voor de onderwijskwaliteit van de instelling.

Ook veranderingen in het middenmanagement hangen samen met de onderwijskwaliteit van de betreffende eenheid in eerste instantie, en daarmee met dat van de instelling als geheel. Soms is vertrek van een middenmanager voorzien en regulier maar soms ook niet, bijvoorbeeld op het moment dat een manager onvoldoende functioneert of zelf uit onvrede opstapt. Maar veranderingen in het management zijn er veelal ook bij reorganisaties als het samenvoegen van eenheden. Deze veranderingen betekenen veelal een periode van verminderde sturing en begeleiding van het teammanagement of van instellingsbrede projecten waarover middenmanagers vaak de leiding hebben.

In tabel 3.1g is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen veranderingen in het middenmanagement.

Tabel 3.1g Veranderingen in het middenmanagement per onderwijskwaliteitsniveau

		Veranderingen in middenmanagement?		
		Ja N=14	Nee N=8	Totaal
Onderwijskwaliteitsniveau	Hoger	7%	38%	4
	Gemiddeld	71%	50%	14
	Lager	21%	12%	4
	Totaal	100%	100%	22

Bij instellingen waar de afgelopen anderhalf jaar geen veranderingen waren in het middenmanagement, is het aantal instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau hoger dan waar er wel veranderingen waren. Bij drie van de vier instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau waren er de afgelopen periode geen veranderingen in het middenmanagement. Het betrof een vakinstelling en twee roc's. Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau is precies het omgekeerde te zien. Daar waren bij drie van de vier instellingen juist wel veranderingen, alle drie een roc.

Bij 30 procent van de instellingen waren er veranderingen in zowel de samenstelling van het cvb als in het middenmanagement, alle drie een roc.

Tot slot^{2 3} hebben ook veranderingen in het teammanagement, het onderste niveau in de organisatie, hun weerslag op de onderwijskwaliteit. Vaak zijn deze veranderingen ingegeven door een veranderde teamstructuur als gevolg van het

^{2 3} De rapportage beperkt zich tot bestuur en management en gaat niet in op de kwaliteit van de docent, die uiteraard van directe invloed is op de onderwijskwaliteit.

herclusteren van opleidingen of een veranderde structuur van de eenheden bij een instellingsbrede reorganisatie. Ook bij teammanagers komt het voor dat zij vertrekken omdat zij onvoldoende functioneren of omdat zij zelf ontevreden zijn.

In tabel 3.1h is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen veranderingen in het teammanagement.

Tabel 3.1h Veranderingen in het teammanagement per onderwijskwaliteitsniveau

		Veranderingen in teammanagement?		
		Nee N=4	Ja N=17	Totaal
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	75%	12%	5
	Gemiddeld	25%	65%	12
	Lager	0%	24%	4
	Totaal	100%	100%	21

Waar er de afgelopen periode geen veranderingen in het teammanagement waren, is het aantal instellingen met een hoger kwaliteitsniveau groter dan wanneer die veranderingen er wel waren. Bij alle instellingen met een lager kwaliteitsniveau waren er veranderingen in het teammanagement.

Interne verantwoording

In samenhang met de bevindingen over het teamniveau blijkt uit het onderzoek dat het voor een goede onderwijskwaliteit van belang is als teams feitelijk werken met relevante managementinformatie over onderwijs (zoals gegevens over voortijdig schoolverlaten (vsv), gegevens over opbrengsten, ziekteverzuim van studenten, uitkomsten van tevredenheidsonderzoek). Dat teams informatie naar aanleiding waarvan het onderwijs kan worden verbeterd, daadwerkelijk gebruiken, is een voorwaarde om te kunnen werken aan betere onderwijskwaliteit. Ook een goed beheer van en kwaliteitscontrole op de onderwijsinformatie zijn daarbij belangrijke voorwaardelijke factoren.

Bij de meeste instellingen met een lager onderwijskwaliteitsniveau verantwoordt het middenmanagement zich maandelijks; bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau gebeurt dat per kwartaal en (half)jaarlijks. Mogelijk is het eerste een gevolg van slecht presteren, of heerst er een cultuur van minder vertrouwen en een grotere neiging een vinger aan de pols houden.

Onderwijsinformatie

In tabel 3.1i is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen het gebruik van onderwijsinformatie op teamniveau.

Tabel 3.1i Gebruik van onderwijsinformatie door teams per onderwijskwaliteitsniveau

Percentage waarin element bestuurlijk vermogen aanwezig is	Onderwijskwaliteitsniveau			
	Hoger	Gemiddeld	Lager	Totaal
Niet-financiële managementinformatie over het onderwijs (onderwijstijd, vsv-cijfers, opbrengsten, realisatie onderwijsdoelen, scores op prestatie-indicatoren, uitkomsten tevredenheidsonderzoek etc.) is in voldoende mate in gebruik op teamniveau	67%	20%	33%	29%

Bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau komt het twee keer zo vaak voor als bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau dat teams gebruikmaken van relevante informatie om de realisatie van onderwijsdoelen te kunnen beoordelen.

In tabel 3.1j is de relatie te zien tussen de zorg voor kwalitatief goede onderwijsinformatie en het onderwijskwaliteitsniveau van de instelling.

Tabel 3.1j Zorg voor kwaliteit onderwijsinformatie per onderwijskwaliteitsniveau

Percentage waarin element bestuurlijk vermogen aanwezig is	Onderwijskwaliteitsniveau			
	Hoger	Gemiddeld	Lager	Totaal
Beheer en (kwaliteits)controle op de niet-financiële managementinformatie over het onderwijs is voldoende duidelijk belegd	100%	75%	40%	72%

Bij alle instellingen met een hoger kwaliteitsniveau is het beheer en de kwaliteitscontrole op de onderwijsinformatie voldoende duidelijk belegd, tweeënhalve keer zo vaak als bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau.

3.2 Elementen van bestuurlijk vermogen vergeleken bij tien roc's

In deze paragraaf wordt verslag gedaan van een diepgaandere analyse van tien roc's van een verschillend onderwijskwaliteitsniveau. Het betreft dus een vergelijking tussen instellingen van hetzelfde type. Hiermee worden mogelijk factoren die typisch zijn voor vakinstellingen of aoc's buiten de analyse gehouden.

Eerst worden in subparagraaf 3.3.1 de gebruikte indicatoren voor onderwijskwaliteit genoemd. Ook wordt aangegeven in welk opzicht de vergeleken roc's in de onderzochte periode van elkaar verschillen.

3.2.1 *Verschil in onderwijskwaliteit bij tien roc's*

Uitsluitend ten behoeve van dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen instellingen naar onderwijskwaliteitsniveau. In dit hoofdstuk betreft dat het onderscheid tussen roc's met een hoger niveau van onderwijskwaliteit en roc's met een lager kwaliteitsniveau.

De overeenkomsten en verschillen tussen de twee groepen geanalyseerde roc's zijn de volgende:

- Alle vijf roc's met een hoger kwaliteitsniveau scoren met hun opbrengsten boven het landelijk gemiddelde. Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau doet één instelling dat.
- Van de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hebben drie geen zwakke opleidingen, twee hebben dat wel. Bij de groep met een lager kwaliteitsniveau hebben alle vijf instellingen zwakke opleidingen (variërend van 2 tot 11 procent).
- De instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hebben geen van alle zeer zwakke opleidingen. Van de groep met een lager kwaliteitsniveau hebben drie instellingen zeer zwakke opleidingen.
- Bij de roc's met een lager kwaliteitsniveau zijn er twee met een ingetrokken examenlicentie. Bij de groep met een hoger kwaliteitsniveau komt dit niet voor.
- Alle instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hebben voldoende onderwijstijd. In de groep met een lager kwaliteitsniveau zijn er twee met onvoldoende onderwijstijd.
- Vier van de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hadden onvoldoende examinering in de steekproef. Bij de groep met een lager kwaliteitsniveau gold dit eveneens voor vier instellingen.
- Bij het onderzoek naar verbetering van de kwaliteit bij examinering hadden vier instellingen met een hoger kwaliteitsniveau geen onvoldoendes. Bij de groep met een lager kwaliteitsniveau hadden drie roc's een onvoldoende in het vervolgonderzoek.

Samenvattend kan worden gesteld dat de groep met een hoger kwaliteitsniveau en de groep met een lager kwaliteitsniveau zich globaal genomen van elkaar onderscheiden door de diplomaopbrengsten, het aantal (zeer) zwakke opleidingen, ingetrokken examenlicenties, het voldoen aan de onderwijstijdnorm en de kwaliteit van examinering bij vervolgonderzoek. Er is geen wezenlijk verschil tussen beide groepen wat betreft het aantal onvoldoende oordelen over examinering in de steekproef.

Omdat de vraag zou kunnen opkomen of verschillen in onderwijskwaliteit van de tien roc's niet (ook) te verklaren zouden kunnen zijn door andere factoren dan (elementen in) het bestuurlijk vermogen, het volgende. Het aantal studenten, de omvang van de portfolio (aantal opleidingen) en het aantal teams per instelling zijn bij de groep met een lager onderwijskwaliteitsniveau gemiddeld circa een derde groter dan bij de groep met een hoger kwaliteitsniveau. Ook het aantal eenheden is bij de eerste groep groter dan bij de tweede. Het aantal managementlagen en het gemiddeld aantal teams per eenheid is bij beide groepen ongeveer gelijk. Onder de vijf roc's met een lager kwaliteitsniveau is er één uit de vier grote steden, de andere zijn verdeeld over noord, midden en zuid. Ook de roc's met een hoger kwaliteitsniveau zijn verdeeld over noord, midden en zuid.

3.2.2 *Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit*

Monitoringskwaliteit

Tussen beide groepen instellingen zijn er geen opmerkelijke verschillen wat betreft het afnemen van enquêtes onder studenten, medewerkers en alumni en wat betreft het monitoren van de wettelijke vereisten, waaronder de onderwijstijdnorm. Bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau komt het wel vaker voor dat ook bedrijven, ouders en toeleverende scholen worden bevraagd. Voorts vinden er bij deze groep vaker audits plaats bij de teams en is er ook meer betrokkenheid van

het cvb in de vorm van bezoek aan de teams. Bij deze instellingen komt het ook voor dat uitkomsten van audits input zijn voor de functioneringsgesprekken met docenten. Verder is er bij deze instellingen vaker meer eenduidigheid in de systematiek van monitoren op teamniveau.

Bijsturingskwaliteit

De instellingen met een hoger kwaliteitsniveau maken voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit meer dan de andere groep dat doet, gebruik van uitkomsten van enquêtes en audits, in elk geval van onderzoeken onder bedrijven en uitkomsten uit panelgesprekken onder studenten.

In lijn met het gegeven dat bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau de plannen op de diverse niveaus in de organisatie concreter zijn in tijd en getal, worden er bij deze groep ook vaker en voor meer indicatoren normen gebruikt om de onderwijskwaliteit (zoals deze blijkt uit de managementinformatie en de uitkomsten van audits en andere onderzoeken) te beoordelen.

De instellingen met een hoger kwaliteitsniveau anticiperen meer op mogelijke tekorten in de onderwijskwaliteit door meer of minder systematisch na te gaan welke risico's er mogelijk bestaan. Bij deze groep bestaat ook een sterkere neiging om klachten te analyseren op onderliggende kwaliteitstekorten in het onderwijs.

Verbetering

Hoewel er bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau minder kwaliteitstekorten zijn, zijn er niettemin verbeteracties. Bij de andere groep is er een wisselend beeld wat betreft verbeteracties bij kwaliteitstekorten. In het ene geval kwam de instelling pas in actie nadat de inspectie tekorten had vastgesteld. De eigen kwaliteitszorg was te ontoereikend om zelf tijdig tekorten te zien aankomen. Bij een andere instelling ligt het accent op de kwaliteit van docenten en niet (ook) op zaken als de organisatie van het onderwijs, werkprocessen en dergelijke. Die instelling is van mening dat verbetering vooral moet worden bereikt door scholing van docenten te bevorderen.

Kwaliteitsborging

Bij beide groepen is de kwaliteitszorg in de organisatie meestal wel belegd. Bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau gebeurt dat op verschillende manieren, maar meestal in de vorm van een centrale dienst of medewerker in combinatie met kwaliteitsmedewerkers of medewerkers met kwaliteitstaken in de eenheden. Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau is er hetzelfde beeld. Er zijn enkele verschillen. Zo wordt bij deze groep de cyclus wel ingezet met audits en onderzoek, maar niet afgerond met een beoordeling van de uitkomsten daarvan en met verbetermaatregelen. Een ander verschil met instellingen met een hoger kwaliteitsniveau is dat sterk wordt geleund op inspectieonderzoeken.

3.2.3 Organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit

Plankwaliteit

Uit de onderlinge vergelijking van roc's met een hoger en een lager onderwijskwaliteitsniveau blijkt dat bij de eerste groep het middenmanagement (mede door de centrale kaderstelling) meer richting krijgt vanuit het centrale niveau. Ook is hier de sfeer tussen cvb en middenmanagement wat opener. Bij deze

groep wordt bovendien meer gelet op de samenhang van de plannen op het niveau van de instelling en van de eenheden.

Resultaatgerichtheid

Kenmerkend voor de roc's met een hoger kwaliteitsniveau is een centrale kaderstelling voor de uitvoering van het onderwijs. Deze kaderstelling heeft de vorm van instellingsplannen en kaderbrieven met daarin normen waaraan jaarplannen – en daarmee de prestaties van de eenheden – moeten voldoen. Het betreft de gebieden financiën, onderwijs, personeel en kwaliteitszorg. Het gaat om aandachtsgebieden en normering die op instellingsniveau zijn bepaald en die de eenheden tegelijk voldoende ruimte geven om bij te dragen aan de realisatie van de instellingsdoelen. Naast normering komt het bij deze instellingen ook voor dat bestuur en middenmanagement gezamenlijk periodiek en thematisch aandacht besteden aan onderwerpen in de vorm van themadagen en uitwisseling.

Bij negen van de tien roc's wordt gewerkt met managementcontracten. In de meeste gevallen gaat het om contracten tussen cvb en middenmanagement, soms tussen rvt en cvb. Op beperkte schaal wordt gewerkt met een bonus voor het cvb. Dit gebeurt alleen bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau, waaronder één instelling waar ook een team bij goed presteren een bonus ontvangt. Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau wordt het meest met contracten gewerkt, soms tot en met het teamniveau. Contracteren blijkt hiermee niet per se bevorderlijk voor een hogere onderwijskwaliteit. De kwaliteit van de doelen in het contract wijkt in het algemeen niet af van de doelen in het jaarplan van de eenheid. Soms is het werken met contracten een onderdeel van een wat formele stijl van besturen waar contracteren in past. In andere gevallen is het een manier om waardering voor goede prestaties (extra) tot uitdrukking te brengen, als reactie op een periode van slecht presteren. Dat kan dan een poging zijn om prestaties van het management wat meer zeker te stellen, of om meer zekerheden in de organisatie in te bouwen. In elk geval is het meestal uitdrukking van de wens om meer resultaatgericht te denken en te werken.

Voor wat betreft het onderhouden van de bekwaamheid van docenten met een instellingsbreed scholingsplan en het beschikken over een systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken blijkt er geen verschil te bestaan tussen de roc's met een hoger en een lager kwaliteitsniveau. Bij de eerste groep zijn wel meer expliciet voorzieningen zichtbaar, zoals een bepaald percentage van de loonsom voor scholing en een aantal leergangen voor deskundigheidsbevordering. De instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hebben dus meer aantoonbaar voorzieningen om de bekwaamheid op peil te houden.

Hoewel bij sommige instellingen van een lager kwaliteitsniveau eenheden in hun plannen concrete doelen hebben, is dit bij de groep met een hoger kwaliteitsniveau meer nadrukkelijk, voor meer indicatoren en bij meer eenheden het geval. Goede plannen zijn dus bevorderlijk voor het realiseren van de gewenste onderwijskwaliteit.

Stabiliteit

Van de tien roc's was er in vijf gevallen een bestuurderswisseling, telkens vanwege onvoldoende functioneren. Het betreft vier van de vijf instellingen met een lager onderwijskwaliteitsniveau en één van de vijf uit de andere groep. Vanwege onvoldoende functioneren stapten de voorzitter en/of een lid van het cvb op. Een

stabiel (en goed functionerend) bestuur gaat samen met een goed onderwijskwaliteitsniveau van de instelling.

Uit de analyse van de tien roc's blijkt voorts dat bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau minder vaak wisselingen van het management op het middenniveau voorkomen dan bij de andere groep. Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau zijn er wisselingen wegens onvoldoende functioneren of verandering van de organisatie. Wisseling in het middenmanagement blijkt dus niet bevorderlijk voor de onderwijskwaliteit binnen de betreffende eenheid. Net als bij een bestuurderswisseling bestaat ook hier de kans op discontinuïteit, terwijl continuïteit juist zo belangrijk is in situaties waar onvoldoende functioneren van managers al zijn negatieve gevolgen had voor de onderwijskwaliteit.

Kenmerkend voor het interne toezicht bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau is het anticiperen op mogelijke discontinuïteit in het bestuur en periodiek contact met het middenmanagement. Voor de andere groep is vooral terughoudendheid van het rvt bij het spelen van de werkgeversrol kenmerkend. Bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau zijn overigens vaker heel positieve kwalificaties te horen over de sfeer in de relatie tussen de interne toezichthouder en de bestuurder.

Ook veranderingen in de organisatie blijken voor de onderwijskwaliteit bij de onderzochte roc's een factor van betekenis te zijn.

Bij vier van de vijf roc's met een lager kwaliteitsniveau voldeed of voldoet de organisatie niet, in de ogen van het bestuur of van de rvt; bij de andere groep is dat bij één instelling het geval. Het gevolg is dat wordt ingegrepen op de structuur. Het gaat dan om majeure veranderingen: een herpositionering van de staffuncties en het middenmanagement, een vermindering van het aantal eenheden, het schrappen van een managementlaag, het herstructureren van werkprocessen. Soms vinden er tegelijk andere majeure veranderingen plaats, zoals nieuwbouw en verhuizing. Dat terwijl twee van de drie instellingen met een lager kwaliteitsniveau ook nog kampen met een zwakke of zeer zwakke financiële positie. En niet zelden is de inzet tevens om tot cultuurverandering te komen: meer professionele samenwerking en communicatie, zakelijkheid, resultaatgerichtheid, doelmatigheid en dergelijke. Die veranderingen kunnen een antwoord zijn op te lage kwaliteit, doordat bijvoorbeeld de uitvoering van samenhangend beleid beter in de structuur geborgd is en zo meer eenduidigheid ontstaat. Organisatieverandering kan echter juist ook bijdragen aan mindere kwaliteit, zeker wanneer het tempo te hoog ligt of bijvoorbeeld het draagvlak te gering is waardoor energie aan het primair proces wordt onttrokken, of als meerdere grotere veranderingen tegelijkertijd worden doorgevoerd. Eerder is aangegeven dat met verandering vaak managementwisselingen gepaard gaan, waardoor de stabiliteit van de sturing in het geding kan zijn.

Voor enkele roc's met een hoger kwaliteitsniveau is kenmerkend dat er een stabiele organisatiestructuur is. In een enkel geval zijn er maar twee managementlagen. Ook komt het bij deze instellingen voor dat de secundaire, aan het onderwijs ondersteunende processen (waaronder ICT, personeelszorg en huisvesting) centraal zijn georganiseerd. Bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau is de organisatie soms heel decentraal ingericht, met (zeer) veel ruimte voor de diverse (en relatief vele) managementlagen en een decentrale belegging van ondersteunende functies.

Verder valt bij één van de roc's met een hoger kwaliteitsniveau op dat de rvt beleidsmatige aandacht besteedt aan de stabiliteit en de kwaliteit van het middenmanagement. Bij deze instelling wordt ook ruim van tevoren geanticipeerd op het vertrek van leden van het cvb, teneinde de bestuurlijke continuïteit te waarborgen. Een ander verschil met de instellingen met een lager kwaliteitsniveau is

dat de rvt zich laat informeren over de verantwoording van het middenmanagement aan het cvb.

Bij drie van de vier instellingen met een lager kwaliteitsniveau waar een bestuurderswisseling plaatsvond, waren er in dezelfde periode bovendien wisselingen in het middenmanagement. Er is dus voor een deel samenloop van wisseling van bestuur en management.

Interne verantwoording

De frequentie van de (formele) verantwoording door het middenmanagement geeft bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau een wisselend beeld te zien. Bij deze groep is de verantwoording door het middenmanagement in geval van een (zeer) zwakke financiële positie aanzienlijk frequenter dan bij instellingen met een gezonde financiële positie. Het beeld bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau is dat de verantwoording door het middenmanagement frequenter is dan bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau. Vastgesteld kan worden dat de verantwoordingsfrequentie op het middenniveau toeneemt naarmate de instelling minder goede onderwijskwaliteit levert.

Onderwijsinformatie

De informatievoorziening is bij de roc's met een hoger kwaliteitsniveau beter dan bij de andere groep. Dat uit zich op allerlei manieren: bij de laatste groep is het beheer van de gegevens vaker versnipperd over meerdere organisatielagen, zijn de databewerking of de rapportages deels centraal en deels decentraal en minder op elkaar afgestemd, zijn de administratieve processen onvoldoende op orde (bijvoorbeeld een slechte overgang van papieren naar digitale data, of te weinig discipline bij digitale invoer), is er over sommige prestatie-indicatoren wel maar over andere weer geen informatie, is de inrichting van de rapportages onvoldoende geschikt voor het doel (het beoordelen van de onderwijskwaliteit), of is de informatie niet voor iedereen die er wat mee moet toegankelijk. Vaak onderkennen de instellingen deze tekorten en is men van plan daarin verbetering te brengen of hiermee al volop aan de slag. Dat geldt overigens ook deels nog voor de roc's met een hoger kwaliteitsniveau. Hoewel daar de informatievoorziening over het geheel genomen beter is, worden ook daar nog verdere verbeteringen doorgevoerd. Voorbeelden zijn de verdere vulling van een 'data warehouse' met bijvoorbeeld uitkomsten van tevredenheidsonderzoek die nu nog apart worden gerapporteerd, en de verdere integratie van informatiestromen zodat informatie meer samenhangend beschikbaar komt. Bij de roc's met een hoger kwaliteitsniveau lijkt het beeld van waar men naartoe wil meer uitgekristalliseerd. De benodigde informatie is helder en voor de gehele organisatie eenduidig gedefinieerd. Dit is gedaan in samenhang met de indicatoren die belangrijk worden gevonden en aan de hand waarvan het management de onderwijskwaliteit kan beoordelen en eventuele risico's voor die kwaliteit kan opsporen. Bij sommige instellingen is er daartoe ook historische informatie beschikbaar over zaken als opbrengsten, uitval en uitvalmotiveven, tevredenheid van belanghebbenden et cetera.

Dialog

Op instellingsniveau zijn er bij vrijwel alle tien vergeleken roc's contacten met het bedrijfsleven (en met de overheid, en wisselend ook met het toeleverend en afnemend onderwijs). Het meest zichtbaar is dat bij het strategisch meerjarenplan van de instelling. Bij enkele instellingen schuift het cvb aan bij de dialoog van de eenheden met het bedrijfsleven, maakt het deel uit van netwerken binnen het

bedrijfsleven of heeft het contact met overkoepelende ondernemers- of werkgeversorganisaties. Wat betreft de dialoog met de omgeving op instellingsniveau zijn er geen opvallende verschillen tussen beide groepen roc's.

Bij alle tien instellingen is er ook op het middenniveau van de eenheid (sectoren, domeinen, branches) een vorm van overleg met het bedrijfsleven waarin de instelling zich laat adviseren. De samenstelling en positie van het bedrijfsleven is veelal in een reglement vastgelegd. Ook wat betreft de dialoog met het bedrijfsleven op dit niveau is er geen verschil tussen beide groepen roc's. Afhankelijk van de aard van de sector of het domein is de representatie van het bedrijfsleven meer of minder gemakkelijk in de adviesorganen te organiseren. In de gezondheidszorg en de bouw, waar grote instellingen bestaan of de bedrijfstak goed is georganiseerd, gaat dat bijvoorbeeld gemakkelijker dan in de sectoren handel en economie, waar vaak veel kleine bedrijven bestaan en representatie daarvan lastig te organiseren is. Alle tien roc's hebben daarmee te maken.

Binnen de eenheden wordt het veelal aan het middenmanagement of de teams overgelaten hoe de dialoog op het niveau van de teams/opleidingenclusters wordt vormgegeven. Bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau komt het evenwel ook voor dat er afspraken zijn met het cvb over de frequentie waarmee teams overleggen. Dit betreft een instelling met twee managementlagen.

Financiële positie

Voor de financiële positie hebben drie instellingen met een hoger kwaliteitsniveau en drie met een lager kwaliteitsniveau in het toezicht van de inspectie een basisarrangement. Er is bij deze instellingen sprake van een normaal risico in de financiële positie. Twee instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hebben geïntensiveerd toezicht vanwege een gematigd financieel risicoprofiel. De twee resterende roc's met een lager kwaliteitsniveau hebben respectievelijk intensief (hoog risicoprofiel) en geïntensiveerd toezicht.

Teameffectiviteit

Omdat de complexiteit van een mbo-instelling zich het meest pregnant manifesteert op teamniveau, wordt daaraan afzonderlijk aandacht besteed.

De managementinformatie die teams nodig hebben om realistische doelen te stellen en om de voortgang van hun werk te monitoren, is vaak ontoereikend. Op het niveau van de teams komt alles bij elkaar: uitvoeren en vernieuwen van het onderwijs, de te behalen kwaliteit formuleren in doelen, meebewegen in de PDCA-cyclus, zich bezighouden met kwaliteitszorg et cetera. Teamleiders moeten organisatorisch veel doen. Bovendien is het niet eenvoudig leiding te geven aan zelfstandige professionals die met de invoering van competentiegericht onderwijs over veel nieuwe competenties moeten beschikken. Er wordt veel van teamleiders gevraagd, waarbij ook nogal eens de teamsamenstelling verandert. Het lijkt alsof het grootste deel van de complexe taak van mbo-instellingen geheel en al terechtkomt bij het team en de teamleider. Het is dan ook geen wonder dat juist onder teamleiders de discontinuïteit zo groot is.

Eerder was te zien dat een centrale kaderstelling voor de uitvoering van het onderwijs kenmerkend is voor instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau. Het gaat daarbij om instellingsplannen en kaderbrieven en dergelijke, met daarin normen waaraan jaarplannen en daarmee de prestaties van de eenheden moeten voldoen. Bij deze roc's zijn bovendien de plannen van de eenheden concreter. Dit

werkt weer door naar het teamniveau. Op dat niveau blijkt het bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau namelijk nog een hele worsteling om plannen te maken, die tijdig af te krijgen en er voldoende resultaatgerichtheid in te leggen om achteraf te kunnen vaststellen of de beoogde resultaten zijn behaald. Bij de instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau lukt dit allemaal een stuk beter. Teams in instellingen met een lager kwaliteitsniveau hebben er last van als plannen op het niveau van de eenheid te weinig kaderstellend zijn door vage doelen of een gebrek aan normering waaraan de onderwijskwaliteit moet voldoen. Eerder was te zien dat veranderingen in het middenmanagement bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau vaker voorkomen dan bij de andere groep. Deze veranderingen betekenen veelal een periode van verminderde sturing en begeleiding van het teammanagement. Ook dat heeft zijn weerslag op het functioneren van teams.

Opgemerkt moet worden dat het niveau van functioneren van teams (samenwerken, taken verdelen et cetera) niet alleen afhangt van goede plannen en sturing op het middenniveau. Het hangt natuurlijk ook af van het vermogen van docenten om zowel zelfstandig als in teamverband resultaatgericht te werken en van de vraag of de benodigde competenties daartoe aanwezig zijn of kunnen worden verworven. Voorwaardelijk voor teameffectiviteit is dat de goede onderwijsinformatie beschikbaar en toegankelijk is en dat deze door teams wordt gebruikt. Bij de instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau is de situatie wat dit betreft beter dan bij de instellingen met een lager kwaliteitsniveau.

Examinering

Examinering en de kwaliteitszorg daarvoor is veelal apart belegd.

Er is geen verschil van betekenis tussen de twee groepen roc's in de wijze waarop de examinering is georganiseerd en de kwaliteit wordt gemonitord. De organisatie van de examinering heeft veelal zowel centraal als decentraal zijn beslag, waarbij is voorzien in onderlinge samenhang tussen de niveaus. Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij zowel de vijf instellingen met een hoger kwaliteitsniveau als de vijf andere roc's vier instellingen zijn met een aantal onvoldoende oordelen in het steekproefonderzoek. Wel scoren de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau bij vervolgonderzoek naar de kwaliteitsverbetering van examinering beter.

3.3 Samenvattende conclusies

Bij de huidige stand van het bestuurlijk vermogen blijken de volgende elementen in het bestuurlijk vermogen samen te hangen met het niveau van de onderwijskwaliteit van de instelling:

- stabiliteit en bekwaamheid van bestuur en management;
- een voldoende stabiele organisatiestructuur;
- een goede kwaliteit van jaar- en verbeterplannen;
- centrale kaderstelling voor het middenniveau;
- goede onderwijsinformatievoorziening, met name op teamniveau;
- gebruik van monitoringsuitkomsten;
- gebruik van normen voor beoordeling van de onderwijskwaliteit;
- ondersteuning en competentieontwikkeling van teamleiders;

Hier liggen aangrijpingspunten voor verdere ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen.

4 Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit op instellingsniveau

In dit hoofdstuk worden onderzoeksbevindingen van alle instellingen in onderlinge samenhang gezien. Hiertoe zijn verschillende elementen en indicatoren van het bestuurlijk vermogen samengenomen in twee inhoudelijk betekenisvolle dimensies: de kwaliteitszorg en de organisatie-effectiviteit. Zie voor een verantwoording van deze clustering bijlage IV.

In dit hoofdstuk geven we de samenhang weer tussen deze dimensies en de onderwijskwaliteit.

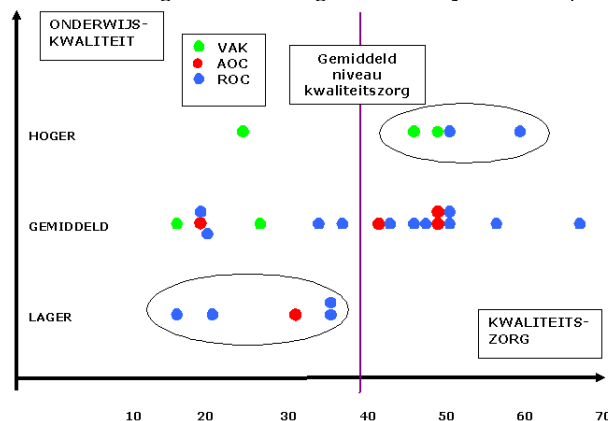
4.1 Kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit

Bij instellingen die beter scoren op kwaliteitszorg, is de kwaliteit van het onderwijs hoger. In figuur 4.1 is dat te zien.^{2 4} Tot kwaliteitszorg worden gerekend de kwaliteit van de *monitoring* en de *bijsturing*, de mate van *kwaliteitsborging* en de mate waarin er verbetermaatregelen worden genomen (*verbetering*).

Vier van de vijf instellingen in het onderzoek die een hoger niveau van onderwijskwaliteit hebben scoren bovengemiddeld op het aspect kwaliteitszorg (kwadrant rechtsboven). De vijf instellingen die een lager niveau van onderwijskwaliteit hebben scoren wat dat betreft alle vijf ondergemiddeld (kwadrant linksonder). Van de instellingen met een gemiddeld niveau van onderwijskwaliteit scoren de meeste (59 procent) bovengemiddeld op het aspect kwaliteitszorg, maar toch ook nog een flink aantal (41 procent) daaronder.

Eén instelling met hogere onderwijskwaliteit scoort ondergemiddeld op kwaliteitszorg (kwadrant linksboven). Het betreft een vakinstelling die in vergelijking met alle andere instellingen lager scoort op onder meer de indicator verbetering. De instelling hoefde in de onderzochte periode minder kwaliteitstekorten weg te werken en behoefde dus ook relatief minder verbetermaatregelen te treffen.

Figuur 4.1 Samenhang kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit per soort instelling



^{2 4} De schalen op de X-as in de figuren in dit hoofdstuk zijn verschillend omdat kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit uit verschillende indicatoren bestaan die elk weer zijn samengesteld uit verschillende elementen; zie voor de weging van deze elementen de bijlage iv.

In tabel 4.1 is te zien dat bij de kwaliteitszorg de kwaliteit van de *bijsturing* en van de *verbetering* er het meest toe doen als het gaat om verschillen in onderwijskwaliteit.

Tabel 4.1 Gemiddelde score op indicatoren kwaliteitszorg per onderwijskwaliteitsniveau

Onderwijskwaliteitsniveau	Aantal instellingen	Gemiddelde score op de indicatoren van Kwaliteitszorg				Totaal
		Moni - toring	Bij - sturing	Ver - bete - ring	Kwa - liteits - borging	
Hoger	5	9,8	26,2	3,8	6,6	46
Gemiddeld	17	9,5	21,6	2,4	6,8	40
Lager	5	9,0	10,8	1,8	6,6	28
Totaal	27	9,4	20,0	2,5	6,7	39

Alleen vergelijking van de getallen binnen een kolom is zinvol.

De kwaliteit van de *bijsturing* is groter naarmate er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de uitkomsten van monitoring en er bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit gebruik wordt gemaakt van een vooraf bepaalde normering. Bij dit laatste gaat het erom dat de normen een voldoende bereik hebben, zoals voor het beoordelen van diplomaopbrengsten, voortijdig school verlaten, tevredenheid van belanghebbenden van in elk geval deelnemers en bedrijven. Ook is het belangrijk dat de normen voldoende concreet zijn. Tot slot is de kwaliteit van de beoordeling en daarmee van de bijsturing groter als daar externe deskundigen bij betrokken zijn.

Bij *verbetering* gaat het erom of het cvb en vooral ook het middenmanagement verbetermaatregelen treffen naar aanleiding van uitkomsten uit eigen onderzoek en onderwijsklachten van deelnemers.

De *monitoring* is beter naarmate het bereik breder is en het meer belanghebbenden betreft, in elk geval deelnemers en bedrijven, maar ook ouders. De monitoring is ook beter naarmate audits over de volle breedte van het onderwijsproces gaan en het ook de wettelijke vereisten betreft, waaronder de onderwijstijd. Voorts is voor de monitoringskwaliteit van betekenis dat het cvb en het middenmanagement in hun beoordeling van de onderwijskwaliteit ook de onderwijsklachten betrekken.

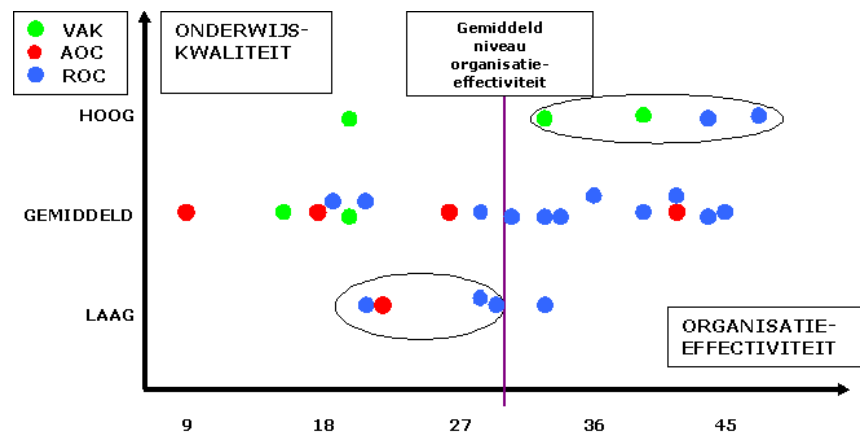
De *kwaliteitsborging* is beter naarmate de activiteiten om de kwaliteit te verhogen en kwaliteitsrisico's beter in beeld te krijgen meer systematiek kennen, de controle daarop voldoende is belegd en de monitoring in de organisatie beter is ingebed. Bij dit laatste gaat het om de acceptatie binnen de instelling van de methoden en technieken en het gebruik van uitkomsten van monitoring voor beoordeling en verbetering.

4.2 Organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit

In figuur 4.2 is te zien dat bij een grotere organisatie-effectiviteit het niveau van de onderwijskwaliteit hoger is. Tot organisatie-effectiviteit worden gerekend de *stabiliteit* van bestuur en management, de *plankwaliteit*, de *resultaatgerichtheid*, de *onderwijsinformatie*, de *externe verantwoording* (jaarverslag), de *dialogo* en de *financiële positie* van de instelling. Het verband is hier minder sterk dan bij kwaliteitszorg.

Vier van de vijf instellingen die bovengemiddeld scoren op organisatie-effectiviteit hebben ook een hoger niveau van onderwijskwaliteit (kwadrant rechtsboven). Van de vijf instellingen met een lagere onderwijskwaliteit, scoren drie ondergemiddeld op organisatie-effectiviteit (kwadrant linksonder) en één instelling scoort gemiddeld op organisatie-effectiviteit. Eén instelling met een lagere onderwijskwaliteit scoort iets boven het gemiddelde op organisatie-effectiviteit.

Figuur 4.2 Samenhang organisatie-effectiviteit en onderwijskwaliteit per soort instelling



In tabel 4.2 is te zien dat stabiliteit, resultaatgerichtheid en in wat mindere mate onderwijsinformatie een belangrijke rol spelen bij de organisatie-effectiviteit in samenhang met verschillen in onderwijskwaliteit.

Tabel 4.2 Gemiddelde score op indicatoren organisatie-effectiviteit per onderwijskwaliteitsniveau

Onderwijskwaliteitsniveau	Aantal instellingen	Gemiddelde score op de indicatoren van organisatie-effectiviteit							Totaal
		Stabiliteit *	Plan-kwaliteit	Resultaatgerichtheid	Onderwijsinformatie	Externe verantwoording	Dialogoog	Financiële positie	
Hoger	5	3,0	8,8	5,0	11,8	5,8	6,0	2,0	36
Gemiddeld	17	4,0	7,8	3,4	9,3	5,6	5,7	1,8	30
Lager	5	5,6	9,0	2,6	8,6	4,8	6,6	1,4	27
Totaal	27	4,1	8,2	3,5	9,7	5,5	5,9	1,7	30

* hoe hoger de score hoe lager de stabiliteit; bij alle andere indicatoren geldt: hoe hoger de score des te beter; alleen vergelijking van de getallen binnen een kolom is zinvol.

De stabiliteit betreft met name het verloop in het cvb en in het midden- en teammanagement. Naarmate dat verloop geringer is, is de organisatie-effectiviteit groter.

De resultaatgerichtheid is groter naarmate doelen in (verbeter-) plannen van een betere kwaliteit zijn. Dat wil zeggen dat de doelen een goed bereik hebben over de diverse aspecten van de onderwijskwaliteit zoals opbrengsten, voortijdig schoolverlaten, de tevredenheid van in elk geval deelnemers en bedrijven over

belangrijke aspecten van het onderwijsproces, onderwijstijd en dergelijk. Doelen van een goede kwaliteit zijn bovendien evalueerbaar geformuleerd, dat wil zeggen concreet in tijd en getal.

De onderwijsinformatie is beter naarmate er helderder definities zijn van wat hieronder wordt verstaan, de beschikbaarheid en toegankelijkheid groter zijn en de onderwijsinformatie feitelijk wordt gebruikt op het niveau van de instelling, de eenheid en met name de teams. Ook verhoogt de kwaliteit van de informatie als het beheer ervan duidelijker is belegd.

De plankwaliteit is beter naarmate er überhaupt plannen zijn op de diverse niveaus, de samenhang daartussen beter is en de planning in de tijd behoorlijk in control is. Bij dit laatste hoort ook de afstemming tussen school- en kalenderjaar en tussen plannen in de managementcyclus en verbeterplannen in de kwaliteitszorgcyclus.

Bij de dialoog met de omgeving gaat het er hier vooral om of de positie en rol van belanghebbenden zijn bepaald, op welke wijze de dialoog vorm krijgt en of sprake is van een werkende dialoog, met name op het niveau van de teams.

Voor de kwaliteit van de externe verantwoording is gekeken naar het openbaar jaarverslag.^{2 5} Opgemerkt moet worden dat een inzichtelijker en informatiever jaarverslag niet betekent dat de instelling een hoger onderwijskwaliteitsniveau heeft. Denk aan de instelling die inzichtelijk rapporteert over de lagere onderwijskwaliteit. Omgekeerd geldt dat een instelling met een hoge onderwijskwaliteit een weinig inzichtelijk jaarverslag kan hebben (geen zeldzaamheid).

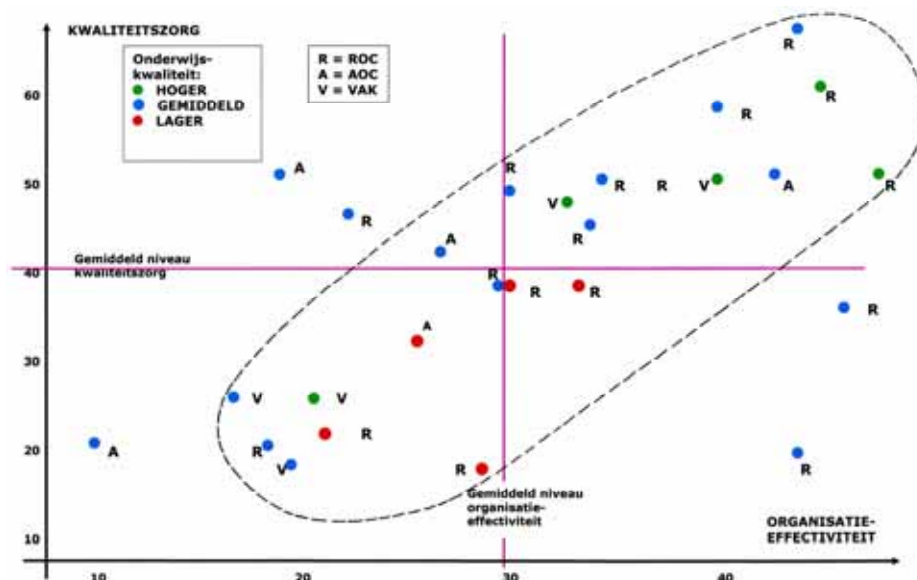
Maatstaf voor de financiële positie is het soort arrangement dat door de inspectie is afgegeven: een basisarrangement (normaal risiconiveau, hoogste score) of dat sprake is van geïntensiveerd (gematigd risico) of intensief (hoog risico) toezicht.

4.3 Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit

In figuur 4.3. is te zien dat er een samenloop is van een hogere organisatie-effectiviteit, een hoger niveau van kwaliteitszorg en van onderwijskwaliteit.

^{2 5} Voor deze analyse zijn de jaarverslagen van de 27 onderzochte instellingen gebruikt.

Figuur 4.3 Samenhang organisatie-effectiviteit, kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit



Circa 40 procent van de instellingen laat zowel een bovengemiddelde organisatie-effectiviteit als een bovengemiddeld niveau van kwaliteitszorg zien (kwadrant rechtsboven). Onder deze instellingen bevinden zich vier van de vijf instellingen in het onderzoek met een hogere onderwijskwaliteit, twee roc's en twee vakinstellingen. Kenmerkend is dat zij ook zowel een relatief hoog niveau hebben van kwaliteitszorg als een grote organisatie-effectiviteit. Het betreft circa 15 procent van de instellingen.

Voor een even grote groep instellingen als de groep die hoog scoort op beide dimensies, geldt het omgekeerde. Daar gaat een ondergemiddeld niveau van organisatie-effectiviteit ^{2 6} samen met een ondergemiddeld niveau van kwaliteitszorg (kwadrant linksonder). In deze groep zitten vier van de vijf instellingen in het onderzoek met een lagere onderwijskwaliteit, drie roc's en één aoc. Ze scoren dus ook op beide dimensies (veel) lager. Het betreft eveneens circa 15 procent van de instellingen.

Uitgaande van de met een stippellijn aangegeven verzameling vallen twee dingen op:

- één vakinstelling en één roc staan *binnen* de verzameling niet waar dit verwacht zou kunnen worden;
- vijf instellingen staan min of meer *buiten* de aangegeven verzameling, drie roc's en twee aoc's.

Ad. a:

In het kwadrant linksonder staat een vakinstelling met een hogere onderwijskwaliteit maar met een ondergemiddelde kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit. Deze vakinstelling heeft lage scores op plankwaliteit, onderwijsinformatie en externe verantwoordelijkheid. De lage score op kwaliteitszorg komt door een lage score op monitoring en kwaliteitsborging. Het niveau van

^{2 6} Eén instelling scoort op organisatie-effectiviteit precies gemiddeld.

bestuurlijk vermogen zou bij deze instelling een risico kunnen zijn voor de toekomstige onderwijskwaliteit.

In het kwadrant rechtsonder staat een roc met een lagere onderwijskwaliteit maar een bovengemiddelde organisatie-effectiviteit. Er werd een cvb-lid ontslagen, maar omdat dit kort voor de onderzoeksperiode plaatsvond is dat bij de berekening van de score op de indicator stabiliteit niet meegenomen. Dat had een positieve invloed op de organisatie-effectiviteit. Na het aantreden van het nieuwe cvb-lid werd een stevig hersteltraject ingezet dat zich kenmerkt door een grote mate van resultaatgerichtheid. Binnen de onderzoeksperiode had dat nog niet geleid tot het wegwerken van de kwaliteitstekorten in het onderwijs. Maar de instelling kreeg wel een hogere score op resultaatgerichtheid. Ook dat beïnvloedde de score op organisatie-effectiviteit positief.

Ad. b:

In het kwadrant rechtsonder staan twee roc's met een gemiddelde onderwijskwaliteit maar met een hoge organisatie-effectiviteit. De ene instelling heeft een hoge plankwaliteit en resultaatgerichtheid. Het lijkt er op dat de lage kwaliteitszorg bij deze instelling als gevolg van lage scores bij de monitoring en bijsturing worden gecompenseerd door de hoge organisatie-effectiviteit. Het andere roc heeft een hoge organisatie-effectiviteit door een hoge resultaatgerichtheid en hoge stabiliteit in bestuur en management.

In het kwadrant linksonder staat een aoc met een gemiddelde onderwijskwaliteit maar relatief erg lage scores op zowel kwaliteitszorg als organisatie-effectiviteit. De lage score op organisatie-effectiviteit komt vooral door een lage score op stabiliteit, resultaatgerichtheid en onderwijsinformatie. Rond de zomer kwam er een nieuwe cvb-voorzitter en nieuw middenmanagement. De instelling zit midden in een reorganisatie. De lage resultaatgerichtheid lijkt samen te hangen met de verandering van opzet van de plannen. Bij de kwaliteitszorg is de monitoringskwaliteit laag. Er waren geen onderwijsaudits en panelgesprekken met studenten waren tijdelijk stopgezet. Het lage niveau van bestuurlijk vermogen is mogelijk een risico voor kwaliteitstekorten in het onderwijs in de toekomst. Wel was de instelling net begonnen met tevredenheidsonderzoek onder studenten.

In het kwadrant linksboven zit een aoc met een gemiddeld niveau van onderwijskwaliteit en bovengemiddelde kwaliteitszorg. Dit laatste komt door een hoge score op de kwaliteit van de bijsturing. Voorts scoort dit aoc ondergemiddeld op organisatie-effectiviteit. Dit komt door de relatief lage scores op resultaatgerichtheid, stabiliteit, onderwijsinformatie en dialoog. Dit heeft grotendeels te maken met de overgangssituatie waarin deze instelling zich bevindt, met een recente reorganisatie waarin het mbo-gedeelte binnen de instelling eigen management krijgt.

Het roc in hetzelfde kwadrant maar niet ver buiten de stippellijn heeft een ondergemiddelde organisatie-effectiviteit. Dat komt door een lagere stabiliteit vanwege de komst van een nieuw cvb-lid, een lage kwaliteit van het opstellen van plannen dat op teamniveau heel moeizaam verloopt en een gematigd risico wat betreft de financiële positie.

4.4 Tot slot

De doelstelling van het onderzoek was om, zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, een antwoord te krijgen op de volgende twee vragen:

- o Wat is de stand bij de bve instellingen van het bestuurlijk vermogen in al haar aspecten?

- o Is er een verband tussen de fase van ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen en de geleverde kwaliteit?

Stand van het bestuurlijk vermogen

Over de stand van het bestuurlijk vermogen is gerapporteerd in hoofdstuk 2, aan de hand van afzonderlijke elementen van kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit. De conclusie is dat het bestuurlijk vermogen gestaag vordert, maar niet bij alle instellingen en niet overal op dezelfde elementen.

In de kwaliteitszorg heeft de monitoring met audits, enquêtes en panels onder belanghebbenden zich bij de meeste instellingen goed ontwikkeld en een redelijk groot draagvlak verworven. Het daadwerkelijk gebruik van de uitkomsten kan aanzienlijk beter. Vooral door het ontbreken van een goede normering voor het beoordelen van de kwaliteit van onderwijs en examens hangen uitkomsten van monitoring vaak in de lucht met als gevolg dat effectieve verbetermaatregelen uitblijven.

Bij de organisatie-effectiviteit valt het aantal onvoorziene wisselingen op in het college van bestuur en het middenmanagement. Dat beïnvloedt de stabiliteit van de organisatie negatief. Verder schort het nogal eens aan resultaatgerichtheid door onvoldoende kwaliteit van onderwijsdoelen in plannen op diverse niveaus. En bij een aantal instellingen is de onderwijsinformatievoorziening, nodig voor sturing en verantwoording, goed geregeld maar bij veel instellingen is deze nog onvoldoende. Ook is in hoofdstuk 2 de praktijk van het interne toezicht op een aantal punten vergeleken met hoe het vijf jaar geleden was en met de Branchecode Goed Bestuur. Gebleken is onder meer dat meer rvt's invulling geven aan hun onafhankelijkheid. Op enkele cruciale elementen echter leeft een fors aantal instellingen de code nog niet na. Ook de handreiking om een kader voor het interne toezicht te hanteren, wordt door de meeste rvt's niet gevolgd. Dit doet afbreuk aan de effectiviteit van het interne toezicht. Het blijkt dat meer 'onderwijsgericht' toezicht de onderwijskwaliteit verbetert.

Bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit

In hoofdstuk 3 is gerapporteerd over de relatie tussen elementen van het bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit bij alle onderzochte instellingen evenals over de uitkomsten van een nadere analyse door een vergelijking van vijf roc's met een hogere en vijf roc's met een lagere kwaliteit aan onderwijs en examinering. De conclusie is dat er verschillen zijn wat betreft een aantal elementen van het bestuurlijk vermogen tussen instellingen met een hoger en met een lager kwaliteitsniveau. Stabiliteit en bekwaamheid van bestuur en management, een stabiele organisatiestructuur, centrale kaderstelling en goede plannen, goede onderwijsinformatievoorziening, gebruik van monitoringsuitkomsten en beoordelingsnormen en ondersteuning en competentieontwikkeling van teamleiders zijn genoemd als aangrijpingspunten voor verbetering.

In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeksbevindingen in onderlinge samenhang gezien. Hiertoe zijn verschillende elementen en indicatoren van het bestuurlijk vermogen samengenomen in twee inhoudelijk betekenisvolle dimensies: kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit.

Vastgesteld werd dat bij instellingen die beter scoren op kwaliteitszorg, de kwaliteit van het onderwijs hoger is. Bijsturing en verbetering blijken daarbij de meest betekenisvolle indicatoren. Voorts werd vastgesteld dat ook bij een grotere organisatie-effectiviteit het niveau van de onderwijskwaliteit hoger is. Stabiliteit, resultaatgerichtheid en goede onderwijsinformatie blijken daarbij de meest betekenisvolle indicatoren.

Alles overziend zijn er koplopers en achterblijvers, de grootste groep bevindt zich hier tussen in. De koplopers hebben zowel een goede kwaliteitszorg, als een grote organisatie-effectiviteit en een relatief hoge kwaliteit van onderwijs en examinering. De achterblijvers hebben een (veel) lager niveau van bestuurlijk vermogen waarbij ook de kwaliteit van onderwijs en examinering relatief laag is. Beide groepen bestaan uit circa 15 procent van de instellingen.

Bijlage I bij hoofdstuk 1

REFERENTIEKADER VOOR HET ONDERZOEK

Managementcyclus en kwaliteitszorg

Sturing:

1. aanwezigheid lange termijn instellingsplan;
2. jaarplan voor instelling, eenheden en teams;
3. procedure en systematiek van de planvorming;
4. kwaliteit van de doelen (concreet in tijd en getal);
5. samenhang van plannen met naast hogere niveau;
6. eventuele prestatieafspraken rvt-cvb en cvb-middenmanagement;
7. sturing bestuur en middenmanagement, met name bij kwaliteitstekorten.

Beoordeling:

1. monitoren onderwijskwaliteit (vorm, tijd, bij welke belanghebbenden);
2. gebruik uitkomsten kwaliteitsonderzoek bij beoordeling;
3. beeld bij cvb en middenmanagement van de onderwijskwaliteit (opbrengsten, onderwijsproces, examinering etc.);
4. betrokkenheid bij beoordeling van belanghebbenden en onafhankelijk deskundigen;
5. beoordeling en analyse gerealiseerde onderwijskwaliteit;
6. hanteren criteria bij kwaliteitsbeoordeling;
7. regelmatigheid beoordeling.

Verbetering:

1. gebruik uitkomsten analyse en beoordeling voor verbetermaatregelen;
2. verbeteraanpak is systematisch: plannen, uitvoeren, monitoren, beoordelen.

Verantwoording:

1. interne managementrapportages centraal en middenniveau over prestaties, uitkomsten monitoring, analyses en beoordelingen;
2. verantwoording gebeurt periodiek;
3. vorm van verantwoording is afgesproken (schriftelijk, mondeling);
4. onderwerpen van verantwoording:
 - a. uitkomsten beoordeling onderwijskwaliteit;
 - b. voorgenomen beleid;
 - c. effecten verbetermaatregelen;
2. kwaliteit verantwoordingsinformatie (validiteit, betrouwbaarheid en actualiteit).

Intern toezicht (rvt)

Onafhankelijkheid:

1. borging in structuur (statuten en bestuursreglement);
2. samenstelling (expertise, representatie branches/beroepenvelden, verankering in de regio, belangenverstremgeling).

Functioneren:

1. rol (toezichthouder, adviseur/klankbord, werkgever);
2. informatievoorziening en verwerving;
3. toezichtcriteria.

Onderwerpen:

1. toezichtonderwerpen (onderwijskwaliteit, bedrijfsvoering, financiële positie, organisatie en personele ontwikkeling, dialoog met belanghebbenden e.d.);
2. toezichtniveau (instelling, eenheden).

Dialogo

1. belanghebbenden en hun rol gedefinieerd;
2. organisatie dialoog (instelling, eenheden, team/opleidingen; regelmaat);
3. onderwerpen;
4. externe verantwoording (vorm, doelgroep, openbaarheid).

ONDERZOEKSGROEP IN RELATIE TOT POPULATIE

Soort instelling	Onderzochte instellingen		Populatie	
	absoluut	procent	absoluut	procent
Roc	17	63	42	64
Aoc	5	19	11	17
Vak	5	19	13	20
Totaal	27	100	66	100

Omvang instelling (naar aantal studenten)	Onderzochte instellingen		Populatie	
	absoluut	procent	absoluut	procent
Klein	10	37	23	35
Middelgroot	10	37	21	32
Groot	7	26	22	33
Totaal	27	100	66	100

Omvang instelling (naar aantal opleidingen)	Onderzochte instellingen		Populatie	
	absoluut	procent	absoluut	procent
Minder dan 50	9	33	19	29
51 – 250	12	48	28	42
250 – 470	6	22	19	29
Totaal	27	100	66	100

Locatie	Onderzochte instellingen		Populatie	
	absoluut	procent	absoluut	procent
Zuid	9	33	23	35
Midden	11	41	22	33
Noord	7	26	21	32
Totaal	27	100	66	100

GEBRUIKTE GEGEVENS VOOR NIVEAU ONDERWIJSKWALITEIT

Wat betreft het niveau van de onderwijskwaliteit zijn in het onderzoek drie groepen instellingen onderscheiden. Eén groep bestaat uit instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau, een tweede bestaat uit instellingen met een (aanzienlijk) lagere onderwijskwaliteit. Tussen deze groepen bevinden zich de instellingen met een gemiddeld niveau van onderwijskwaliteit.

De instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau hebben gemeenschappelijk dat zij in het eerste kwartaal van 2010 geen of relatief weinig zwakke of zeer zwakke opleidingen hebben, in de periode 2007-2010 geen of relatief weinig opleidingen met een onvoldoende voor examinering in de steekproef of bij vervolgonderzoek, in 2008/2009 relatief veel studenten in opleidingen met voldoende diplomaopbrengsten en in de periode 2007-2009 geen of relatief weinig opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de 850-urennorm onderwijstijd. Voorts hebben de instellingen in deze groep in 2008/2009 een relatief laag percentage voortijdige schoolverlaters (variërend van 2,8 tot 9,6 procent, gemiddeld 6 procent).

De instellingen met een lager onderwijskwaliteitsniveau hebben gemeenschappelijk dat zij in het eerste kwartaal van 2010 relatief veel zwakke of zeer zwakke opleidingen hadden, in de periode 2007-2010 relatief veel opleidingen met een onvoldoende voor examinering in de steekproef of bij vervolgonderzoek, in 2008/2009 relatief veel studenten in opleidingen met onvoldoende diplomaopbrengsten en in de periode 2007-2009 relatief veel opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de 850-urennorm onderwijstijd. Voorts hebben de instellingen in deze groep in 2008/2009 een relatief hoog percentage voortijdige schoolverlaters (variërend van 7,4 tot 11,6 procent, gemiddeld 9 procent).

Instellingen met een gemiddeld niveau van onderwijskwaliteit bevinden zich tussen de groepen met een hoger en een lager kwaliteitsniveau.

Bijlage II bij hoofdstuk 2

BEVINDINGEN BESTUURLIJK VERMOGEN GETALSMATIG

Kwaliteitszorg

Monitoringskwaliteit

1. Bij vrijwel alle instellingen (91 procent) worden bij de meeste teams dezelfde soorten monitoring gebruikt. Het komt vrijwel niet voor dat de meeste teams dat op hun eigen manier doen. Dit is een vorm van centrale sturing op de kwaliteitszorg.
2. Naast de registratie van en rapportage over prestaties in de 'reguliere' managementcyclus zoals de diplomaopbrengsten, vindt in alle instellingen een of andere vorm van monitoren van de onderwijskwaliteit plaats. Enquêtes onder en panelgesprekken met studenten zijn meestal jaarlijks maar ook per kwartaal of halfjaarlijks; enquêtes onder bedrijven zijn meestal jaarlijks, maar ook tweejaarlijks; onderzoeken onder alumni en ouders zijn er veelal tweejaarlijks.
3. Bij 19 procent van de instellingen bezoekt het cvb locaties en teams. Het cvb van vrijwel alle instellingen (92 procent) geeft aan de uitkomsten van tevredenheidsonderzoek onder studenten/bedrijven en audits zelf te bespreken.
4. Bij de meeste instellingen (85 procent) vinden er ook (periodiek en incidenteel) audits plaats en bij de helft zelfevaluaties. (In de gesprekken bleek dat dit laatste vaak het bespreken van de realisatie van activiteiten die in plannen zijn opgenomen betreft.) De meeste interne audits betreffen de onderwijstijd (ruim driekwart) en andere wettelijke vereisten (bijna driekwart) zoals de onderwijs- en praktijkovereenkomsten en het melden van verzuim. Bij negen van de tien instellingen (87 procent) is deze controle op de wettelijke vereisten ook duidelijk belegd, meestal op centraal niveau. Bij 59 procent van de instellingen gaan de audits over het onderwijs in de breedte. Een aantal instellingen gebruikt het inspectiekader, al dan niet aangevuld met eigen criteria. Bij 30 procent van de instellingen zijn er audits naar een bepaald aspect van het onderwijsproces (zoals de intake of de begeleiding).
5. 59 procent van de cvb's krijgt klachten gerapporteerd, 41 procent dus niet. Bij een aantal instellingen is het aantal klachten zo gering dat een analyse ervan in de zin van zoeken naar een patroon of oorzaken bij een bepaald team en dergelijke niet relevant is. Soms valt een concentratie van klachten in een korte tijd en over een bepaald team meteen op. Bij de instellingen bij een groter aantal klachten wordt in de helft van de gevallen geanalyseerd of er een relatie is met de kwaliteit van het onderwijs en wat de oorzaken dan zijn. In de helft van de gevallen gebeurt dat niet. Bij sommige instellingen worden klachten vanuit de rapportage over de afhandeling besproken in de voortgangsgesprekken met het midden- en lager management.

Bijsturingskwaliteit

6. JOB kan uitkomsten leveren op opleidingsniveau. Bij de meeste instellingen (60 procent) wordt daarvan gebruikgemaakt, in 40 procent van de instellingen niet. Uitkomsten uit studentenenquêtes komen bij een derde

van de instellingen op opleidingsniveau beschikbaar, meestal op team- en of eenheidniveau. Datzelfde geldt voor bedrijvenenquêtes (bij een derde op opleidingsniveau) en uitkomsten van panelgesprekken, die in 15 procent van de gevallen op opleidingsniveau worden teruggekoppeld. In de meeste gevallen (52 procent) worden de uitkomsten van audits teruggekoppeld op het niveau van de eenheid of de teams. Bij een derde van de instellingen gebeurt dit (ook) op opleidingsniveau. Terugkoppeling op opleidingsniveau gebeurt vaak niet omdat de opleidingen in studentenaantal te klein zijn en dan heeft het ook geen zin. Het ontbreekt soms ook zonder duidelijke reden, of het belang ervan wordt niet zo hoog ingeschat. Het belang van terugkoppeling op het laagste aggregatieniveau is dat oorzaken van tekorten voor zover ze in het operationele proces zitten dan het best kunnen worden opgespoord. Om die reden zijn er instellingen waar teams van studenten bijvoorbeeld feedback vragen op het functioneren van individuele docenten. Wanneer men op zoek is naar mogelijk meer structurele tekorten die met een bredere maatregel moeten worden aangepakt, ligt terugkoppeling op een hoger aggregatieniveau meer voor de hand. Terugkoppeling van uitkomsten van monitoring op teamniveau kan effectief zijn om uit te zoeken waar de mogelijke oorzaken van tekorten in de kwaliteit van het team zitten.

7. Tevredenheidsonderzoeken onder studenten en audits zijn de meest gebruikte vorm van monitoren van de onderwijskwaliteit, gevolgd door onderzoek onder bedrijven.
8. De beoordeling van de opbrengsten en het voortijdig schoolverlaten gebeurt vooral door het cvb en het middenmanagement, de beoordeling van het binnenschools onderwijs vooral door het middenmanagement.

Indicator	Beoordeeld door		
	Cvb	Middenmanagement	Team
Opbrengsten	81%	95%	37%
Voortijdige schooluitval	85%	78%	22%
Onderwijs op school	56%	78%	52%
	N=instellingen met betreffende vorm van monitoring		N=27

9. De cvb's van een kwart van de instellingen vinden dat uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken en audits in de eenheden onvoldoende worden gebruikt voor de evaluatie van de onderwijskwaliteit. De meeste cvb's gaven in de gesprekken aan dat dit naar hun idee voldoende gebeurt.
10. Bij de beoordeling door het middenmanagement (en door de teams) van de kwaliteit wordt in een beperkt aantal instellingen gebruikgemaakt van (vrijwel) geen enkele vooraf vastgestelde norm (23 procent). De meeste instellingen doen dat dus wel, zij het voor wisselende indicatoren (bijvoorbeeld wel opbrengsten maar niet tevredenheid, of wel voortijdig schoolverlaten maar niet de opbrengsten et cetera).
11. Van de cvb's geeft 72 procent aan normen te hanteren voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit (onderwijsproces en opbrengsten).
12. In een beperkt aantal instellingen (37 procent) zijn bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit externe onafhankelijke deskundigen betrokken, bij een iets groter aantal (41 procent) (ook) andere mbo-instellingen. Bij twee derde (63 procent) zijn óf onafhankelijk deskundigen betrokken, óf andere mbo-instellingen, óf beide.

13. Uit de gesprekken en analyse van de documenten blijkt dat een risicoanalyse ontbreekt bij bijna twee derde (63 procent) van de instellingen als het gaat om de onderwijskwaliteit. Dat is het sterkst het geval bij de kleine instellingen. Dergelijke analyses worden wel gemaakt in middelgrote en vooral grote instellingen, vooral roc's.
14. Voor zover er inspectieonderzoeken plaatsvonden (bij 63 procent van de bezochte instellingen), waren bij de meerderheid van deze instellingen (59 procent) de middenmanagers verrast door de uitkomsten, het vaakst (de helft van het unitmanagement dat verrast was door de inspectieoordelen) bij de examenonderzoeken. Bijna de helft van de cvb's geeft aan niet te zijn verrast, maar een even grote groep was dat wel. De verrassing gaat veelal niet zozeer over de diagnose van de tekorten, maar over het oordeel dat de inspectie eraan verbindt (het betreft hier vooral het onderwijsproces). Dit spoort met de bevinding dat er weinig met normen wordt gewerkt bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit. Eerder was te zien dat men vooral evalueert of activiteiten wel of niet plaatsvonden en veel minder of een beoogd resultaat of kwaliteitsniveau is behaald. Dat en het beperkte gebruik van onafhankelijke beoordelaars verklaart mogelijk ook dat inspectieonderzoeken verrassingen opleveren.

Verbetering

15. In vrijwel alle instellingen waarover de inspectie een of meer onvoldoende oordelen had uitgesproken, vroeg het cvb het middenmanagement om een analyse van de tekorten en een voorstel voor verbetermaatregelen. Die eigen analyse kwam er bij 71 procent van de instellingen. In driekwart van de betrokken instellingen (76 procent) kwam ook het team met een of andere analyse, aldus de middenmanagers. Verbetermaatregelen worden bij twee derde (65 procent) van de instellingen bedacht door middenmanagement en team samen, aldus het middenmanagement. Bij de overige instellingen deed het middenmanagement of het team dat.
16. Een grote meerderheid van de cvb's (82 procent) gaf een of meer voorbeelden van min of meer grote risico's naar aanleiding waarvan maatregelen werden genomen. De meest frequent genoemde voorbeelden betreffen de afname van de instroom van nieuwe studenten (19 procent), de nieuwbouw (15 procent), stages en het voldoen aan de 850-urennorm (beide 11 procent). Andere uiteenlopende risico's die telkens door een of een paar cvb's werden genoemd: opleidingsaanbod (in relatie tot groeiend aantal allochtonen; samenvoegen van opleidingen) en belangrijke onderwijsveranderingen (competentie gericht onderwijs en taal en rekenen). Ook noemde men zwakke kanten in de organisatie die worden beschouwd als min of meer risicovol voor de onderwijskwaliteit: het te gering gericht zijn van de interne organisatie op het onderwijsproces, onvoldoende scherpe procedures voor de begroting, onvoldoende kwaliteit van de intake, onvoldoende bekwaamheid van het personeel en mutaties in het personeel en in het teammanagement en de financiering van de huisvesting. 43 procent van de middenmanagers had geen voorbeelden van verbetermaatregelen naar aanleiding van onderkende min of meer grote risico's, 57 procent had dat wel.
17. Vrijwel alle cvb's (90 procent) gaven voorbeelden van verbetermaatregelen die zij afgelopen periode namen. De aanleiding is veelal (37 procent) een inspectieoordeel, verder signalen of klachten (26 procent), uit onderzoek gebleken ontevredenheid (22 procent) of uitkomsten van een eigen audit (15 procent). Ook wetgeving kan een aanleiding zijn.

18. Verbetermaatregelen worden volgens de middenmanagers vooral (43 procent) genomen naar aanleiding van klachten of signalen van belanghebbenden, en dan van uitkomsten van tevredenheidsonderzoek (29 procent). Niet onlogisch, omdat uit tevredenheidsonderzoek kan blijken dat er geen maatregelen nodig zijn. Bij driekwart van de instellingen krijgt het middenmanagement altijd de onderwijsklachten te zien, bij de meeste van deze instellingen van studenten (85 procent) en in een beperkt aantal instellingen van bedrijven (15 procent).
19. In het kader van het onderhoud van de bekwaamheid van het personeel vinden bij vrijwel alle instellingen functioneringsgesprekken plaats (89 procent). Ook zijn er beoordelingsgesprekken (59 procent); deze blijken vaak te worden gevoerd bij de afloop van een tijdelijk contract of bij bevordering naar een hogere schaal. 54 procent van de instellingen heeft een instellingsbreed scholingsplan, bijna de helft niet (46 procent). Daarnaast hebben bij 37 procent van de instellingen de eenheden een scholingsplan voor de eenheid. Bij twee derde van de instellingen is een scholingsplan op het niveau van de instelling, van de eenheid of op beide niveaus.

Kwaliteitsborging

20. Uit de gesprekken en analyse van de documenten blijkt dat kwaliteitszorg als concept redelijk tot goed is ingeburgerd bij de meeste instellingen (82 procent) en dat de controle op de cyclus daarin voldoende is belegd.
21. Bij twee derde van de instellingen is het monitoren (het waarnemen en registreren, niet het beoordelen) van de onderwijskwaliteit voldoende in de organisatie ingebed. Methoden en technieken, al dan niet ingekocht, zijn bij die instellingen redelijk tot zeer goed ontwikkeld en men heeft er steeds meer ervaring mee. Daarbij gaat het om tevredenheidsonderzoek, audits, panelgesprekken, reviews van managementrapportages en dergelijke. Bij de meeste instellingen (82 procent) worden dit soort instrumenten systematisch ingezet (regelmatig of juist risicogericht, voldoende bereik over eenheden en teams en dergelijke). Bij grote instellingen, met name roc's (82 procent; bij aoc's en vakinstellingen 40 procent), komt dit twee keer zo vaak voor als bij kleine instellingen.
22. Vier van de tien cvb's (41 procent) geven aan dat de instelling niet beschikt over een systeem van risicobeheersing en controle. Voor zover dat wel het geval is, betreft dit in zes van de tien gevallen (59 procent) de financiële risico's. Van bijna een vijfde van de instellingen (19 procent) geeft het cvb aan de personele risico's te controleren en beheersen en een ongeveer even groot aantal (22 procent) de risico's voor de onderwijskwaliteit.

Organisatie-effectiviteit

Algemeen

23. Driekwart van de instellingen (78 procent) heeft drie managementlagen: het cvb, het management van de onderwijseenheid (met uiteenlopende namen, zoals onderwijsunit, sector, cluster; in dit rapport 'eenheid' of middenniveau genoemd) en het management van de teams. 7 procent van de instellingen heeft twee lagen. Enkele instellingen (15 procent) hebben vier managementlagen. De onderste laag in de organisatie is hier ook beschouwd als een managementlaag, omdat bij de grote meerderheid van de instellingen (86 procent) de teamleider een hiërarchische positie heeft (voert

- onder meer functionerings- en beoordelingsgesprekken) en omdat soms meerdere teams dezelfde teamleider hebben.
24. Het aantal onderwijseenheden varieert van één tot 23. Het aantal teams per onderwijseenheid varieert van twee tot 23. Het aantal docenten per team varieert van negen tot 35. Het aantal teams per instelling varieert van vijf tot circa tachtig.
 25. De mate waarin bevoegdheden aan het middenmanagement gedelegeerd worden, verschilt nogal. Bij bijna de helft (45 procent) is dat verregaand, bij evenveel instellingen beperkt en de rest stelt het min of meer zonder gedelegeerde bevoegdheden. Het algemene beeld is niettemin dat het middenmanagement bij een grote meerderheid van de instellingen in elk geval wat betreft het primair onderwijsproces veel zelfstandigheid heeft. Al is deze zelfstandigheid vaak binnen centraal vastgestelde kaders, waaraan onderwijsmanagers overigens veelal zelf een bijdrage leverden.
 26. Bij voor de eenheid belangrijke onderwerpen geven bij vrijwel alle instellingen (van 23 is het bekend) middenmanagers aan de rol van het cvb als ondersteunend te ervaren. Dit gegeven relateert op middenniveau de betekenis van een plan als sturingsinstrument. Sturing kan immers ook plaatsvinden door gesprekken tussen managementlagen, bilaterale contacten, in MT's en ander overleg. Bij twee instellingen vindt het middenmanagement de rol van het cvb weinig ondersteunend.
 27. Bij driekwart van de instellingen is het middenmanagement integraal, dat wil zeggen dat het niet alleen verantwoordelijk is voor het onderwijs, maar ook voor de materiële voorzieningen, de huisvesting, de personeelszorg, de administraties et cetera. Bij andere instellingen zijn middenmanagers in meer of minder sterke mate daarvan 'ontlast'.

Plankwaliteit

28. Vrijwel alle instellingen (één instelling niet) werken met een strategisch meerjarenplan. Bij de meeste instellingen (63 procent) waren bij de totstandkoming externe belanghebbenden betrokken, maar bij toch nog bijna 40 procent was dat niet het geval. Een beperkt aantal meerjarenplannen (ruim een kwart) bevat concrete mijlpalen (tevredenheid studenten, bedrijven of medewerkers, opbrengsten of aantal instromers). De plannen bevatten vooral missies en een visie en beleid op de middellange termijn (meestal vier jaar).
29. De meeste instellingen hebben ook een instellingsjaarplan (of kaderbrief), een vijfde heeft dat niet (deze instellingen hebben overigens natuurlijk wel een begroting).
30. In bijna negen van de tien gevallen hebben eenheden (middenniveau) een jaarplan met kwaliteitsdoelen op het gebied van onderwijs en examinering.
31. De plannen op middenniveau worden bij alle instellingen door het cvb beoordeeld op de samenhang ervan met het meerjarenplan. Verder worden de plannen met name beoordeeld (bij 15 procent) op het passen binnen het begrotingskader en het voldoen aan wettelijke vereisten. Er zijn allerlei andere criteria waarmee de cvb's de plannen beoordelen. Inhoudelijk: is er voldoende aandacht voor zorg en begeleiding van studenten, is er voldoende aandacht voor doorlopende leerlijnen, zijn de plannen voldoende sturend voor onderwijsvernieuwing, is er evenwichtige aandacht voor verschillende onderwerpen? Kwaliteit plan: staan er prioriteiten in, zijn de ambities realistisch en wekt het plan voldoende vertrouwen voor verbetering van onderwijs en opbrengsten? Organisatorisch en procedureel: zijn er functionerings- en beoordelingsgesprekken, waren de teams voldoende

betrokken bij de totstandkoming van het plan, bezoekt het management de teams?

32. In zes van de tien gevallen voldeden volgens het cvb de plannen op middenniveau in eerste aanleg voldoende aan de criteria die zij eraan stellen. Bij 41 procent was dat niet het geval, waarbij er in de meeste gevallen nog heel wat discussie nodig was om tot een acceptabel plan te komen.
33. Op basis van analyse van de documenten en de gesprekken blijkt dat er bij twee derde van de instellingen voldoende samenhang is tussen enerzijds de plannen op instellingsniveau en anderzijds de plannen op het niveau van de eenheid. Deze samenhang is er bijvoorbeeld doordat in de plannen dezelfde prestatie-indicatoren of kritische succesfactoren worden gebruikt, doordat dezelfde thema's zijn bepaald waarop beleid (instelling) is geformuleerd en actie (eenheid) is ondernomen of doordat instellingsnormen zijn 'vertaald' naar het niveau van de eenheid. Cvb's beoordelen de plannen uitdrukkelijk ook op dat criterium van samenhang. Op een niveau lager in de organisatie komt de samenhang tussen enerzijds het plan van de eenheid en anderzijds de plannen van de teams minder vaak voor, namelijk bij 45 procent van de instellingen. Bij de meeste instellingen is er onvoldoende herkenbare samenhang.
34. Bij de meeste instellingen (62 procent) hebben in de eenheden de meeste teams een teamplan (met onderwijsdoelen), bij vrij veel instellingen (ruim 39 procent) is dat niet het geval.
35. Bij de helft van de instellingen (52 procent) worden de teamplannen door het middenmanagement beoordeeld op de samenhang met het eenheid- en instellingsplan en vervolgens wordt gekeken of het team ook eigen onderwerpen heeft (bij 15 procent van de instellingen).
36. Volgens het middenmanagement voldeed een kwart (26 procent) van de meeste teamplannen in eerste aanleg niet aan de criteria die het middenmanagement stelt; bij de meeste daarvan kwam er nog heel wat discussie aan te pas voordat het plan voor het middenmanagement acceptabel was. Bij 83 procent van de instellingen ontbreekt het bij de meeste teamplannen aan een behoorlijk aantal doelen die 'smart zijn' geformuleerd.
37. De geanalyseerde teamplannen van bijna de helft van de instellingen (45 procent) vertoont een behoorlijke samenhang met het plan van het middenmanagement.
38. Naar het oordeel van de cvb's (96 procent) verloopt de planvorming op instellingsniveau volgens afgesproken termijnen en systematiek (voor zover er plannen worden gemaakt). Op het niveau van de eenheid is dat in ruim driekwart van de instellingen zo. En bij bijna 40 procent van de instellingen is de planvorming op teamniveau behoorlijk onder controle, bij ruim 60 procent is dat niet het geval. Waar de planvorming onvoldoende onder controle is, betekent dit dat plannen te laat worden vastgesteld of bijvoorbeeld dat er knelpunten zijn doordat de instelling zowel een kalendercyclus (voor de begroting) als een schooljaarcyclus (voor de plannen) hanteert.

Resultaatgerichtheid

39. Voor de grote meerderheid van de middenmanagers (ruim driekwart) geven de strategische en jaarplannen van de instelling hun volgens henzelf goed richting bij het opstellen van de begroting en het jaarplan voor hun eenheid.
40. Een beperkt aantal jaarplannen op instellingsniveau (36 procent) heeft concrete doelen (in termen van tijd en getal) wat betreft opbrengsten,

tevredenheid studenten en bedrijven, vsv en dergelijke. Bijna twee derde van de jaarplannen (64 procent) heeft geen concrete doelen. Bij 15 procent van de instellingen staan er concrete doelen in voor de studenttevredenheid. Een tiende van de jaarplannen bevat concrete doelen wat betreft tevredenheid van bedrijven of medewerkers of wat betreft diplomaopbrengsten. De meeste plannen zijn vooral activiteitenplannen zonder een concrete omschrijving van te bereiken resultaten.

41. In de jaarplannen van de eenheden staan meestal (80 procent) alleen doelen voor de eenheid, niet uitgesplitst naar teams. De plannen op het middenniveau bevatten in 41 procent van de gevallen een behoorlijk aantal doelen, met name op het gebied van opbrengsten en onderwijsproces, die redelijk 'smart' zijn. Bij 59 procent van de instellingen bevatten de meeste plannen van de eenheden weinig of geen van dergelijke doelen.
42. Het aantal instellingen met teamplannen waarin concrete doelen staan over tevredenheid van studenten is één op de drie, over tevredenheid van bedrijven één op de vijf en over opbrengsten teambreed eveneens. Het aantal teamplannen met doelen over tevredenheid van medewerkers, opbrengsten uitgesplitst naar niveau of opleiding, vsv of onderwijstijd is één op de tien of minder. Veel teamplannen besteden min of meer aandacht aan de eigen teamontwikkeling (hoe tot taakverdeling te komen, scholing, individuele en teamcoaching en dergelijke).
43. Bij 30 procent van de instellingen heeft de rvt een contract met het cvb over te realiseren prestaties, dus apart naast het (tijdelijk) arbeidscontract. Bij sommige instellingen is aan dit contract een bonus verbonden.^{2 7}
44. In de meeste gevallen heeft het middenmanagement geen contract met het cvb, maar in een vrij groot aantal gevallen (ruim 40 procent) is dat wel zo, met in de helft van deze gevallen aanvullende afspraken op het jaarplan van de eenheid. In de meeste gevallen staan in de contracten min of meer concrete afspraken over te behalen tevredenheid bij studenten (bij twee derde van de instellingen met managementcontracten) en de opbrengsten (in 82 procent van de contracten, in 55 procent van de contracten uitgesplitst naar niveau en in 45 procent voor alle vier niveaus bij elkaar). Over andere onderwerpen komen minder vaak afspraken voor, zoals over de tevredenheid van bedrijven (bij een derde van de instellingen met managementcontracten), vsv (een kwart) en het in te schrijven aantal studenten (idem).

Interne verantwoording

45. De cvb's van vrijwel alle instellingen (96 procent) geven aan dat zij overwegend of uitsluitend op hun initiatief de rvt van informatie voorzien; dat is ook volgens de rvt's het geval (92 procent). Bij een enkele instelling gebeurt dat even vaak op verzoek van de rvt als op initiatief van het cvb.
46. De informatieverstrekking aan de rvt over inspectieoordelen (door het cvb) gebeurt bij de meeste instellingen (65 procent) als onderdeel van de periodieke informatieverstrekking aan de rvt, bij de overige instellingen (35 procent) nam het cvb hiertoe een apart initiatief. (Soms gebeurde dit telefonisch zodra het oordeel van de inspectie bekend was. Toen bijvoorbeeld de lijst met zeer zwakke opleidingen werd gepubliceerd, wilden cvb's hun rvt's informeren opdat ze het niet in de krant hoefden te lezen).
47. In vrijwel alle instellingen (92 procent) krijgt de rvt het hele inspectierapport, soms alleen een samenvatting, en in een beperkt aantal gevallen (een vijfde) met een analyse van de kwaliteitstekorten. Dit laatste

^{2 7} In de eindrapportage wordt hierop nader ingegaan.

- duidt erop dat men niet te lang wil wachten met het informeren van de rvt. In vrijwel alle gevallen (94 procent) vraagt het cvb het middenmanagement wel om zo'n analyse met een voorstel voor verbetermaatregelen. Daarover waren vrijwel alle cvb's (92 procent) in eerste aanleg ook al tevreden.
48. Wat betreft de periodieke (formele) verantwoording door het middenmanagement aan het cvb zijn er grote verschillen tussen instellingen: maandelijks (36 procent), per kwartaal (32 procent), halfjaarlijks (20 procent) en jaarlijks (8 procent). Overal vindt er tussentijds informeel extra overleg plaats tussen cvb en individuele middenmanagers. Veelal wekelijks, maar bij belangrijke veranderingen wel dagelijks.
49. Ook bij de teams is de verantwoording aan het middenmanagement heel wisselend, waarbij bij 60 procent van de instellingen de teamverantwoording frequenter gebeurt dan maandelijks.

Onderwijsinformatievoorziening

50. Bij de meeste instellingen (72 procent) is het beheer van de niet-financiële informatie, de onderwijsinformatie, in de organisatie voldoende duidelijk belegd, dan wel is dat zichtbaar in ontwikkeling. Uit een analyse van de voorziening en het gebruik van niet-financiële managementinformatie blijkt dat bij 39 tot 67 procent van de instellingen deze informatie voor de meeste teams niet beschikbaar of toegankelijk is of niet door hen in gebruik. Het gaat om informatie (in dit rapport aangeduid als onderwijsinformatie) over zaken als de realisatie van de wettelijke onderwijstijd, cijfers over voortijdig schoolverlaten en over diplomaopbrengsten, uitkomsten van tevredenheidsonderzoek onder studenten, ouders, bedrijven en alumni, en andere prestatie-indicatoren die door de instelling zelf belangrijk worden gevonden. Op instellingsniveau is deze informatie bij vrijwel alle instellingen beschikbaar, toegankelijk en in gebruik. Bij het middenmanagement geldt hetzelfde, behalve voor het gebruik: bij een op de zes instellingen heeft het middenmanagement onderwijsinformatie weinig in gebruik (mogelijk is dat zo omdat er daar maar één eenheid is).
51. De controle op de managementrapportages over de kwaliteit van onderwijs en examinering is heel verschillend belegd. Soms is het een staffunctie, vaker een managementfunctie in de vorm van een directeur afdeling Financiën.
52. De aandachtsgebieden van de 'controlefunctie' verschillen eveneens. De manier waarop de functie is belegd is een indicatie voor de mate waarin de kwaliteitszorg althans op centraal niveau een plek heeft. Kerntaken voor de controlefunctie als het gaat om onderwijsinformatie variëren. Het betreft: het analyseren van gegevens (twee derde), risicoanalyse (44 procent, waarvan de helft uitsluitend financieel), verantwoordelijkheid voor rapportages (70 procent van de instellingen, betreft veelal vooral opbrengsten, uitkomsten van instellingsbrede tevredenheidsonderzoeken en dergelijke), gaande houden van p&c-cyclus (52 procent, in andere gevallen zit dat bij de afdeling Financiën, wanneer er geen centrale kwaliteitsafdeling/-functie bestaat) en adviseren van bestuur en management (48 procent).

Dialog

53. Bij de meeste instellingen (twee derde) is bepaald wie belanghebbenden zijn bij het onderwijs en ligt dit ook vast in een of ander document. Dit betreft in de meeste gevallen de rol van het bedrijfsleven (driekwart van de instellingen met een document), voornamelijk op instellings- en eenheidniveau, nauwelijks op teamniveau.

54. Cvb's geven bij de meeste instellingen (86 procent) aan dat er instellingsbrede afspraken zijn over betrokkenheid van belanghebbenden waaraan de eenheden gebonden zijn. In een van de zeven instellingen ontbreken dergelijke afspraken.
55. De betrokkenheid van belanghebbenden is als volgt:

Belanghebbende	Betrokkenheid op niveau van ...	
	Eenheid	Team
Bedrijven	78%	83%
Studenten	59%	44%
Ouders	37%	19%
	N=27	

Bij 30 procent van de instellingen is voorzien in voor teams bindende eenheidbrede afspraken over betrokkenheid van belanghebbenden.

56. Kijkend naar alleen het bedrijfsleven, dan is er een werkende dialoog bij de meeste instellingen (84 tot 89 procent, afhankelijk van het niveau in de instelling), maar nog zeer uiteenlopend, ook binnen instellingen.
57. De grote meerderheid van de rvt's (83 procent) vindt dat actuele informatie over behoeften en wensen van belanghebbenden voldoende toereikend is. Op de feitelijke werking van de dialoog met de omgeving ziet 37 procent van de rvt's toe.
58. Bijna de helft (47 procent) van de rvt's geeft aan er niet op toe te zien dat de uitkomsten van de beoordeling van de onderwijskwaliteit openbaar zijn.

Externe verantwoording

In de volgende tabel staat waarover instellingen verantwoording afleggen, naast opbrengsten en tevredenheid van belanghebbenden.

Onderwerp	Percentage jaarverslagen met inzichtelijke informatie (66=100%)
Algemeen	
De doelstelling van de instelling	93
De kernactiviteiten van de instelling	96
De juridische structuur van de instelling	93
De interne organisatiestructuur	85
Betrokkenheid bedrijfsleven bij...	
De ontwikkeling van het onderwijs	59
De beoordeling van de onderwijskwaliteit	42
Kwaliteitszorg	
Of er audits hebben plaatsgevonden	61
Of verbeteractiviteiten zijn voorzien	64
Of beoogde kwaliteitsverbeteringen zijn gerealiseerd	50
Verantwoording over hoe de kwaliteitszorg is ingericht	53
Of de instelling de onderwijskwaliteit met een zekere regelmaat onderzoekt/monitort	50
Of de instelling de kwaliteit van het onderwijs of aspecten daarvan beoordeelt	41
Verbetering van de kwaliteitszorg	38
Of er audits plaatsvinden waarbij onafhankelijk deskundigen zijn betrokken	32
Eventuele risico's voor onderwijskwaliteit van bepaalde afdelingen of opleidingen	21
Diversen	
Uitkomsten van inspectieonderzoek	83
De arbeidsmarktrelevantie van opleidingen	58
De afhandeling van klachten (wijze van klachtenbehandeling, aantal klachten en onderwerp van de klacht)	56
De (maatschappelijke) functie van rvt-leden	53
Kwaliteit van examinering van afzonderlijke eenheden	24
Algemene verklaring dat alle opleidingen voldoen aan de wettelijke vereisten	24

Intern toezicht

Samenstelling

59. Het aantal leden van de raden van toezicht van de verschillende instellingen is als volgt.

Aantal leden rvt	Aantal rvt's
5	26%
6	4%
7	67%
9	4%
	27 = 100%

60. Het landelijke beeld van de samenstelling van de rvt's staat in de volgende tabellen.

Eén of meer rvt-leden met deskundigheid op gebied van...	Aantal rvt's
Financiën	81%
Onderwijs	70%
Bestuurlijk	63%
Personeel/HRM	59%
Management en bedrijfsvoering	44%
Branchekennis	44%
Juridisch	41%
Verankering in de regio	37%
Automatisering/ICT	11%
Organisatieontwikkeling	11%
Communicatie/PR	7%
	N=27

Bij een analyse van de samenstelling van de afzonderlijke rvt's blijkt dat de meeste rvt's qua expertise breed zijn samengesteld. Bij enkele instellingen was er nog maar sinds kort een lid met onderwijsdeskundigheid dan wel liep er een procedure om zo iemand te werven. Vooral bij roc's ligt de nadruk op herkomst van leden uit de regio (81 procent). Dit is minder het geval bij aoc's (40 procent) en niet of nauwelijks bij vakinstellingen. Bij alle vijf onderzochte vakinstellingen ligt in de samenstelling van de rvt de nadruk op representatie van het beroepenveld en de branches.

Samenstelling rvt	Aantal rvt's
Breed (4, 5 of meer expertisegebieden)	56%
Nadruk op 1 of meer disciplines	44%
Nadruk op...	
Bestuurlijk	44%
Financiën	33%
Management en bedrijfsvoering	33%
Onderwijs	26%
Personeel/HRM	7%
Organisatieontwikkeling	7%
Nadruk op...	
Herkomst leden uit regio	52%
Representatie beroepenvelden/branches	41%
	N=27

Bij ruim een vijfde van de rvt's (22 procent) was er de afgelopen periode een onvoorziene verandering in de samenstelling (bijvoorbeeld toen er een belangenverstrengeling bleek).

Onafhankelijkheid

61. De meeste rvt's waarvan dit bekend is (dit zijn er 17) ontvangen managementrapportages over personeel (88 procent), een iets kleinere groep (78 procent) over financiële risico's, resultaten van

tevredenheidsonderzoeken (77 procent, met name studenten en bedrijven), onderwijs- en examenkwaliteit (driekwart) en over 'markt en omgeving'/studentenpopulatie (71 procent). Vrijwel alle rvt's vinden deze informatieverstrekking door het cvb toereikend. 15 procent van de rvt's vindt dat de informatie wat meer eigener beweging door het cvb verstrekt zou kunnen worden. Vrijwel alle rvt's bevragen in de vergaderingen en daarbuiten in commissies het cvb met enige regelmaat (58 procent) of frequent (17 procent) actief.

62. Bijna 60 procent van de rvt's won zelf informatie in (dus buiten de reguliere rvt-vergadering om). Dat gebeurt op heel uiteenlopende manieren (locatiebezoek, presentaties op rvt-vergaderingen door middenmanagers en eigen audits).
63. Uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken worden door twee derde (65 procent) van de rvt's besproken, door een derde niet.
64. Vrijwel alle rvt's (78 procent) vergaderen ook wel eens zonder cvb, in de regel in de werkgeversrol. Dat gaat dan meestal (91 procent) over het functioneren van cvb-leden (met wie een functionerings-/beoordelingsgesprek wordt gevoerd). Of de rvt bespreekt buiten aanwezigheid van het cvb (in 62 procent van de instellingen) het eigen functioneren of een beleidsmatig onderwerp (dit laatste komt zelden voor).
65. Van de rvt's geeft 44 procent aan met enige regelmaat (36 procent) of frequent (8 procent) (behoorlijk) kritische vragen te stellen. De meeste cvb's (71 procent) geven aan van de rvt in de afgelopen periode wel eens een 'ongevraagd' advies te hebben gekregen, waarvan een sterk of minder sterk sturende invloed uit gaat. Bij een ruime meerderheid van de instellingen (79 procent) zeggen de rvt's hetzelfde.
66. De meeste rvt's (65 procent) hebben een of meer commissies. Meestal (48 procent) is dat een financiële commissie, minder vaak een onderwijscommissie (22 procent).

Rolopvatting

67. De rol van toezichthouder krijgt bij de meeste instellingen (twee derde) de nadruk, bij de andere instellingen (een derde) krijgt de rol van adviseur/meedenker de meeste nadruk. Bij vakinstellingen wordt relatief het vaakst de rol van adviseur/meedenker aangetroffen, bij roc's die van toezichthouder. Bij enkele instellingen krijgt de werkgeversrol relatief veel aandacht vanwege een kritische evaluatie van de rvt van het functioneren van het bestuur of een komende vacature in het cvb. Er waren in de gesprekken geen geluiden dat de toezichtrol en de adviseursrol op gespannen voet staan of dat het voor de rvt lastig was met beide rollen tegelijk om te gaan.
68. Vrijwel alle cvb's (96 procent) geven aan de rol van de rvt als ondersteunend te ervaren. Eén cvb gaf aan weinig ondersteuning te ondervinden van de rvt.
69. De rvt's geven hun cvb gemiddeld een ruime 8 voor bekwaamheid.

Onderwerpen

70. In de volgende tabel staat waar rvt's toezicht op houden.

Toezicht op...	Aantal rvt's
Financiële positie	93%
Realisatie onderwijsdoelen/afgesproken prestaties	78%
Bedrijfsvoering	74%
Organisatieontwikkeling	70%
Personele ontwikkeling	56%
Verantwoording middenmanagement	37%
Feitelijke werking dialoog	37%
Systeem van kwaliteitszorg	96%
Regelmatige beoordeling onderwijskwaliteit	85%
Onderhoud bekwaamheid medewerkers	73%
Betrekken belanghebbenden bij beoordeling onderwijskwaliteit	70%
Betrekken onafhankelijken bij beoordeling onderwijskwaliteit	26%
Betrekken andere instellingen bij beoordeling onderwijskwaliteit	15%
	N=27

Verder werden door een of enkele rvt's onder meer de volgende zaken genoemd: besluitvorming en aanpak van de nieuwbouw, de samenwerking met het hbo, de aansluiting van de opleidingenportfolio op de arbeidsmarkt, oordeels- en besluitvorming en aanpak van een fusie, de continuïteit en kwaliteit van bestuur (rvt die in werkgeversrol lang tevoren anticipeert op pensionering van cvb-leden) en management, de totstandkoming van een klokkenluidersregeling en de identiteit van de instelling.

71. Op basis van de gesprekken en analyse van documenten is vast te stellen dat de afgelopen anderhalf jaar door de rvt aan sommige onderwerpen relatief veel aandacht is besteed. De financiën (begroting, exploitatie, jaarrekening, financiering grote investeringen en dergelijke) springen eruit (bij 74 procent van de rvt's de meeste aandacht). Ook onderwijs en examens, waaronder in elk geval de inspectieoordelen en wat de instelling ermee doet, vallen op (48 procent; bij deze instellingen waren er een of meerdere inspectieonderzoeken met een onvoldoende oordeel). Wanneer er geen aanleiding is vanwege inspectieoordelen, besteedt 26 procent van de rvt's aandacht aan onderwijs zoals de start van nieuwe opleidingen en de samenwerking met andere instellingen daarbij, het opleidingsaanbod, diplomaopbrengsten en de doorstroom tussen de niveaus. Op enige afstand volgen huisvesting en continuïteit van de instelling (beide 37 procent), vooral wanneer de instelling financieel in zwaar weer zit of dreigt te komen. Dan volgen bedrijfsvoering (26 procent) en organisatie en managementontwikkeling (33 procent).
72. 42 procent van de rvt's geeft aan niet expliciet eigen criteria te hanteren bij het uitoefenen van toezicht. Voor zover dat wel gebeurt, betreft dit meestal (een combinatie van) de criteria die het cvb zelf hanteert (41 procent; dit is 24 procent van alle instellingen) dan wel de uitkomsten van de benchmark van de MBO Raad (30 procent; 18 procent van alle instellingen) of de normen van de inspectie (37 procent; 22 procent van alle instellingen).
73. 61 procent van de rvt's geeft aan de afgelopen periode eens of vaker een risicoanalyse te hebben gezien. Daarbij ging het hoofdzakelijk om de financiële positie (twee derde van de instellingen waar de rvt een risicoanalyse zag) of over vsv (18 procent), niet over andere onderwerpen zoals de risico's voor de onderwijskwaliteit (zie ook paragraaf 'Verbetering').
74. 71 procent van de rvt's die uitkomsten van inspectieonderzoek voorgelegd kregen, geeft aan te zijn verrast door inspectieoordelen. In de meeste gevallen betreft het examinering. 59 procent geeft aan op de hoogte te zijn

van mogelijke sancties, 41 procent is niet op de hoogte. Een vijfde van de rvt's die het betreft heeft geen oordeel over de wijze waarop het cvb de door de inspectie gesignaleerde kwaliteitstekorten aanpakte.

75. Voor zover rvt's het cvb kritische of ongemakkelijke vragen stelden, gingen die over allerlei verschillende onderwerpen: voorbereiding en verloop fusie (bij roc's), huisvesting, 850-urennorm, onvoldoende-oordelen van de inspectie, contractactiviteiten, arbeidsmarktrelevantie opleidingen, ICT-voorzieningen voor het onderwijs, ziekteverzuim van medewerkers, klokkenluidersregeling, bedrijfsvoering, informatieverstrekking aan de rvt (aoc).
76. Voor zover de rvt intervenieerde (bij 48 procent van de instellingen) betrof het uiteenlopende acties: opschorten of onthouden goedkeuring, vervanging externe accountant, ontslag cvb-lid en afstemming beloning cvb-leden.

Examinering

Examenkwaliteit

77. In elk type instelling (roc's, aoc's, vakinstellingen) komen opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit voor. Als dit voorkomt, is het bij aoc's ook meteen een hoog percentage (één keer 50 procent, één keer 80 procent en drie keer 100 procent). Bij de roc's varieert dit percentage van 9 tot 90 procent.
78. Alle aoc's hebben opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit. Bij de vakinstellingen en roc's zijn er ook instellingen zonder opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit. Bij vakscholen is dit in twee van de vijf gevallen zo, bij roc's in drie van de zestien gevallen.
79. Alleen bij roc's zijn er opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit bij herhalingsonderzoek. Een ingetrokken examenlicentie komt twee keer voor, beide keren bij roc's.

Monitoringskwaliteit

80. Audits naar examinering zijn er in ruim de helft van de instellingen (52 procent). Er is echter geen verband tussen het kwaliteitsniveau bij de examinering en het al dan niet auditten van de examinering. Dat zou erop kunnen duiden dat de uitkomsten van audits onvoldoende (effectief) worden gebruikt.

Bijsturingskwaliteit

81. Bij de meeste instellingen (driekwart) wordt de kwaliteit van de examinering beoordeeld door het middenmanagement, in wat mindere mate door het cvb (70 procent) en bij 30 procent van de instellingen ook door teams. Bij de vakinstellingen is bij de beoordeling van de kwaliteit van de examinering het cvb betrokken (overigens maar van twee instellingen bekend). Bij de overige instellingen is dat bij 40 procent zo. Bij de vakinstellingen lijkt er dus vaker betrokkenheid te zijn.
82. Voor zover er inspectieonderzoeken plaatsvonden (bij 63 procent van de bezochte instellingen), waren, zoals eerder te zien was, bij de meerderheid van deze instellingen (59 procent) de middenmanagers verrast door de uitkomsten, het vaakst (de helft van het unitmanagement dat verrast was door de inspectieoordelen) bij de examenonderzoeken. Het vaakst verrast over de kritische inspectieoordelen was het middenmanagement bij de aoc's

(bij alle vier instellingen betrof het de examinering) en de vakinstellingen (bij vier van de vijf instellingen, even vaak over de examinering als over de uitkomst van de onderwijstijdcontrole). Bij de roc's was driekwart van de instellingen niet verrast.

83. 71 procent van de rvt's geeft, zoals eerder te zien was, aan te zijn verrast door inspectieoordelen. In de meeste gevallen betreft het examinering. Deze verrassing over de uitkomsten van inspectieonderzoek naar examinering was er niet bij de rvt's van de vakinstellingen.
84. 59 procent van de rvt's geeft aan op de hoogte te zijn van mogelijke sancties, 41 procent is niet op de hoogte.

Kwaliteitsborging

85. Het algemene beeld van de wijze waarop de examinering is georganiseerd is als volgt. Al naar gelang de schaalgrootte van de instelling zijn er meer of minder niveaus waarop er examencommissies bestaan. Het varieert tussen één niveau met een commissie voor de hele instelling tot drie niveaus, waarbij er op instellingsniveau een centrale commissie is en op eenheidsniveau een commissie met soms daaronder nog (sub)commissies per branche of opleidingscluster. De commissies worden in het algemeen voorgezeten door het management: het cvb op centraal niveau, het middenmanagement op eenheidsniveau en de afdelings- of opleidingsmanager op het niveau daaronder. Vaak is er een handboek examinering waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven van alle actoren in het examineringproces, evenals werkprocessen, instructies et cetera.
86. Meestal legt het middenmanagement direct verantwoording af aan het cvb (62 procent). In 39 procent van de gevallen gebeurt dat aan het middenmanagement. Bij de onderzochte vakinstellingen wordt verantwoording afgelegd aan het cvb. Dit vanwege de kleine omvang van de instelling. Bij aoc's wordt ook meestal verantwoording afgelegd aan het cvb (drie van de vijf gevallen), maar ook aan het unitmanagement. Bij roc's wordt in de meeste gevallen (56 procent) verantwoording afgelegd aan het middenmanagement.
87. Risico's voor examenkwaliteit worden door een vijfde (19 procent) van de instellingen systematisch beheerst en gecontroleerd.
88. Hiervoor is gerapporteerd over hoe de informatieverstrekking aan de rvt over inspectieoordelen plaatsvindt en waar die betrekking op heeft. Dat betrof ook de uitkomsten van inspectieonderzoek naar examinering.
89. Op uiteenlopende manieren draagt het cvb zorg voor de kwaliteit van de examinering: het meest via een centrale dienst of jaarlijkse audit (centrale dienst niet bij vakinstellingen; beide 22 procent), verder via een centrale examencommissie (19 procent; bij alle drie typen instellingen) of door een extern bureau of het centraal managementteam (beide 4 procent). Het gebeurt dus heel verschillend per instelling.
90. De zorg voor de kwaliteit van de examinering gebeurt volgens het middenmanagement uiteenlopend. De middenmanagers geven aan dat dit gebeurt door op signalen te letten (alleen bij vakinstellingen), door een jaarlijkse evaluatie of audit (beperkt bij roc's en aoc's) of als lid of voorzitter van de examencommissie (in wisselende mate bij alle drie type instellingen). Een audit komt het vaakst voor (bij de helft van de instellingen). (NB Slechts van twaalf instellingen zijn de gegevens bekend.)
91. Voor zover cvb of middenmanagement actieve bemoeienis had met de samenstelling of het functioneren van de examencommissie(s) (voor zover bekend bij 59 procent van de instellingen), gebeurde dat in de 51 procent

van de gevallen door het cvb en bij 41 procent door het middenmanagement. In driekwart van de gevallen (volgens middenmanagement; volgens de cvb's in 63 procent van de gevallen) was dat reguliere aandacht, in een kwart van de tien gevallen (volgens cvb in 38 procent van de gevallen) was er een specifieke aanleiding voor.

Bijlage III bij hoofdstuk 3

BEVINDINGEN RELATIE BESTUURLIJK VERMOGEN EN ONDERWIJSKWALITEIT GETALSMATIG

Organisatie-effectiviteit

Algemeen

In de volgende tabel wordt het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen het aantal managementlagen.

		Aantal managementlagen		
		2 N=13	3 N=12	4 N=2
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	23%	17%	0%
	Gemiddeld	54%	67%	100%
	Lager	23%	17%	0%
	Totaal	100%	100%	100%

Er is geen verband tussen het aantal managementlagen en het onderwijskwaliteitsniveau.

Resultaatgerichtheid

In de volgende tabel is het bestaan van een contract tussen rvt en cvb afgezet tegen het onderwijskwaliteitsniveau van de instelling.

		Contract rvt-cvb?		
		Ja N=7	Nee N=20	Totaal
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	14%	20%	5
	Gemiddeld	86%	55%	17
	Lager	0%	25%	5
	Totaal	100%	100%	27

Er is geen verband tussen het bestaan van een contract van de rvt met het cvb en het onderwijskwaliteitsniveau van de instelling.

In de volgende tabel is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen de beleving van het middenmanagement over de sturingspotentie van instellingsplannen.

		Geven instellingsplannen voldoende richting aan middenmanagement?		
		Goed N=21	Matig N=6	Totaal
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	24%	0%	5
	Gemiddeld	67%	50%	17
	Lager	9%	50%	5
Totaal		100%	100%	100%

Bij instellingen waar het middenmanagement de ondersteuning door het cvb als matig beleeft, zijn er geen instellingen met een hoger kwaliteitsniveau. Omgekeerd zijn er bij de instellingen waar het middenmanagement de ondersteuning als goed beleeft, meer instellingen met een hoger kwaliteitsniveau dan met een lager kwaliteitsniveau. Anders gezegd is het zo dat bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau de instellingsplannen in de beleving van het middenmanagement in alle gevallen het middenmanagement voldoende richting geven voor het opstellen van het plan en voor de sturing van hun eenheid. Bij de groep met een lager kwaliteitsniveau is dat in de meeste gevallen (drie van de vijf) matig het geval.

In de volgende tabel is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen het bestaan van managementcontracten van het cvb met het middenmanagement.

		Managementcontract cvb-middenmanagement?		
		Ja N=11	Nee N=16	Totaal
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	9%	25%	5
	Gemiddeld	55%	69%	17
	Lager	36%	6%	5
Totaal		100%	100%	27

Waar het middenmanagement een contract heeft met het cvb, is het aantal instellingen met een lager onderwijskwaliteitsniveau veel hoger dan bij instellingen waar niet met zo'n contract wordt gewerkt. Bij de instellingen met een hoger onderwijskwaliteitsniveau is bij vier van de vijf geen managementcontract tussen bestuur en middenmanagement. Bij de andere groep is het precies omgekeerd. Daar is er bij vier van de vijf instellingen juist wel zo'n contract. De vraag kan zijn of het contract een reactie is op onderprestatie. Maar als dat al zo zou zijn, dan blijft het gegeven dat instellingen met een hoger kwaliteitsniveau het zonder managementcontracten kunnen op middenniveau.

Onder de instellingen waarvan het middenmanagement de rol van het cvb als weinig ondersteunend ervaart, bevinden zich geen instellingen met een hoger kwaliteitsniveau. Bij de instellingen met een hoger kwaliteitsniveau ervaart het middenmanagement de rol van het cvb als ondersteunend of zeer ondersteunend. Dit laatste komt bij de groep met een lager kwaliteitsniveau niet voor.

Interne verantwoording

In de volgende tabel is het onderwijskwaliteitsniveau afgezet tegen de frequentie van verantwoording van het middenmanagement tegenover het cvb.

		(Formele) frequentie van verantwoording door het middenmanagement		
		Maandelijks N=8	Per kwartaal N=9	Jaarlijks N=2
Onderwijs- kwaliteits- niveau	Hoger	0%	33%	50%
	Gemiddeld	63%	56%	50%
	Lager	37%	11%	0%
	Totaal	100%	100%	100%

Bij meeste de instellingen met een lager kwaliteitsniveau verantwoordt het middenmanagement zich maandelijks; bij de groep met een hoger kwaliteitsniveau gebeurt dat per kwartaal en (half)jaarlijks.

Bijlage IV bij hoofdstuk 4

TYOLOGIE EN WEGING

Het bestuurlijk vermogen bestaat in dit onderzoek uit twee dimensies: kwaliteitszorg en organisatie-effectiviteit. Elk aspect bestaat uit een aantal indicatoren (zoals 'monitoringskwaliteit') en elke indicator uit een aantal elementen (zoals 'enquêtes').

De indicatoren zijn opgebouwd uit de volgende elementen (tussen haakjes de wegingsfactor: 1 minst zwaar, 3 zwaarst):

Kwaliteitszorg

Monitoringskwaliteit: Enquêtes onder ouders (1), bedrijven (3), alumni (3), medewerkers (2); audits gehele onderwijsproces (3), audits 850-urennorm (2) en andere wettelijke vereisten (2), kennisname klachten door cvb (1) en middenmanagement (3). Enquêtes/panels onder studenten zijn niet meegenomen omdat die bij alle instellingen plaatsvinden en dit element dus niet differentieert tussen instellingen.^{2 8} Minimale – maximale score: 0 – 20.

Bijsturingskwaliteit: toepassing risicoanalyse (3), gebruik uitkomsten van onderzoek onder studenten (3), bedrijven (3), alumni (2) en uit studentenpanels (3) en audits (3); gebruik volgens cvb van beoordelingsnormen op instellingsniveau (2) en door middenmanagement (3); gebruik van normen voor beoordeling tevredenheid studenten (3), medewerkers (2), ouders (2), bedrijven (3); diplomaopbrengsten (3), vsv (3) en aantal klachten (1); normering voldoende toereikend (bereik, concreet en dergelijke; 3), betrokkenheid onafhankelijk deskundigen (3) en andere mbo-instelling(en) (2). Minimale – maximale score: 0 – 47.

Verbetering: middenmanagement treft verbetermaatregelen naar aanleiding van uitkomsten eigen monitoring (3) of signalen/klachten (3), cvb treft verbetermaatregelen naar aanleiding van uitkomsten eigen monitoring (2) of signalen/klachten (2). Minimale – maximale score: 0 – 10.

Kwaliteitsborging: voldoende systematiek in de kwaliteitszorg (3), risicobeheersing/-controle heeft (ook) betrekking op onderwijs (3), controle op wettelijke vereisten (2) en op de kwaliteitszorg (1) is voldoende belegd, de monitoring is voldoende in de organisatie ingebed (1). Minimale – maximale score: 0 – 11.

Bij kwaliteitszorg weegt elke indicator even zwaar.

Organisatie-effectiviteit

Plankwaliteit: bestaan van meerjaren- (1) en jaarplan (1) instelling, jaarplannen eenheden (middenniveau, 2) en teams (2), samenhang plannen eenheden met instellingsplannen (3) en van teamplannen met plan eenheid (3), het

^{2 8} De elementen 'gebruik uitkomsten uit enquête ouders / medewerkers / toeleverend en afnemend onderwijs' en 'gebruik normen bij beoordeling tevredenheid alumni / toeleverend en afnemend onderwijs' zijn niet gebruikt omdat gegevens hierover van te weinig instellingen bekend zijn.

'in control' zijn van de planning op midden- (3) en teamniveau (2). Minimale – maximale score: 0 – 17.

Resultaatgerichtheid: kwaliteit van de doelen (bereik over diverse aspecten van het onderwijsproces en de diplomaopbrengsten, mate waarin ze 'smart' zijn) voldoende in instellingsjaarplan (2), plannen middenniveau (3), meeste teamplannen (3), instellingsplannen voldoende richtinggevend voor middenmanagement (2). Minimale – maximale score: 0 – 10.

Stabiliteit: verloop onder cvb (2), middenmanagement (2), teammanagement (3) en toezicht op verantwoording middenmanagement (1). Er is een vermenigvuldigingsfactor -1 gebruikt, omdat een hogere score een betere situatie betekent. Minimale – maximale score: -8 tot 0.

Onderwijsinformatie: onderwijsinformatie op middenniveau beschikbaar (2), toegankelijk (2), in gebruik (2), onderwijsinformatie op teamniveau beschikbaar (3), toegankelijk (3), in gebruik (3), beheer onderwijsinformatie voldoende duidelijk belegd (1). Minimale – maximale score: 0 – 16.

Dialog: betrokkenheid belanghebbenden bij meerjarenplan (1), er lijkt een voldoende werkende dialoog te zijn met het bedrijfsleven op het middenniveau (2) en op teamniveau (3), toezicht op betrokkenheid belanghebbenden bij beoordeling onderwijskwaliteit (1) en op werking van de dialoog (2). Minimale – maximale score: 0 – 9.

Externe verantwoording: Uit de jaarverslagen over 2009 is een dertigtal onderwerpen beoordeeld met weegfactor 3 bij elk onderwerp als er inzichtelijke informatie in stond over diplomaopbrengsten op middenniveau, uitkomsten van JOB-Odin, betrokkenheid van het bedrijfsleven, de vraag of kwaliteitsverbeteringen werden gerealiseerd of zijn voorzien, eventuele risico's voor de onderwijskwaliteit, klachtenbehandeling en dergelijke. Weegfactor 2 is gebruikt als wordt gerapporteerd of onderwijskwaliteit met zekere regelmaat wordt onderzocht en beoordeeld, wat de uitkomsten zijn van het tevredenheidsonderzoek, of de kwaliteitszorg wordt verbeterd, of onafhankelijk deskundigen zijn betrokken en of wat de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen is. Bij algemene onderwerpen zoals doelstellingen van de instelling en functies van rvt-leden, diplomaopbrengsten op instellingsniveau, de aanwezigheid van audits, de inrichting van de kwaliteitszorg en dergelijke, is weegfactor 1 gebruikt. Minimale – maximale score: 0 – 10,5.

Financiële positie: er is sprake van een normaal risico (2), er geldt een geïntensiveerd toezicht omdat sprake is van gematigd risico (1), er geldt intensief toezicht vanwege een hoog risico (0). Hoe hoger de score, hoe beter. Minimale – maximale score: 0 – 2.

Bij organisatie-effectiviteit weegt elke indicator even zwaar, behalve de 'externe verantwoording', waarvoor het jaarverslag is gebruikt. Daarbij zijn verhoudingsgewijs veel elementen beoordeeld. Om de zwaarte van de indicator in evenwicht te brengen met de andere indicatoren, is een deelfactor van 1/6 gebruikt.

Bijlage V aankondiging onderzoek

Betreft: Themaonderzoek Relatie bestuurlijk vermogen en kwaliteit in het mbo

Geacht college,

Overeenkomstig het Jaarwerkplan 2010 van de Inspectie van het Onderwijs voert de inspectie een themaonderzoek uit naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen van instellingen en de kwaliteit in het MBO. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek bestaat uit gesprekken met achttien^{2 9} instellingen. Uw instelling hoort daarbij. De selectie van instellingen voor het onderzoek heeft verband met wat bij de inspectie bekend is over de kwaliteit van het onderwijs en de examens, de mate waarin voldaan wordt aan de wettelijke vereisten wat betreft de onderwijstijd en de financiële positie van de instelling. De selectie vertoont een afspiegeling op deze aspecten.

In het onderzoek worden het unitmanagement, de instellingscontroller, het college van bestuur en de raad van toezicht beschouwd als relevante actoren. Om die reden willen wij graag afzonderlijke gesprekken voeren met representanten van ieder van deze actoren.

Graag verzoek ik u mee te werken aan dit onderzoek en namen van gesprekspartners door te geven.

De belangrijkste onderwerpen van de vraaggesprekken zijn:

- de inhoud van de informatieverstrekking in de interne verantwoordingsrapportages: de onderwijskwaliteit, de beoordeling daarvan door de instelling, de gevolgtrekkingen hieruit voor kwaliteitsverbetering;
- de inrichting en aansturing van de kwaliteitszorg door college van bestuur en management;
- de registratie van kwantitatieve en kwalitatieve managementinformatie over het onderwijsproces;
- de uitvoering van de kwaliteitszorg;
- de samenstelling van de raad van toezicht, zijn taakopvatting en hoe daaraan uitvoering wordt gegeven;
- of en hoe de onafhankelijkheid van de toezichthoudende rol van de raad van toezicht tot uitdrukking komt in zijn werkwijze;
- de structuur van de verantwoordingsinformatie aan de raad van toezicht en van het unitmanagement aan het college van bestuur;
- de dialoog met en verantwoording naar belanghebbenden in de omgeving.

Het onderzoek op uw instelling bestaat eruit dat de inspectie een gesprek voert met:

- drie leden van het middenmanagement van verschillende units/clusters/sectoren, onder wie ten minste één directeur die tevens voorzitter is van een of meer examencommissies;
- de voorzitter en zo mogelijk een lid van het college van bestuur;
- de voorzitter en/of een of meer relevante leden van de raad van toezicht;
- de instellingscontroller.

De inspectie wil met respectievelijk vertegenwoordigers van de raad van toezicht, het college van bestuur, het unitmanagement en de interne controller een

^{2 9} Na verzending van de brief uitgebreid naar 27.

afzonderlijk gesprek van maximaal 1 uur. Het gaat dus om in totaal vier gesprekken. Om praktische redenen voeren wij deze gesprekken graag op dezelfde dag en in de maanden mei en juni 2010.

Een soortgelijke brief als deze is verzonden aan de raad van toezicht van uw instelling.

Ter voorbereiding ontvangt de inspectie graag het (eventueel concept-) Jaarverslag 2009 en het bestuursreglement.

Binnenkort wordt u benaderd voor een afspraak voor een passende datum.

Ik verzoek u een gespreksrooster met namen en functies van de gesprekspartners uit uw instelling en gesprekstijden door te geven aan de secretaris van het project, de heer J. ten Have.

Inhoudelijke vragen over het project kunt u stellen aan de heer K. Santbergen.

Van het onderzoek verschijnt eind 2010/begin 2011 de rapportage. Hierin geven we de uitkomsten geanonimiseerd weer. Deze zullen wij u te zijner tijd toesturen.

Met vriendelijke groet,

(Hoofdinspecteur)

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2010-44 | € 8,-
ISBN: 978-90-8503-227-4
Postbus 51-nummer: 22DW2010B244

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51: bel 0800-8051 (gratis) of kijk op www.rijksoverheid.nl. De medewerkers zijn op werkdagen telefonisch bereikbaar van 08.00 tot 20.00 uur.

© Inspectie van het Onderwijs | november 2010