'Zolang je inspecteert, is de integraal verantwoordelijk'

Het is niet meer van deze tijd om uitsluitend te vertrouwen op verticale toezichtsrelaties, meent overheidsadviseur drs. D.P. Noordhoek. Onderwijsinstellingen moeten vooral zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun werk. Kwaliteitshandvesten kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Maar welke taak blijft er dan nog over voor de inspectie? In het kader van de strategiediscussie sprak Pierre Spaninks met Noordhoek over recente ontwikkelingen in de kwaliteitszorg.

'De onderwijsinspectie heeft maar een deel van het kwaliteitsverhaal in handen. Het echte verhaal wordt gemaakt door de schoolleiding. De prioriteit moet liggen bij het wapenen van de schoolleiding om die kwaliteit vorm te geven. Op het moment dat er allerlei mensen zijn die dat voor jou gaan doen, ben jij niet meer integraal verantwoordelijk, ook niet voor de fouten die er worden gemaakt. De inspectie neemt een deel van de eigen verantwoordelijkheid van de schoolleiding weg, net op het moment dat de overheid zegt dat die eigen verantwoordelijkheid een grotere plaats moet gaan innemen. De inspectie moet vooral doorgaan met zich te professionaliseren, maar moet zich wel realiseren dat het rollenpatroon aan het wijzigen is.'

Peter Noordhoek had zich nog zo voorgenomen om het gesprek te beperken tot het Model Nederlandse Kwaliteit en de toepassing van kwaliteitshandvesten binnen de overheid. Dat zijn tenslotte de onderwerpen waar hij de laatste jaren een aantal gezaghebbende artikelen over heeft gepubliceerd, onder andere in *Openbaar Bestuur*. Maar als hij er eenmaal voor gaat zitten – in de lobby van het Carlton Hotel in Maarssen waar hij net een auditortraining heeft gegeven voor medewerkers van het Ministerie van Justitie – laat hij zich toch verleiden om uitspraken te doen over de onderwijsinspectie. Al is het steeds met de nodige slagen om de arm.

Verzelfstandiging

Noordhoek heeft veel ervaring met de verzelfstandiging van organisaties in de publieke sector en de gevolgen daarvan voor de kwaliteitszorg. Als directeur van het Haagse adviesbureau Northedge is hij gespecialiseerd in de toepassing van kwaliteitszorg binnen de overheid. Voordat hij zijn eigen consultancy oprichtte was hij directeur van het PAO Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen. En daar weer voor werkte hij als programmamanager bij De Baak, waar hij ook de kwaliteitszorg coördineerde. Als hij in al die tijd één ding heeft geleerd, dan is het wel dat elk stelsel van kwaliteitszorg nauwkeurig afgestemd moet zijn op de bestuurlijke verhoudingen in het betreffende sociale systeem.

In veel maatschappelijke sectoren zijn die bestuurlijke verhoudingen tegenwoordig te karakteriseren met begrippen als *verzelfstandiging, besturen op afstand, eigenmeesterschap* en *integraal management*. Zo ook in het onderwijs. Dat zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor de Inspectie van het Onderwijs, maar welke? Noordhoek zit er niet zo mee dat hij daar ook niet direct een antwoord op klaar heeft. 'De kwaliteitsdiscussie houdt zich op dit moment niet zo met inspecties bezig', zegt hij. 'Het gaat nu even over de manager, over hoe die met zijn medewerkers de kwaliteit kan verbeteren. De gevolgen voor inspecties zijn nog niet doordacht, ook niet door de inspecteurs zelf'. Eigenlijk lijkt het hem nog maar het beste als de Inspectie het Onderwijs maar eens een tijdje zijn gang laat gaan.

Rotlui

'De leiding van een verzelfstandigde publieke organisatie is in eerste instantie nog sterk geneigd naar het

schoolleiding niet

Foto Felix Kalkman

Drs. Peter Noordhoek: ' De inspectie neemt een deel van de eigen verantwoordelijkheid van de schoolleiding weg, net op het moment dat de overheid zegt dat die eigen verantwoordelijkheid een grotere plaats moet gaan innemen. De inspectie moet vooral doorgaan met zich te professionaliseren, maar moet zich wel realiseren dat het rollenpatroon aan het wijzigen is.'

ministerie te blijven kijken voor richting en controle', weet Noordhoek uit eigen ervaring. 'Het is nu eenmaal makkelijker om te gaan met de vijanden die je kent dan met de vrienden die je nog moet maken. Je kent de mensen van het departement, je hebt een hekel aan die rotlui, maar het zijn wel jouw rotlui. Van dat idee moet je bij verzelfstandiging op de een of andere manier afstand nemen, want je toekomst ligt niet bij het departement. De sleutel in dit soort processen is dat je de interne gerichtheid doorbreekt.'

In het onderwijs is dat niet anders. 'Instellingen worden geacht steeds meer op eigen benen te staan. De leiding gaat de grenzen van haar vrijheid verkennen. Die staat niet meer zo klaar om mensen te ontvangen die komen controleren en inspecteren, die wil zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit. Dat is het uitgangspunt. Daarom moet je horizontale communicatie zoeken om tot overeenstemming te komen over wat kwaliteit is en over hoe je kwaliteit kunt verbeteren.'

Natuurlijk zal een overheid die zichzelf op afstand plaatst de behoefte houden om te zien waartoe de instellingen hun pas verworven vrijheid gebruiken. Ook Noordhoek realiseert zich het belang van die waarborgfunctie. 'Maar daar kom je niet achter door alsmaar meer te controleren en door alsmaar meer inspecteurs aan te stellen. De gemiddelde overheidsorganisatie – en ik denk dat dat ook voor scholen geldt – wordt al langs meerdere kanten gecontroleerd. Je hebt de milieu-inspectie, de Arbo-inspectie, noem maar op. Die hele controlefunctie kan haaks komen te staan op het beginsel dat je maximaal eigen verantwoordelijkheid geeft voor kwaliteit. Integraal management betekent ook dat je verantwoordelijk bent voor je kwaliteit en voor de controle op die kwaliteit.'

Gezag niet meer vanzelfsprekend

'Verticale toezichtrelaties worden niet meer geaccepteerd. Het vertrouwen daarin is weg. De basis ervoor – het gevoel dat de inspecteur een superieure kennis van zaken had, en dat hij op grond van zijn deskundigheid zou helpen fouten te herstellen – is aan het wegvallen. De effectiviteit van het toezicht wordt minder omdat het gezag minder vanzelfsprekend is geworden. Dat is een algemeen maatschappelijk verschijnsel en het geldt wel in het bijzonder binnen overheidsorganisaties. Op het moment dat je bezig bent de grenzen van je vrijheid te verkennen, sta je niet meer zo klaar om mensen te ontvangen die je komen controleren en inspecteren. Je wilt zelf verantwoordelijk zijn voor je eigen kwaliteit, dat is het uitgangspunt. Daarom moet je horizontale communicatie zoeken om tot overeenstemming te komen over wat kwaliteit is en over hoe je kwaliteit kunt verbeteren.'

De manager die in eigen beheer vorm wil geven aan kwaliteitszorg kan uit een aantal instrumenten kiezen. Het eerste instrument waar Noordhoek als coördinator kwaliteitszorg van De Baak mee kennismaakte was ISO 9000. 'Dat was leuk èn het was een ramp', zegt hij achteraf. 'Met name vanwege al die eigenwijze professionals die je haast niet in beweging krijgt. Achteraf denk je: het is best goed gekomen maar het blijft een lastig verhaal. Waren we net bezig om die hele bureaucratie de deur uit te gooien, zou je zeker weer met handboeken en procedures gaan werken.' Hij ging dus op zoek naar alternatieven die hem meer geschikt leken voor overheden en not-for-profit organisaties. Als adviseur en trainer werkt hij tegenwoordig het meest met het *Model Nederlandse Kwaliteit*, afgeleid van het

Foto Felix Kalkman

'Wat je uiteindelijk met een kwaliteitshandvest probeert te bereiken is dat je als organisatie hard wordt op een aantal prestaties.'

bekendere EFQM-model. Het is ook naar de onderwijssector vertaald, en is vooral binnen het HBO met enthousiasme opgepakt. Daarnaast houdt Noordhoek zich intensief bezig met *kwaliteitshandvesten*.

Citizens' Charters

Het idee van kwaliteitshandvesten komt uit Groot-Brittannië. Eind jaren tachtig wilde de conservatieve regering paal en perk stellen aan de invloed die de door Labour gedomineerde gemeentebesturen hadden op allerlei overheidsdiensten. Oud-premier Major deed dat door zoveel mogelijk van die diensten te verzelfstandigen en ze om te vormen tot *Governmental Agencies*. Waar hij toen tegenop liep, was dat de sterk afgeslankte centrale overheid te weinig mensen had om al die agencies aan te sturen. De slimme oplossing daarvoor was om een deel van de controle in handen van de burgers te leggen. De *agencies* – en ook de scholen – werd gevraagd een *Citizens' Charter* op te stellen. Daarin moesten zij zo concreet mogelijk omschrijven welke prestaties burgers van hen mochten verwachten. Bovendien moesten zij aangeven hoe zij hun klanten zouden compenseren als zij hun beloften niet waarmaakten. De burger werd de borg voor het kwaliteitssysteem.

Noordhoek vertaalde het Britse concept als *kwaliteitshandvesten* en schreef er een hoofdstuk over voor het *Handboek Management van Overheidsorganisaties*. Een van de voorbeelden die hij daarin noemt is het handvest voor de Interliner, de comfortabele forensenbus die volgens de reclame als een groene streep langs de file flitst. Een van de beloften van de Interliner is dat de chauffeur altijd precies bij de haltepaal stopt en niet – tot ergernis van de eerst gearriveerde wachtenden – een paar meter ervoor of erachter. Voor passagiers die toch reden tot klagen hebben, heeft de chauffeur een aantal strippenkaarten achter de hand die hij naar bevind van zaken gratis mag uitdelen. Wellicht een aansprekende gedachte in het geprivatiseerde openbaar vervoer, maar hoe valt die te vertalen naar het onderwijs?

Hard op prestaties

'Dan moet je even een tussenstap maken', legt Noordhoek bereidwillig uit. 'Wat je uiteindelijk met een kwaliteitshandvest probeert te bereiken is dat je als organisatie hard wordt op een aantal prestaties. De logica achter het verhaal zegt dat je dat op alle punten moet doen waar je in contact komt met de burger. De Informatie Beheer Groep is daarmee bezig. Ze hebben over de volle breedte van hun productenpakket de contactmomenten in beeld gebracht, of het nou om studiefinanciering gaat of om wachtgelden. Vanaf het eerste telefoontje tot en met de laatste klacht. Dan blijkt dat ze bijvoorbeeld wel heel veel weten over hoe lang de wachttijden zijn, en dat ze heel weinig kunt zeggen over de inhoud van wat ze doen. Het is een beetje hetzelfde als wat ik bij De Baak heb meegemaakt. Het is heel moeilijk om iets te zeggen over wat er feitelijk in het cursuslokaal gebeurt. Misschien moet je dat ook helemaal niet willen. Maar je kunt wel wat zeggen over de dingen daaromheen. Bijvoorbeeld over de mate waarin roosters slim in elkaar zijn gezet, of er geen gaten in het lesprogramma vallen en of informatie daarover tijdig beschikbaar is.'

In hun oorspronkelijke opzet zijn kwaliteitshandvesten bedoeld om te worden gepubliceerd. In het Verenigd Koninkrijk gebeurt dat ook, net zoals er ranglijsten openbaar worden gemaakt van de scholen met hun eindexamenresultaten. De geïnteresseerde burger kan er kennis van nemen, en indien nodig de organisatie op haar beloften aanspreken. Maar volgens Noordhoek is het interne proces dat aan eventuele publicatie voorafgaat eigenlijk belangrijker dan de externe werking. Het Interliner-handvast is vooralsnog een intern stuk, en de IBG mikt niet eens op openbaarmaking. Noordhoek: 'Het gaat om het proces dat je doormaakt, en waarbij je nadenkt over: wat wil ik nou eigenlijk doen, wat durf ik daarvan te beloven, en in hoeverre kan ik die belofte waarmaken. Als ik voor kwaliteitshandvesten in het onderwijs pleit, is het me er niet zozeer om te doen dat ouders van scholieren weten waar ze aan toe zijn. Die zitten daar vaak niet eens op te wachten.'

Voor de organisatie die een kwaliteitshandvest opstelt heeft dat proces een disciplinerende werking, is de ervaring van Noordhoek. Niet alleen doordat die organisatie zich op bepaalde prestaties vastlegt, maar ook nog eens doordat de burger die van de diensten van de organisatie gebruik maakt een compensatie in het vooruitzicht gesteld wordt voor het geval dat de kwaliteit of de service tekortschiet. Hoe moeten we ons dat voorstellen, als het over onderwijs gaat? Noordhoek: 'Stel je voor dat er zoveel lessen uitvallen dat ouders vrij moeten nemen en inkomsten derven, dan kun je zeggen: we vergoeden een stukje van die tijd. Wat je daarmee bereikt is dat het niet meer als vanzelfsprekend wordt ervaren om zo'n probleem op de ouders af te wentelen. Scholen hebben een machtspositie. Het is niet vrijblijvend wat daar gebeurt. Wees daar dan ook duidelijk over.'

Spagaat

Stel nou dat onderwijsinstellingen massaal op het *Model Nederlandse Kwaliteit* overgaan, en dat scholen allemaal handvesten gaan opstellen om via ouders en leerlingen hun kwaliteitszorgsysteem te borgen, wat voor rol blijft er dan nog over voor de inspectie? 'Er zal altijd een rol voor de inspectie blijven', zegt Noordhoek geruststellend. Maar niet zonder er meteen op te laten volgen dat die inspectie dan wel een aantal fundamentele keuzen heeft te maken. 'Als je aan de ene kant zegt: we blijven onze controlerende rol vervullen, en aan de andere kant: we zijn adviseurs inzake kwaliteitszorg, dan maak je een spagaat die het resultaat geen goed doet.' En omineus: 'Het gaat erom of de inspectie onderdeel van het probleem is

of onderdeel van de oplossing.' Noordhoek houdt de inspectie voor dat het best zo kan zijn dat ze op onderdelen hele goede dingen doet, maar dat ze op een hoger abstractieniveau het probleem – een tekortschietend kwaliteitsbewustzijn bij de schoolleiding – in stand houdt. 'Zolang je inspecteert, is de schoolleiding niet integraal verantwoordelijk.'

'Ik kan het ook anders zeggen', gaat Noordhoek verder. 'Als je een groep overheidsmanagers bij elkaar zet, en je vraagt hun waar ze de voorkeur aan geven – aan zelfevaluatie of aan externe audit, aan een inspectie of aan autonome kwaliteitszorg – dan zeggen de meesten: laten ze in Den Haag eerst maar eens zelf orde op zaken stellen voordat ze ons komen lastigvallen. Maar mensen die aan zelfevaluatie werken begrijpen dat er ook een rol voor een inspectie is, al was het alleen maar om zicht te krijgen op de eigen fouten. In je hele regelkring kan een inspectie ook een rol spelen. Wijze mensen zeggen: managers hebben recht op een goede controle.'

Lastige keuzen

Volgens Noordhoek is het vanuit een oogpunt van kwaliteitszorg krachtiger en effectiever wanneer de schoolleiding zelf integraal verantwoordelijk is – dus ook voor de controle – dan wanneer de inspectie die rol vervult. 'Stel je hebt een klassieke inspectie die vooral gericht is op de individuele leerling en minder op de school als organisatie. Als die inspectie geen antwoord heeft op de ontwikkeling richting kwaliteitszorg met maximale eigen verantwoordelijkheid, dan kun je maar beter zeggen: blijf er met je handen vanaf. Ik ben daar overigens niet zo bang voor, want ik denk dat schoolbesturen zo onder druk staan en dat ze zo aan het zoeken zijn, zo worstelen ook met die kwaliteitsdefinitie, dat ze dolblij zijn met een inspectie die het soort antwoorden geeft waar ze wat aan hebben. Welke rol kiest de inspectie? Begeleidt de inspectie scholen bij het vormgeven aan hun eigen kwaliteitszorgsysteem? Kijkt de inspectie of scholen geslaagd zijn in dat proces? Wat gebeurt er dan met scholen die er niet in zijn geslaagd? Gaat de inspectie optreden als advocaat van de leerlingen tegen de schoolleiding? Gaat de inspectie optreden als advocaat van het departement, en moet ze dan vooral proberen om excessen te voorkomen waarmee de minister in slecht publicitair daglicht kan komen te staan?'

Lastige keuzen, waar de inspectie in het lopende strategieproces uit moet zien te komen. Idealiter, denkt Noordhoek, zou de schoolleiding de kans dienen te krijgen haar eigen oplossingen te vinden en zou de inspectie zich een tijdje moeten terugtrekken. 'In de praktijk', zegt hij, 'zal de vraag eerder zijn of de inspectie nog in staat is toegevoegde waarde te leveren bij wat scholen zelf allemaal al doen: staan we eigen verantwoordelijkheid in de weg, of stimuleren we die?' ■

Pierre Spaninks

Kwaliteit of kennis?

In 1980 verscheen van Tregoe en Zimmerman een hoogst instructief boekje over strategieformulering voor oragnisaties. En omdat we nu in de inspectie ook (weer) een strategiegesprek voeren keek ik er nog eens in – na vele jaren. Tregoe en Zimmerman.zijn in dat boekje de uitvinders van het concept van de 'driving force' als de belangrijkste determinant voor het beredeneren van keuzen die in de organisatie moeten worden gemaakt. Verschillende 'driving forces' leiden tot verschillende affiniteiten van een organisatie en het is van belang dat affiniteit en beslissing bij elkaar passen. Let wel: bij het concept van de 'driving force' gaat het niet om persoonlijkheidskarakteristieken van mensen maar om een karakteristiek van datgene dat fundamenteel is voor de oriëntatie van de organisatie.

Wat zou nu de 'driving force' van de Inspectie van het Onderwijs zijn? Daar zijn waarschijnlijk in eerste instantie een heleboel antwoorden op te geven. Wanneer we een 'groslijst' zouden opstellen van mogelijke 'driving forces' dan denk ik dat twee begrippen een hoge verschijningsfrequentie zullen hebben: kwaliteit en kennis. Zeker sinds McKinsey aan het eind van de jaren zeventig het ministerie en de inspectie reorganiseerde scoort het begrip kwaliteit heel hoog wanneer het gaat om de meest fundamentele taak van de inspectie. We kennen allemaal de zinnetjes als 'de inspectie bevordert en bewaakt de kwaliteit van het onderwijs' of: 'de inspectie volgt de ontwikkeling van de kwaliteit op schoolniveau'. Het begrip kwaliteit heeft sinds de jaren zeventig furore gemaakt. Er is een hele bedrijfstak ontstaan van benaderingen en beschouwingen over kwaliteit. Boekenkasten vol. En als je erover begint, raak je niet gauw uitgesproken omdat al gauw blijkt dat het gemakkelijk over alles gaat en dus het begrip niet altijd erg behulpzaam is. Maar goed: als er al een kwaliteitsoptiek is – en die is er – dan heeft de inspectie daarmee van doen. En daarom is het begrijpelijk dat het begrip 'voor de hand ligt' als we het hebben over de 'driving force' van de inspectie.

Het begrip 'kennis' is eigenlijk de laatste tijd sterk in opkomst. We hebben een Kennisdebat gevoerd en we spreken relatief gemakkelijk over een 'kennisintensieve'samenleving. Het begrip 'kennis' brengt ons ook in verbinding met moderne technologiën die ons in staat stellen met 'kennis' om te gaan als nooit tevoren. We spreken ook over 'kenniscreërende organisaties' bijvoorbeeld in navolging van Nonaka en Takeuchi (1995). Dergelijke beschouwingen laten zien wat dat voor de interne structuur, het personeelsbeleid en de technologie van een organisatie betekent.

Al vanaf het prilste begin van de inspectie is ze in verband gebracht met 'kennis'. In vroege wetgeving, waarin taken voor de inspectie werden bepaald, was al te lezen dat de inspectie 'bericht en raad' stuurt. Eigenlijk een prachtige formulering omdat ze de aandacht vraagt voor twee verschillende zaken: vertellen hoe iets ervoor staat en adviseren hoe te handelen. Dat de inspectie 'kennis' moet hebben staat voor iedereen buiten twijfel – in het bijzonder kennis over de scholen die samen het onderwijsstelsel vormen. Aan de kwaliteit van die kennis worden steeds hogere eisen gesteld: er is al heel veel kennis en als je dus toegevoegde 'kenniswaarde' wilt hebben, dan moet dat blijken uit wat je 'meer' weet. Ook voordat je oordeelt – iets wat de inspectie zeker ook moet doen – is eerst van belang na te gaan op welke kennis dat oordeel gebaseerd gaat worden. 'Kennis' biedt derhalve veel aanknopingspunten voor het inrichten van de werkprocessen van de inspectie en de 'kennis' gaat vooraf aan uitspraken over de kwaliteit. Misschien dat dan toch de kennis de meest wezenlijke factor is in het werk van de inspectie en
dus als 'driving force' voor mij hoog scoort.

Ferdinand Mertens

- Benjamin Tregoe/John Zimmerman, *Top Management Strategy*, London 1980
- Nonaka/Takeuchi, *The knowledge creating company*, New York/Oxford 1995