

Ronald Stevens
Janny Wolters

Kijk eens in de spiegel

Handreiking zelfevaluatie en auditing



Kijk eens in de spiegel

een handreiking voor de bestuurder
of algemeen directeur

Colofon

Kijk eens in de spiegel

Auteurs

Ronald Stevens
Janny Wolters

Uitgave

PO Platform kwaliteit en innovatie/Q*Primair
Postbus 82158
2508 ED Den Haag

www.qprimair.nl
info@qprimair.nl

Productie

Pasmans Drukkerij Den Haag

Vormgeving

Franssen en van Iersel





Inhoudsopgave

	Kijk eens in de spiegel	2
I.	Het belang van zelfevaluatie en auditing	4
II.	Meervoudig kijken en het referentiekader	7
III.	Zelfevaluatie	10
IV.	Schoolaudit en bestuurlijke audit	13
V.	Planning en control	22
VI.	Opbrengsten, kwaliteitszorg in de praktijk	25
VII.	Meer informatie: deelnemers project Balans, literatuur	36

“Hoe weet ik dat het goed gaat op mijn scholen? Vertrouw ik op de blauwe ogen van mijn directeur en wacht ik op het oordeel van de inspectie?” Dat waren de vragen van een bestuurder die worstelde met het dilemma dat de onderwijsinspecteur de belangrijkste informant voor hem was in plaats van omgekeerd.

Deze bestuurder was een van de deelnemers aan het zogeheten Balansproject van Q*Primair. Een project met zeven grote schoolbesturen die niet alleen zichzelf een spiegel wilden voorhouden maar ook kritisch naar elkaars bedrijfsvoering wilden kijken. De besturen wilden op professionele wijze kennis over de kwaliteit van hun organisatie ontwikkelen. Een werkwijze die meer is dan het uitstorten van enquêtes, instrumenten en procedures over hun scholen. Ze gingen op zoek naar vormen van zelfevaluatie en feedbackprocessen die niet alleen de verbinding maken tussen degenen die het beleid bedenken en degenen die het in de praktijk moeten uitvoeren, maar ook de verbinding tussen doelen, inspanningen en resultaten.

Tijdens deze zoektocht naar goede vormen van zelfevaluatie en auditing hebben we ons laten leiden door de volgende vragen:

1. Hoe gaan we om met het leerproces van leerlingen en leraren?
2. Hoe bewaken we de ondergrens van kwaliteit?
3. Hoe gaan we om met variëteit tussen scholen binnen een onderwijsorganisatie?
4. Hoe betrekken we belanghebbenden in het kader van een toenemende vraag naar meervoudige publieke verantwoording?
5. Hoe worden de beleidscycli op school- en bestuursniveau op elkaar afgestemd en hoe voeden deze elkaar?
6. Hoe zorgen we voor een goede balans tussen de interne kwaliteitszorg en het externe toezicht?

Deze handreiking is het resultaat van onze zoektocht naar effectieve vormen van zelfevaluatie en auditing om de kwaliteit van een onderwijsorganisatie met meerdere scholen in beeld te brengen en te ontwikkelen. Wij willen u deelgenoot maken van onze zoektocht. We presenteren onze eigen opvattingen, opvattingen van derden en een aantal door ons ontwikkelde voorbeelduitwerkingen. Verspreid over de hoofdstukken worden deelnemers aan de pilot van Q*Primair geciteerd over hun ervaringen. Wij bieden u geen routebeschrijving die dicteert hoe u het moet aanpakken, maar wel een kompas. Dit kompas heeft de vorm van processtappen die u kunt zetten om zelfevaluatie en auditing in uw organisatie met uw scholen in te vullen.

We nodigen u uit om met deze handreiking uw eigen visie op zelfevaluatie en auditing aan te scherpen en op grond daarvan geïnspireerd aan de slag te gaan onder het motto ‘Kijken in de spiegel loont de moeite’. U zult ongetwijfeld uw eigen weg kiezen, waarbij u kunt profiteren van onze leerervaringen. Voor meer achtergronden, tips en praktijkvoorbeelden verwijzen we u naar de literatuurlijst achterin en www.qprimair.nl.

Wij wensen u veel succes.



Paul-Dirk van Buren
Algemeen directeur Stichting Proceon (Hilversum)

Ben Custers
Bestuurder Stichting Salomo (Zuid-Kennemerland)

Thea Meijer en Eric van Dorp
Algemene directie Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht (SPO Utrecht)

Chris de Mey
Bestuurder Stichting Confessioneel Primair Onderwijs Waterland

Henk Norder en Anton Willink
Bestuurder en coördinator Openbaar Primair Onderwijs Zwolle en Regio

Henk Peters
Bovenschools manager Vereniging Christelijk Onderwijs Oost Nederland

Mart Seerden
Stichting Prisma, stafmedewerker/projectleider Kwaliteit en Innovatie (inmiddels van werkkring veranderd)

Sicco Baas
Beleidsmedewerker bij de besturenorganisatie VOS/ABB

Ronald Stevens
Stevens Consultancy BV
Begeleiding van de Balansgroep

Janny Wolters
*Projectsecretaris Q*Primair en adviseur KPC Groep*
Begeleiding van de Balansgroep



Het belang van zelfevaluatie en auditing

Er zijn drie redenen waarom zelfevaluatie en auditing in het onderwijs steeds belangrijker worden. De eerste reden is de volwassenwording van de sector primair onderwijs, de tweede reden is de voortschrijdende verzelfstandiging van scholen met als omslagpunt het risicogericht toezicht in het onderwijs. De derde reden is de steeds mondiger en veeleisender omgeving.

■ Toegevoegde waarde

Ondanks verschillen in schaalgrootte, identiteit, bestuurscultuur en bestuurlijke vormgeving worstelen bestuurders en bovenschoolse managers met dezelfde vragen:

- Hoe houden we overzicht en brengen we samenhang in alle inspanningen?
- Hoe versterken we het ondernemerschap, kwaliteits- en kostenbewustzijn?
- Hoe maken we onze toegevoegde waarde duidelijk?
- Wat moeten we weten? ('need to know' versus 'nice to know')
- Hoe sturen we daadwerkelijk op betere resultaten?
- Hoe voeren we de verantwoordingsdialoog met belanghebbenden?
- Hoe inspireren we onze professionals om steeds het beste van zichzelf te geven?
- Hoe zorgen we voor een goede afstemming tussen onderwijs- en leerprocessen en de ondersteunende processen?

Kortom, hoe houden we grip op wat we doen, op hoe effectief en efficiënt we het doen en hoe zorgen we ervoor dat het aantoonbare meerwaarde heeft voor wie we het doen?

Een schoolbestuurder: "We geven directeuren veel ruimte (bevoegdheden, speelruimte en middelen) en vragen ondernemerschap en durf om goed onderwijs te realiseren. Naast het hebben van randvoorwaarden als een goede planning- en controlcyclus heeft dat vooral ook met houding, ambitie en eigenaarschap in de organisatie te maken. En ook met aanspreken en 'afrekenen'."

Leidinggevendenden die op zoek gaan naar antwoorden op bovenstaande vragen zullen hun organisatie en de wijze van leidinggeven van tijd tot tijd systematisch onder de loep nemen om te kijken wat goed gaat en wat beter kan. Door uit die gegevens verbeterplannen te destilleren en deze op te nemen in de bestaande beleidscyclus, werken zij aan systematische verbetering van hun organisatie. Wat dit betreft is er echter nog een wereld te winnen. We constateren dat veel onderwijsorganisaties blijven steken in de planvorming of direct in het wilde weg met allerlei projecten aan de slag gaan zonder dat het doel vooraf is gedefinieerd en achteraf gemeten wordt.

Uit de Q*Primair-monitor kwaliteitszorg (2006) blijkt dat slechts 39 procent van de besturen een zelfevaluatie uitvoert waarin het interne toezicht, het bestuur en de bovenschoolse organisatie object van onderzoek zijn. Van de scholen voert 60 procent een zelfevaluatie uit. Over de bestuurlijke audit zijn geen gegevens voorhanden.

Voor het tot stand brengen van een volwassen sector Primair Onderwijs, met besturen die zich zelfbewust verantwoorden aan hun omgeving op basis van een goede zelfevaluatie en het op orde hebben van de interne bedrijfsinformatie, zullen leidinggevendenden de komende jaren flink aan de slag moeten.



■ Zelfsturing

Een speerpunt van het onderwijsbeleid is scholen de ruimte bieden om hun onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven. Meer ruimte voor eigen keuzen moet leiden tot betere prestaties, beter onderwijs en heldere verantwoording over de inzet van de verkregen middelen en de behaalde resultaten. De wetgever legt daarmee de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en besturing en de voortdurende verbetering ervan bij de onderwijsorganisatie. De grotere zelfstandigheid en vrijheid gaan gepaard met afspraken over kwaliteitseisen, bekwaamheidseisen voor het personeel en rechtmatigheidseisen voor de besteding van de financiële middelen. Hierover moet verantwoording worden afgelegd.

Zelfsturing vindt plaats als een onderwijsorganisatie grip heeft op zijn bedrijfsvoering en in staat is deze telkens te verbeteren. Zelfevaluaties en audits zijn daarin onmisbaar. Zij vormen een stevige basis voor de wettelijk in te voeren zorgplicht voor goed onderwijs. De zorgplicht voor goed onderwijs bevat volgens de wetgever het voldoen aan de wettelijke bepalingen over de uitgangspunten, doelstelling en inhoud van het onderwijs en tevens het leveren van voldoende onderwijsopbrengsten en een goed functionerende kwaliteitszorg voor behoud en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Dit past geheel bij de taakwijziging van de inspectie om het toezicht selectiever en risicogerichter uit te voeren. Het bestuur is aanspreekpunt voor de inspectie, die de zelfevaluaties en verantwoordingsinformatie tot uitgangspunt kan nemen voor het jaarlijks toezichtsarrangement. Als er geen risico bestaat voor de kwaliteit van een school is er uitsluitend een gesprek met het bestuur en worden aandachtspunten voor een (verdere) verbetering van kwaliteit geformuleerd. Bij meer risico wordt het toezichtsarrangement aangescherpt. Bij (zeer) zwakke scholen grijpt het ministerie sneller in en inspecteurs bezoeken deze scholen vaker.

Een bestuur: "Mijn ervaring is dat een zelfevaluatie naar de kwaliteit van het bestuur en het toezicht zich niet alleen moet beperken tot de toedeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar vooral naar het gedrag en rolbesef van de bestuurder en de interne toezichthouder. Dan komen de zaken aan bod waar het echt om draait, namelijk de dialoog over de vraag: voor wie zijn we er en wáár gaat het nu eigenlijk in goed onderwijs om?"

■ Mondiger en veeleisender omgeving

Ook in de veeleisende omgeving zijn er ontwikkelingen die besturen en bovenschoolse managers vroeger of later tot aandacht voor zelfevaluatie en auditing aanzetten. Zonder volledigheid te pretenderen noemen we de volgende.

De maatschappelijke omgeving verwacht dat het onderwijs bijdraagt aan de oplossing van een groot aantal maatschappelijke opgaven. Voorbeelden daarvan zijn:

- bestrijden van achterstanden en het scheppen van gelijke kansen;
- voorbereiden op een toekomst in Europees en mondiaal verband;
- versterken van de civiele maatschappij door het aanleren van burgerschapscompetenties;
- verbeteren van de kennissamenleving door versterking van het opleidingspeil.



Kenmerkend voor bovenstaande opgaven is dat ze te maken hebben met de gewenste opbrengst van het onderwijs. Het onderwijs wordt geacht daaraan een aanzienlijke bijdrage te leveren.

Niet alleen de maatschappelijke opbrengst is van belang. Het onderwijs wordt ook steeds meer op zijn resultaten aangesproken.

Het groeiende belang van schoolprestaties voor maatschappelijk succes zet ouders op scherp over de vraag of de school wel alles doet om het beste uit hun kind naar voren te halen.

Signalen over tekortkomingen of misstanden worden in de media, lokaal of landelijk, breed uitgemeten. De lokale pers is voor een bestuur dichterbij dan het lijkt. Politiek, ouders en netwerkpartners vormen zich vaker een kritisch oordeel over de prestaties van scholen. Als bestuurder word je geacht uit te kunnen leggen welke inspanningen je hebt geleverd en wat jouw onderwijsorganisatie daarmee bereikt heeft.

■ Aan de slag

Besturen van onderwijsorganisaties die niet of onvoldoende inspelen op deze ontwikkelingen lopen een risico. Het uitblijven van de ontwikkeling van een onderwijsorganisatie tot een zelfsturende organisatie met een adequate informatiehuishouding, een organisatie die inzicht heeft in de relaties met zijn omgeving, die harde feiten onder ogen durft te zien en hiernaar handelt, vormt een bedreiging voor het maatschappelijk draagvlak van het onderwijs en voor de vervulling van haar maatschappelijke opdracht. Het onder kritiek durven stellen van het eigen werk door er onderzoek naar te doen, is de basis van een professionele cultuur. Spreken en verantwoorden met de kracht van gefundeerde argumenten of het nu in de school, binnen het bestuur of in het publieke debat is, dwingt respect en gezag af. Kortom: aan de slag.



“Zelfevaluatie en auditing zijn uiterst professionele gereedschappen. Ze houden je een spiegel voor, maken ontwikkeling mogelijk, hoeden je voor het gevaar van ‘ivoren toren’, pluche en zelfgenoegzaamheid. Ze maken je krachtiger (zelfbewuster, ‘data driven & evidence based’) in de samenwerking met anderen en maken het professionele proces democratischer.”

Meervoudig kijken en het referentiekader

■ Meervoudig kijken

THEORIE

Hoe bewijst u dat u kwaliteit levert? Hoe kunt u leren te verbeteren? Een eigen referentiekader is de basis voor het periodiek verzamelen van informatie over uw inspanningen, resultaten én de wensen, verwachtingen en tevredenheid van uw belanghebbers. U kunt deze informatie ordenen in lijn met uw referentiekader of gekozen model. En ermee reflecteren op de werkelijkheid, deze proberen te doorgronden en relaties leggen met uw eigen doelstellingen en ambities. In dit proces van zelfevaluatie en auditing helpt het u om te leren meervoudig te kijken naar uw organisatie. In een dergelijk proces bent u niet bij voorbaat op zoek naar incidenten, maar op zoek naar (ingeslepen) patronen in uw denken en handelen die maken dat u nog niet die kwaliteit haalt die u ambieert.

U kunt zelf aan de slag met hulp van een goed referentiekader, met uw medewerkers (zelfevaluatie). Een andere mogelijkheid is inschakeling van externen. Zij kunnen een 'kritische' spiegel voorhouden die vaak verhelderend werkt (auditing).

Door op deze manier te kijken naar uw organisatie, uw handelen en door feedback te ontvangen, komt er een dialoog op gang over wat te doen, wat aan te pakken en wat te verbeteren en te veranderen, zodat de doelstellingen en ambities werkelijkheid worden.

U wordt uitgedaagd om uw werkwijzen en keuzes transparant te maken. Intenties, voornemens en doelstellingen worden gelegd naast de verwachtingen van andere belanghebbenden en naast de resultaten. We noemen dit 'meervoudig kijken'. We leren om vanuit het geheel, als het ware vanuit een helikopter, te kijken naar onze organisatie, ook vanuit het perspectief van belanghebbenden zoals ouders/verzorgers, medewerkers, inspectie, toeleverende scholen en samenwerkingspartners. We leren niet meteen te oordelen, maar op zoek te gaan naar verbanden en dieperliggende oorzaken.

PRAKTIJK

Hoe kunnen we meervoudig kijken?

1. Informatie verzamelen, observeren, verbindingen leggen in vreemde combinaties, verschillende interpretaties maken en bij elkaar brengen. Beelden en informatie combineren om dieper te leren kijken naar hoe de organisatie zich ontwikkelt.
2. Loskomen van diepgewortelde overtuigingen en ingesleten gedragspatronen. Meer te weten komen van de ander in plaats van het eigen standpunt verdedigen of de eigen werkelijkheid tot dominante werkelijkheid maken. Op verschillende momenten de dialoog aangaan met elkaar.
3. Op zoek gaan naar de blinde vlekken van de organisatie.
4. Scenario's maken van wat er aan de hand zou kunnen zijn. Wat valt op in het zelfevaluatierapport en wat betekent dat voor ons auditbezoek?

■ Referentiekader

THEORIE

Werken aan de kwaliteit van het bestuur, het onderwijs en de organisatie vraagt om een kader dat u houvast biedt, waaraan u en anderen kunnen refereren. Dat



referentiekader biedt u de bril om naar uw organisatie te kijken. Het referentiekader bevat de standaarden die belangrijk gevonden worden om naar de kwaliteit van het functioneren van de organisatie en het onderwijs te kijken. Ze hebben het karakter van kwaliteitsstandaarden en veranderen dus niet voortdurend.

Een zelfevaluatie en audit zijn namelijk alleen zinvol als de opvattingen en meningen, de informatie over de inspanningen en behaalde resultaten ergens mee kunnen worden vergeleken. De behaalde resultaten moeten gerelateerd kunnen worden aan de inspanningen. Zonder zo'n referentiekader is het moeilijk om de kwaliteit en ontwikkeling van de organisatie te monitoren en vast te stellen. Het referentiekader geeft het geheel namelijk een onafhankelijker karakter, maakt dat interne en externe partijen er vertrouwen aan kunnen ontleen en het voorkomt dat betrokkenen bij het kijken naar de onderwijsorganisatie zich primair laten leiden door hun eigen waarden, normen, overtuigingen en opvattingen.

Een referentiekader kan gebaseerd zijn op externe normen of bedrijfsmodellen, zoals het toezichtkader van de onderwijsinspectie, het INK managementmodel of de code voor goed besturen in het primair onderwijs.

U kunt ook zelf een referentiekader samenstellen op basis van bestaande voorbeelden. Het referentiekader vormt uiteindelijk de basis om naar uw onderwijsorganisatie te kijken, informatie te verzamelen over de inspanningen, opbrengsten en resultaten en daarin ordening en verbanden (relaties) aan te brengen.

Het is duidelijk dat het referentiekader voor een bestuur andere standaarden bevat dan voor een school. Voor een school is het kader meer gebaseerd op inhoudelijke en onderwijskundige thema's. Een bestuur zal andere standaarden formuleren, zoals hoe zij omgaat met integriteit, de borging van de ondergrens van kwaliteit, de verdeling van de financiële middelen over de primaire en besturingsprocessen, de zorgplicht en transparantie van de organisatie. U kunt beide desgewenst ook samenvoegen tot een integraal referentiekader.

PRAKTIJK

Aandachtspunten

- Kies een breed aanvaard referentiekader, dat zorgt voor legitimiteit. U kunt dat zo veel mogelijk 'aankleden' met standaarden die kenmerkend zijn voor uw eigen onderwijsorganisatie en waar u graag feedback over wilt hebben. Bedenk dat de acceptatie van de uitkomsten van de zelfevaluatie daalt als het gekozen referentiekader zeer specifiek of minder bekend is.
- Maak een duidelijk onderscheid tussen het referentiekader voor uw bestuur en dat voor een van uw scholen. U kunt werken met een A- en B-variant.
- Zorg dat het referentiekader een duidelijke balans heeft tussen standaarden die informatie geven over uw inspanningen en standaarden die informatie geven over uw opbrengsten c.q. resultaten.
- Zorg dat het referentiekader aandacht schenkt aan alle betrokken en belanghebbende partijen bij uw organisatie, die u kunnen helpen uw organisatie te verbeteren of waaraan u zich moet verantwoorden.
- De invulling van het referentiekader wordt nu vaak ingegeven door bijvoorbeeld het toezichtkader van de inspectie. Kies een referentiekader waarvan u vindt dat daarin alle elementen (standaarden) verwoord zijn die dekkend zijn om uitspra-



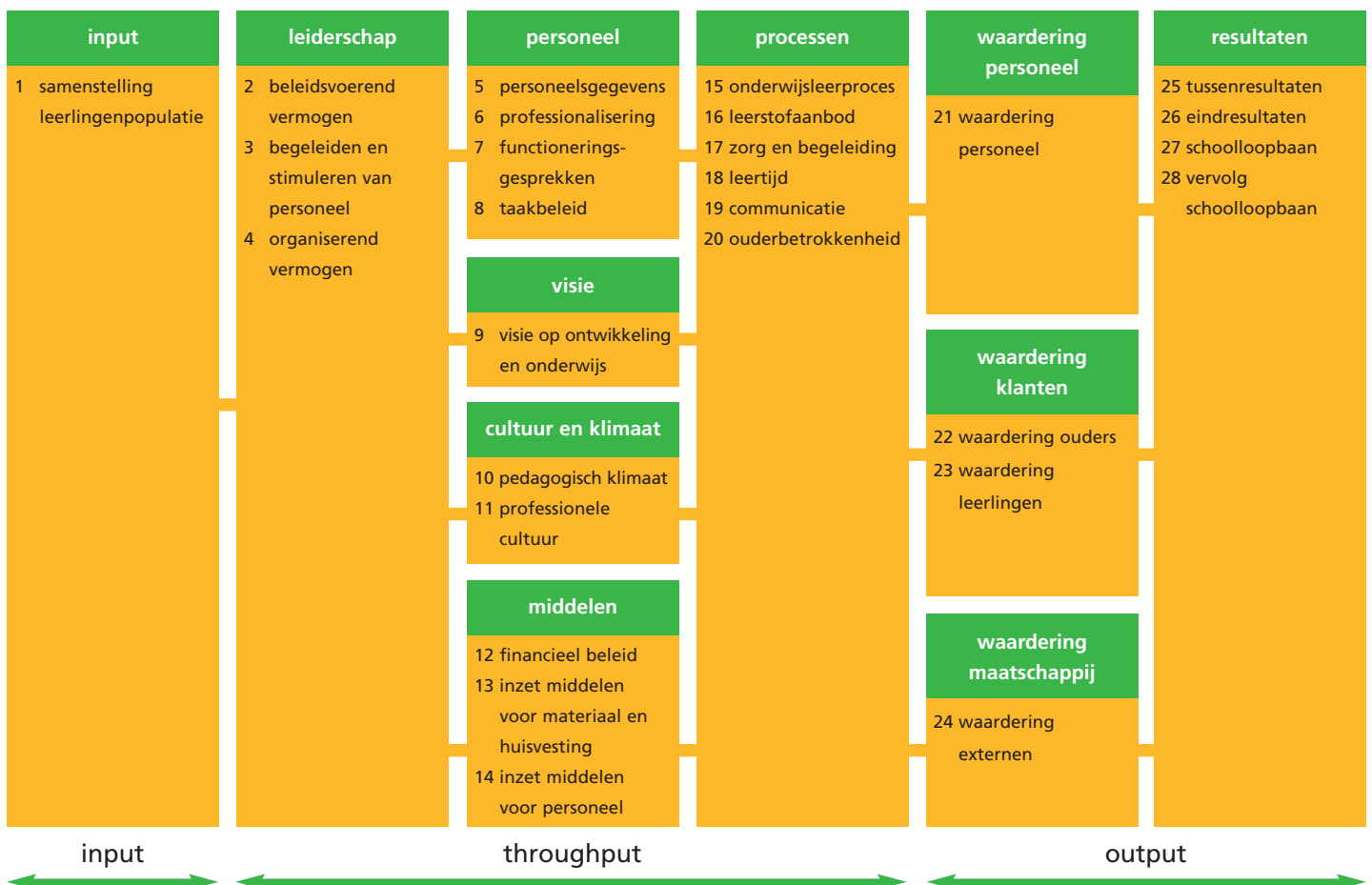
ken te doen over de kwaliteit van bestuur, onderwijsorganisatie of school. Vraag auditoren op basis van uw gekozen referentiekader een audit uit te voeren en uw eigen bevindingen te spiegelen.

- Beoordeel vooraf of de standaarden die zijn opgenomen in het referentiekader concreet genoeg zijn en eenduidig te interpreteren zijn voor alle betrokkenen. Bespreek desgewenst hoe het kader geïnterpreteerd wordt.
- Bepaal welke bestaande informatiebronnen, instrumenten, vragenlijsten en werkvormen tijdens de zelfevaluatie, kunnen helpen bij het invullen van de diverse standaarden uit het referentiekader¹. Houd er rekening mee dat u ook binnen uw eigen organisatie uw bevindingen moet kunnen onderbouwen.

Tijdens de zelfevaluatie maakt (een steekproef van) de organisatie de stand van zaken op, aan de hand van het referentiekader. Zo ontstaat een beeld van de huidige, beleefde werkelijkheid, met de sterke en zwakke punten en een indicatie van de gewenste verbeteringen.

“Wij, Stichting Openbaar Primair Onderwijs Utrecht, hebben voor ons referentiekader het INK managementmodel als ordeningsprincipe gekozen. Onze kwaliteitsstandaarden hebben wij ook vertaald in prestatie-indicatoren.”

Referentiekader, SPO-kwaliteitszorgmodel



¹ Zie voor voorbeelden www.qprimair.nl

■ THEORIE

Zelfevaluatie is een proces waarbij op basis van een referentiekader systematisch en volgens een bepaalde werkwijze informatie wordt vergaard over de doelstellingen en functies van een organisatie.

Zelfevaluatie gaat veel verder dan het invullen van een vragenlijst of checklist en het schrijven van een rapportage. Zelfevaluatie is een proces van breed om je heen kijken en naar jezelf kijken, een vorm van meervoudig kijken, om ervoor te zorgen dat de aansluiting tussen het onderwijs, de eigen ambities en de eisen die de belanghebbende partijen stellen, optimaal blijven. Het gaat niet zozeer om de scores op een lijst, maar om het beeld dat u zelf vormt over het functioneren van uw onderwijsorganisatie. Een beeld dat u vervolgens in een audit kunt laten toetsen door kritische buitenstaanders (auditoren²).

Het positieve effect van zo'n zelfevaluatie is, dat er een dialoog op gang komt. Mensen worden uitgedaagd om hun keuzes transparant te maken. Intenties, voornemens en doelstellingen krijgen te maken met verwachtingen van andere belanghebbenden en met de behaalde resultaten.

■ PRAKTIJK

Een zelfevaluatie organiseren

- Sta nadrukkelijk stil bij het doel van de zelfevaluatie. De organisatie voert de zelfevaluatie in eerste instantie uit voor zichzelf, niet voor de onderwijsinspectie of voor een andere externe partij. Daarom is het belangrijk duidelijk aan te geven wat de doelstelling, het beoogde resultaat en werkwijze zijn van de zelfevaluatie.
- Sta stil bij de vorm van de zelfevaluatie: wordt het een quickscan of een uitgebreider zelfevaluatieverslag bestaande uit een beschrijving van de organisatie naar de standaarden van het referentiekader. De vorm hangt mede af van het doel. Een quickscan is een eerste beeldvorming. Een zelfevaluatieverslag vormt een basis voor een gedegen audit (auditcyclus).
- De neiging bestaat om de doelstellingen uit het beleidsplan te gebruiken als referentiekader, maar die werkwijze heeft beperkingen. De omgeving, wet- en regelgeving en andere bestuurlijke kaders dreigen dan niet voor te komen in het referentiekader.
- Als voorbereiding op de zelfevaluatie is het belangrijk dat alle beschikbare relevante gegevens en onderzoeken, intern en extern, worden verzameld. Deze gegevens worden verwerkt en gerangschikt naar de betreffende standaarden van het referentiekader. Veel informatie blijkt in de praktijk al aanwezig te zijn binnen de onderwijsorganisatie.
- Denk vooraf na over de organisatie en inrichting van het zelfevaluatieproces. Wie coördineert het geheel, wie worden uitgenodigd om mee te doen, op welke manier en wat is het tijdspad?
- Denk ook na over de inrichting van de bijeenkomst(en), de voorbereiding door de deelnemers, een interne of externe procesbegeleiding, de verslaglegging,

² Personen met de bekwaamheid om een audit uit te voeren.

enzovoorts. Vaak wordt gewerkt met een combinatie van individuele voorbereiding door de deelnemers (op basis van de verzamelde en geordende informatie) en consensusbesprekingen met procesbegeleiding. Professionele begeleiding is zeker gewenst als scherpe tegenstellingen tussen betrokkenen een rol kunnen gaan spelen.

- Er bestaan veel instrumenten en hulpmiddelen die te gebruiken zijn binnen een gekozen werkwijze. Kijk daar eerst naar voordat u een keuze maakt. Achterin deze handreiking vindt u verwijzingen naar websites en literatuur met veel voorbeelden van onder meer quickscans en enquêtevormen.
- Het proces van zelfevaluatie begint met het creëren van draagvlak. In een of meer bijeenkomsten wordt de betrokkenen een duidelijk beeld geschetst wat de zelfevaluatie inhoudt, wat het doel is, en welke eisen deze aan de organisatie zal stellen. Ook moet duidelijk zijn wie de opdrachtgever is, wie het voortouw neemt bij de uitvoering en wie verantwoordelijk is voor het goed doorlopen van het proces. Voor het behoud van het draagvlak is het belangrijk dat de dialoog met de deelnemers op gang blijft en dat bij aanvang goede afspraken worden gemaakt over de interne en externe communicatie.
- Als u alle gegevens heeft verzameld, formuleer niet direct conclusies. Analyseer de gegevens nauwkeurig. Betrek bij de analyse relevante belanghebbenden. Ga op zoek naar oorzaken.
- De conclusies, resultaten en afgesproken acties van de bijeenkomsten worden verwerkt in een verslag (rapport). Het is belangrijk om de resultaten van de zelfevaluatie mee te nemen in de reguliere planning- en controlcyclus.
- Tot slot kunt u in het zelfevaluatieverslag uw eigen conclusies en verbeteracties benoemen.

Een goed

zelfevaluatieverslag:

- Dekt de feitelijke situatie van de organisatie ('windowdressing' helpt niet).
- Beschrijft de huidige situatie.
- Heeft de instemming en goedkeuring van bestuur, directie of management.
- Betreft medewerkers en andere belanghebbenden bij de opstelling.
- Kijkt integraal naar de organisatie.
- Wordt toegepast op het organisatieniveau waar de beïnvloedingsmogelijkheden op alle aspecten van het referentiekader het grootst zijn.

“Een zelfevaluatie uitvoeren heeft een meerledig doel. Het geeft een valide en betrouwbare beschrijving van de organisatie en is een middel tot transparantie en reflectie over en op de organisatie voor en met medewerkers uit de verschillende geledingen. Je zou kunnen zeggen dat de besprekingen van de (concept)zelfevaluaties een soort functioneringsgesprekken over de organisatie waren.”

■ RESULTAAT

De resultaten van een zelfevaluatie zijn een leidraad voor verbeteringen. Zelfevaluatie levert een belangrijke bijdrage aan professioneel leren en verheldert de posities van alle betrokkenen en hun belangen. Dat kan leiden tot een leerzaam en spannend proces! Het is goed deze kant van evalueren te onderkennen en te benoemen. Op die manier is voor iedereen duidelijk wat er speelt en waarom iemand vindt wat hij vindt. Zo wordt ook duidelijk dat meedoen aan zelfevaluatie belangrijk is. De dialoog ondersteunt het leerproces.

Als de zelfevaluatie is uitgevoerd en het zelfevaluatieverslag is gereed, kan dit verslag als basis dienen voor een eventuele audit.

“Aanvankelijk was er nog veel onveiligheid en beperkte motivatie om aan de slag te gaan met zelfevaluaties en audits. Dat veranderde doordat de praktijk leerde dat de instrumenten vooral bijdragen aan het ‘leren van elkaar’.”

Voorwaarden

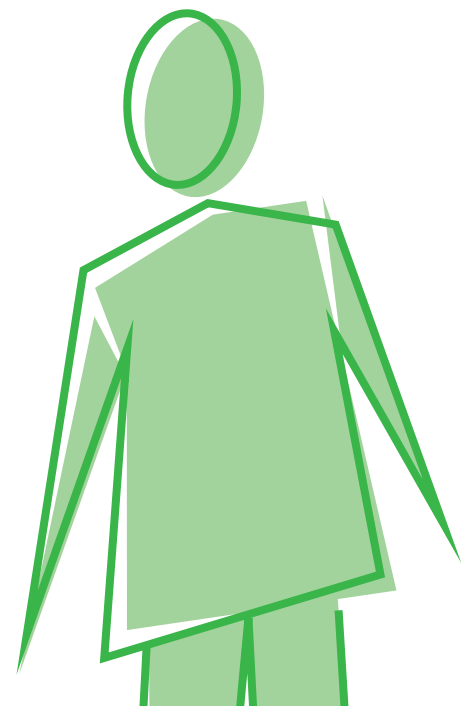
Een zelfevaluatie kan alleen succesvol zijn onder de volgende voorwaarden:

- Mensen zijn bereid om onbevangen voor de spiegel te staan en willen de werkelijkheid niet mooier weergeven dan hij is.
- Mensen zijn bereid om aan het spiegelbeeld conclusies te verbinden.
- Er is doorzettingsvermogen om verbeteringen daadwerkelijk door te voeren en te evalueren.
- De wil bestaat om partijen bij het proces te betrekken en hun inbreng en meningen serieus te nemen op een manier die overeenkomt met de verandering die u van hen verwacht.

Zelfevaluatie biedt inzicht in en overzicht over de volgende gebieden:

- De toegevoegde waarde van de organisatie als geheel en van de organisatiedelen afzonderlijk.
- De samenhang en raakpunten tussen functionele delen van de organisatie (interfaces en knelpunten).
- De informatiestromen en de informatiebehoefte.
- Het bedrijfsvoeringsproces: het gebruik van meetpunten, de sterkten en verbeterpunten.
- De waardering van de belanghebbenden voor de inspanningen én resultaten van de organisatie.
- De relatie tussen ambities, beoogde doelstellingen en resultaten.
- De wijze van samenwerking (intern en extern), coördinatie, besluitvorming en communicatie.

“Ik zou iedere bovenschoolse directeur aanraden om op basis van zijn/haar eigen uitgangspunten een goede zelfevaluatie te maken en deze vervolgens voor te leggen aan een auditteam. Het is verrassend waar je op gewezen wordt en wat je er vervolgens weer mee kunt. Je wordt er als organisatie doelgerichter en efficiënter van. Je brengt beter je resultaten in beeld, waardoor je, als het goed gaat, meer te vieren hebt.”



Schoolaudit en bestuurlijke audit

Een audit kan worden uitgevoerd op schoolniveau (een bestuur of schoolleider wil weten hoe de school ervoor staat ten opzichte van andere scholen) en/of bestuurlijk niveau (het bestuur wil weten hoe anderen tegen zijn organisatie aankijken).

Een bestuurlijke audit kan een logisch vervolg zijn op een schoolaudit. Op bestuurlijk niveau kunnen de individuele schoolontwikkelingen met elkaar worden vergeleken. Bovendien kunnen de onderwijskundige en bedrijfskundige ontwikkelingen voor de gehele organisatie in perspectief worden geplaatst. Een bestuurlijke audit is ook een instrument om te bepalen in hoeverre de strategische doelen worden gerealiseerd in de organisatie.

De theorie achter beide typen audits is hetzelfde, de uitwerking soms anders.

In dit hoofdstuk leest u eerst over de doelstellingen en praktijk die voor beide audits gelden. Vervolgens gaan we dieper in op de accentverschillen voor een bestuurlijke audit.

■ THEORIE

De beste meervoudige blik op het functioneren van uw onderwijsorganisatie krijgt u door zelfevaluatie en auditing te combineren. Zo weet u of het eigen beeld wordt gedeeld door onafhankelijke buitenstaanders. Een audit kan blinde vlekken aan het licht brengen en spiegelt uw resultaten aan uw ambities en maatschappelijke opdracht.

Auditing komt uit het Latijn en betekent 'luisteren'. Auditoren worden uitgenodigd om te 'luisteren' naar hoe een onderwijsorganisatie het in de praktijk doet. U wilt graag vertellen en laten zien wat uw organisatie wil, wat u doet, hoe u het doet en welke resultaten u bereikt. U nodigt de auditoren graag uit om naar u te luisteren, uw werk te bekijken en u feedback te geven, te spiegelen, en aan te geven waar u kunt leren en verbeteren.

Audit en visitatie

De termen audit en visitatie worden vaak door elkaar gebruikt. Soms wordt hetzelfde bedoeld. Er zijn in ieder geval enkele verschillen.

1. De herkomst. Visiteren is op bezoek komen, maar controleren. Visitaties worden geassocieerd met bezoeken van externe partijen, bijvoorbeeld inspecties, om na te gaan of een organisatie opereert conform haar opdrachtstelling en de wet- en regelgeving. Visitatie wordt wel geassocieerd met 'controle' en 'toetsing'.

De term auditing ('luisteren') associëren we meer met het met interesse luisteren naar wat de organisatie over zichzelf vertelt en doet. Natuurlijk met redenen omkleed en met zichtbaarheid van resultaten. En op basis daarvan de organisatie een spiegel voorhouden, constructief feedback geven en op die wijze bijdragen aan het verbeterproces van een organisatie. Auditoren stellen vast wat de sterke punten zijn en wat de gebieden voor verbetering zijn.

2. Visitatoren zijn vaak deskundigen met verstand van zaken over die elementen waar het in het kader van de kwaliteit of de wet- en regelgeving over gaat. Zij vormen zich met hun 'expertbril' een oordeel en doen uitspraken doen over goede of minder goede kanten van de organisatie. Auditoren zijn vaak praktijkmensen, met veel wijsheid en organisatie-ervaring. Zij zijn niet noodzakelijk expert. In teamverband is wel sectordeskundigheid vertegenwoordigd, maar deze overheerst niet en betekent nog niet hetzelfde als 'expert-zijn'.
3. De bril van kijken verschilt ook. Om in de beeldspraak te blijven: De visitatie is 'de leesbril' en de audit 'de bril voor veraf'. Bij visitatie wordt meer gelet op de aan- of afwezigheid van de elementen uit het referentiekader en de wijze waarop deze worden nageleefd of uitgevoerd. Bij de audit wordt geprobeerd uit de details (die wel gesignaleerd worden) de hoofdlijnen of patronen te destilleren. Zal een visitatie leiden tot vele verbeteracties, de audit zal leiden tot een of meer dominante verbeterthema's.
4. Beide, zowel visitaties als audits, komen tegenwoordig voor in interne en externe varianten, maar bovengenoemde accentverschillen blijven relevant.

"Plaats zelfevaluatie en auditing, zeker in het begin, in het teken van leren en ontwikkelen, niet op de eerste plaats in het teken van afrekenen. Naarmate je sterker ervaart dat je zelf opdrachtgever bent en er 'verrijkt' uitkomt, neemt je motivatie toe om zelfevaluatie en auditing toe te passen. Scherpheid en diepte zijn er niet meteen."

Doelstellingen van een audit

De doelstellingen van een audit kunnen zijn:

- Bepalen in welke mate uw dagelijkse praktijk overeenkomt met de gewenste praktijk (doelstellingen en ambities).
- Bepalen in welke mate uw dagelijkse praktijk overeenkomt met de wensen en eisen van de belanghebbenden.
- Bepalen in welke mate uw dagelijkse praktijk overeenkomt met het kwaliteitsstelsel zoals u dat voorstaat.
- Bepalen in welke mate uw dagelijkse praktijk voldoet aan wettelijke gestelde eisen en verplichtingen.

Het resultaat is het signaleren van verbeteringen (dominante verbeterthema's) voor de kwaliteit van bestuur, onderwijs en de organisatie (bedrijfsvoering):

- In hoeverre worden ambities en doelstellingen gerealiseerd?
- Wat is de kwaliteit van onderwijs, sturingsfilosofie en bedrijfsvoering?
- Wat zijn potentiële risico's en knelpunten?
- Wat zijn overeenkomsten en verschillen in het functioneren van de verschillende organisatieonderdelen, zoals scholen binnen een grotere onderwijsorganisatie.

■ PRAKTIJK

Een audit organiseren

- Bij de invoering in de organisatie is het belangrijk om enthousiasme te kweken.

Betrokkenen dienen een goed inzicht te hebben in alle stappen van de audit, hun eventuele rol en het belang ervan voor de organisatie.

- Een referentiekader vormt de basis voor een audit en voorkomt dat eigen waarden en normen te zeer een rol gaan spelen in de beoordeling van de organisatie.
- De basis vormt een zelfevaluatieverslag. Ontbreekt dat dan kunnen de auditoren een selectie uit de relevante beleidsdocumenten als basis kiezen.
- Een audit kan alleen worden uitgevoerd door personen die voldoende afstand hebben tot de organisatie. Een vuistregel is dat degene die de audit uitvoert nooit direct betrokken mag zijn bij de organisatie.
- De leiding van de betrokken onderwijsorganisatie staat voldoende open voor feedback van buitenstaanders, wil voldoende kritisch zijn ten opzichte van haar eigen handelen en heeft de intentie om de organisatie, mede op basis van de aanbevelingen van de audit, verder te ontwikkelen en te verbeteren.
- Bij de start van de audit is het belangrijk dat er een duidelijke opdrachtstelling ligt. Wie is de opdrachtgever, wat is het doel, wie is de eigenaar van de rapportage?
- De uitvoering van een audit vraagt om competente auditoren. Dit vraagt om gerichte training van auditoren, zij moeten vertrouwd zijn met het referentiekader en beschikken over professionele auditvaardigheden.
- Het is zinvol om enkele spelregels op te stellen voor de leden van een auditteam. Dit kunnen ethische afspraken zijn over hoe om te gaan met de verkregen informatie, maar ook over het niet mogen adviseren van de organisatie binnen een bepaald tijdsbestek.
- Audits leggen een groot beslag op de beschikbare arbeidstijd. De uitvoering moet daarom doelmatig gebeuren. Zorgvuldige coördinatie, logistieke planning en informatieverstrekking zijn belangrijk. Een draaiboek is zeker nuttig en een secretaris voor de verslaglegging kan het auditteam versterken.
- Bij een combinatie van interne audits en een externe audit is het van belang een goede spreiding aan te brengen tussen interne audits enerzijds en een externe (afrondende) audit anderzijds. Zorg voor voldoende doorlooptijd tussen de verschillende audits.
- Werk zo veel mogelijk met formats. Dat bevordert de efficiency, monitoring en vergelijkbaarheid.
- Bij het formuleren van auditbevindingen is het belangrijk om patronen te herkennen. Het beste is om alleen die bevindingen in het verslag op te nemen die vanuit meerdere bronnen (documenten, gesprekken) concreet en aantoonbaar zijn.
- In de rapportage van de audit worden de bevindingen van het auditteam beschreven in relatie tot het referentiekader (of indien niet aanwezig de vraagstelling van de opdrachtgever). De formulering van deze bevindingen vereist zorgvuldigheid. Een auditor spiegelt de organisatie en is geen adviseur die adviseert wat de organisatie moet doen.
- Het is nuttig bij de rapportage gebruik te maken van een 'managementletter', specifiek bestemd voor de opdrachtgever. Hierin kan het auditteam de dominante thema's toelichten, eventuele gesignaleerde risico's of zorgen aangeven in het licht van de verdere ontwikkeling van de onderwijsorganisatie. In die zin is de managementletter meer dan een samenvatting van de auditrapportage.

De samenstelling van een auditteam

Er zijn ruwweg de volgende varianten:

- Collega's van andere scholen binnen dezelfde onderwijsorganisatie. Zorg desgewenst voor legitimiteit van het team door externe professionele auditoren erbij te betrekken. Voorkom dubbelrollen bij interne auditoren, bijvoorbeeld tussen enerzijds interne auditor zijn en anderzijds auditee of kwaliteitscoördinator zijn (die de audit mee organiseert).
- Kritische vrienden: bijvoorbeeld een vertegenwoordiging van collega-onderwijsorganisaties.
- Een mix van kritische vrienden, aangevuld met een of meer externe professionals. Een onafhankelijke senior auditor en een inhoudelijk goed ingevoerde secretaris dragen het meest bij aan een succesvolle audit.
- Een team geheel bestaande uit externe auditoren.

“Zelfevaluatie en auditing hebben in elk geval bevorderd dat men opener is geworden in het zichtbaar maken en benoemen van de eigen prestaties en tekortkomingen. De instrumenten werken bovendien emancipatoir: niet wachten tot de Inspectie langskomt, maar zelf willen weten wat je ook alweer van plan was en hoe je ervoor staat.”

■ RESULTAAT

Als de auditgesprekken achter de rug zijn en het auditteam de resultaten heeft besproken, volgt het definitieve auditrapport. Op basis van consensus worden de sterke en verbeterpunten vastgelegd. Het rapport is géén advies, maar heeft een beschrijvend en constaterend karakter. Het is altijd de eigenaar van het auditverslag (doorgaans het bestuur of de schoolleiding) die beslist welke externe partijen het verslag mogen zien.

Als de leiding het verslag en de managementletter heeft ontvangen, is het auditteam klaar. Het is niet gewenst als auditoren optreden als adviseur bij de implementatie van verbeteringen naar aanleiding van de audit. Auditoren zijn geen adviseurs. Een auditverslag kan ook worden gebruikt voor interne en externe verantwoording.

Uit een managementletter

“Het auditteam heeft een zich sterk ontwikkelende organisatie aangetroffen, die de laatste jaren veel werk heeft verzet. Wij beseffen dat binnen deze ontwikkeling nog niet alle zaken in orde kunnen zijn. Wel constateren wij dat enkele uitspraken in het strategisch beleidsplan wat “optimistisch zijn geformuleerd”. Te denken valt aan uitspraken als: “Er is een breed draagvlak voor integraal management bij de schooldirecteuren” en “Het personeel is intrinsiek gemotiveerd voor een professionele ontwikkeling. (...) Het bestuur maakt een ontwikkeling door naar “besturen op hoofdlijnen”. Daarbij ziet men het als taak toezicht te houden en te stimuleren. Het bestuur besteedt minder aandacht aan zijn maatschappelijke legitimering en verankering daarvan. Er kwam geen eenduidig antwoord op vragen als “hoe het bestuur zichzelf informeert wat er leeft, hoe het bestuur zich verantwoordt en op welke wijze men bij de tijd blijft”.”

“Auditing is een vak, is tijdrovend en kost geld. Als auditor moet je afstand nemen van je eigen opvattingen en overtuigingen, je eigen prioriteiten en stokpaardjes. Je moet een goed evenwicht zien te vinden tussen enerzijds durven en willen afgaan op de informatie die je van de opdrachtgevende organisatie krijgt aangereikt en anderzijds nieuwsgierigheid, een niveau of dimensie dieper willen gaan en gezonde achterdocht.”

Uit een auditrapport

Sterke punten

1. Er is in 2006 een duidelijke besturingsfilosofie vastgelegd. Centraal daarin is het begrip resultaatgerichte sturing. De resultaatverantwoordelijke schoolleider is de spil in deze filosofie.
2. De relatie Raad van Toezicht – College van Bestuur is in ontwikkeling. Merkbaar is dat de strategische taken bij het College van Bestuur zijn toegenomen en dat de tactische en operationele taken zijn afgenomen.
3. Er is bij de verandering van de bestuursstructuur een nieuwe Raad van Toezicht benoemd, waarbij expliciet is gezocht naar onafhankelijke toezichthouders (niet naar bestuurders).
enzovoorts.

Te verbeteren punten

1. De conclusie uit het zelfevaluatieverslag dat toezicht houden en sturen voldoende tot goed zijn ontwikkeld, onderschrijft de commissie niet. De commissie signaleert dat hoewel de Raad van Toezicht een eigenstandige verantwoordelijkheid voor het toezicht op de kwaliteit van de organisatie heeft, zij zich voornamelijk baseert op wat de bestuurder aanlevert en inbrengt.
2. Er zijn geen criteria waaraan het bestuurlijk handelen en de algemene gang van zaken worden getoetst of waarop tot afkeuring zou worden besloten.
3. Het ontbreekt aan toezicht op voldoende “checks and balances” en op de dialoog in de horizontale en verticale lijn.

■ ACCENTVERSCHILLEN BESTUURLIJKE AUDIT

In het proces van een bestuurlijke audit ligt in sommige stappen het accent anders dan bij een schoolaudit.

Opdrachtverlening

Bij een bestuurlijke audit is de opdrachtverlening bijzonder belangrijk.

- Stel vast wie de opdrachtgever is voor de audits, wie het auditrapport ontvangt en wat er met de uitkomsten gebeurt.
- Organiseer een goede instructiebijeenkomst met de auditee. Wat is het doel, wat zijn de verwachtingen, hoe is de aanpak enzovoorts? Beschrijf de werkwijze van het auditteam als een set van richtlijnen.

- Spreek af wat het profiel van een auditor moet zijn, hoe groot het team is en hoe het team is samengesteld. Dit bepaalt namelijk mede de kwaliteit van de te ontvangen feedback.

“Je rol als auditor is heel essentieel. Voor mij was het aanvankelijk lastig los van oordelen te bevragen en te kijken naar een collega-organisatie. Toen ik daar eenmaal los van was, heb ik genoten van het vragenspel op diverse niveaus in een organisatie. Mensen laten vertellen over hun werk en als auditor goed luisteren en kijken of je terughooft, wat je in documenten hebt gelezen. Leuk en heel leerzaam.”

Een bestuurlijk referentiekader

Bij het opstellen van een bestuurlijk referentiekader is er de keus tussen een bestaand referentiekader, bijvoorbeeld de Code voor Goed Bestuur, de ‘Leidraad Aspect Governance’ of een combinatie van externe richtlijnen en kaders in combinatie met eigen bestuurlijke thema’s. In een bestuurlijk referentiekader komen meestal standaarden voor de volgende beleidsterreinen aan bod:

- Identiteit en leiderschap
- Onderwijs
- Kwaliteitszorg
- Personeelsbeleid
- Bedrijfsvoering
- Financiën
- Middelenmanagement
- Goed besturen
- Cultuur

Onze ervaring is dat veel besturen nog geen bestuurlijk referentiekader hebben. Is zo’n referentiekader niet aanwezig en evenmin een op basis daarvan geschreven zelfevaluatieverslag, dan kan een auditteam de benodigde informatie over de kwaliteit van de organisatie en de kwaliteit van de besturing doorgaans halen uit diverse beleidsplannen, verslagen of andere documenten. Door die te gebruiken, brengt u bovendien een directe koppeling aan tussen de cyclus van kwaliteits- en organisatieverbetering en de bestaande planning- en controlcyclus. Zo’n audit betekent meer voorbereiding voor het auditteam. In zo’n audit ligt de focus vooral op:

- Naleving van een bestaande en door het management geaccepteerde code voor goed bestuur, het bestuursreglement en andere externe kaders, reglementen en uitgangspunten.
- De resultaten van de interne en externe (school)audits die eerder gehouden zijn.
- De mate waarin de scholen hun verbeterplannen hebben gerealiseerd en in hoeverre het bestuur/management deze voortgang heeft bewaakt.
- De mate waarin de verbeterplannen geleid hebben tot resultaten bij de scholen en in hoeverre het bestuur deze voortgang heeft bewaakt.
- De vorderingen bij het realiseren van strategische en tactische beleidsthema’s, zoals onderdelen en samenhang binnen de planning- en controlcyclus. Een voorbeeld is de relatie tussen managementcontracten, verbeterplannen en persoonlijke ontwikkelingsplannen.
- Het leren van elkaar en de sturing daarop.

Thema's voor een bestuurlijke audit

- De specifieke toegevoegde waarde van elke managementlaag ten opzichte van de kernfunctie: het onderwijs als primair proces. (In plaats van dat deze lagen een doel op zich vormen)
- De wisselwerking tussen bestuur en de scholen, tussen bestuur en stafbureau
- De effectiviteit en efficiëntie van de structuur
- De sturing op krimp en groei
- De speelruimte van de scholen
- De vorm en inhoud van het competentie management
- Het partnerschap met belanghebbenden en hun invloed op het beleid
- De borging van de ondergrens van kwaliteit
- De code 'goed besturen'
- De aantrekkelijkheid van de werkgever
- De lust of last van de keten
- Leren van elkaar

Het is aan te bevelen een referentiekader op maat te maken, dus een combinatie te zoeken van interne en externe standaarden die relevant zijn voor uw organisatie. Probeer om deze standaarden in zo concreet mogelijke resultaat termen te omschrijven. Verbeterpunten die specifiek gelden voor uw organisatie, komen dan beter naar voren.

“Het auditverslag is uitstekend materiaal voor het bestuur bij haar bezinning op de toekomst omdat er onderwerpen aan de orde komen zoals:

- *Relatie tussen bestuur en algemene directie*
- *Relatie tussen bestuur en toezicht*
- *Profiel bij vacature algemeen directeur”*

Een bestuurlijke audit uitvoeren

De bestuurlijke audit die het bestuur of bovenschoolse management kan laten volgen op de zelfevaluatie kan worden uitgevoerd door een auditteam, bestaande uit vertegenwoordigers van het bestuur van een andere onderwijsorganisatie. Zo'n intercollegiale audit kan een goede gelegenheid zijn voor bestuurders om feedback te ontvangen en van elkaar te leren.

Het is aan te bevelen het team uit te breiden met externe auditoren, bijvoorbeeld deskundigen uit de publieke sector of het bedrijfsleven. Een breed samengesteld team past beter bij het ruimer opgestelde bestuurlijk referentiekader.

Een andere vorm van de bestuurlijke audit is de geheel externe audit. Hierbij bestaat het team alleen uit externe personen.

“Ik heb als auditor misschien nog wel het meest geleerd van de documenten die ik mocht lezen van mijn collega-bestuurders en van het kijkje dat ik in hun keuken mocht nemen. Het roept soms herkenning en bevestiging op, soms geeft het hele nieuwe ideeën, en soms ook leidde het tot de conclusie: zo wil ik het niet!”.

Randvoorwaarden

Een bestuurlijke audit zou rekening moeten houden met de volgende randvoorwaarden:

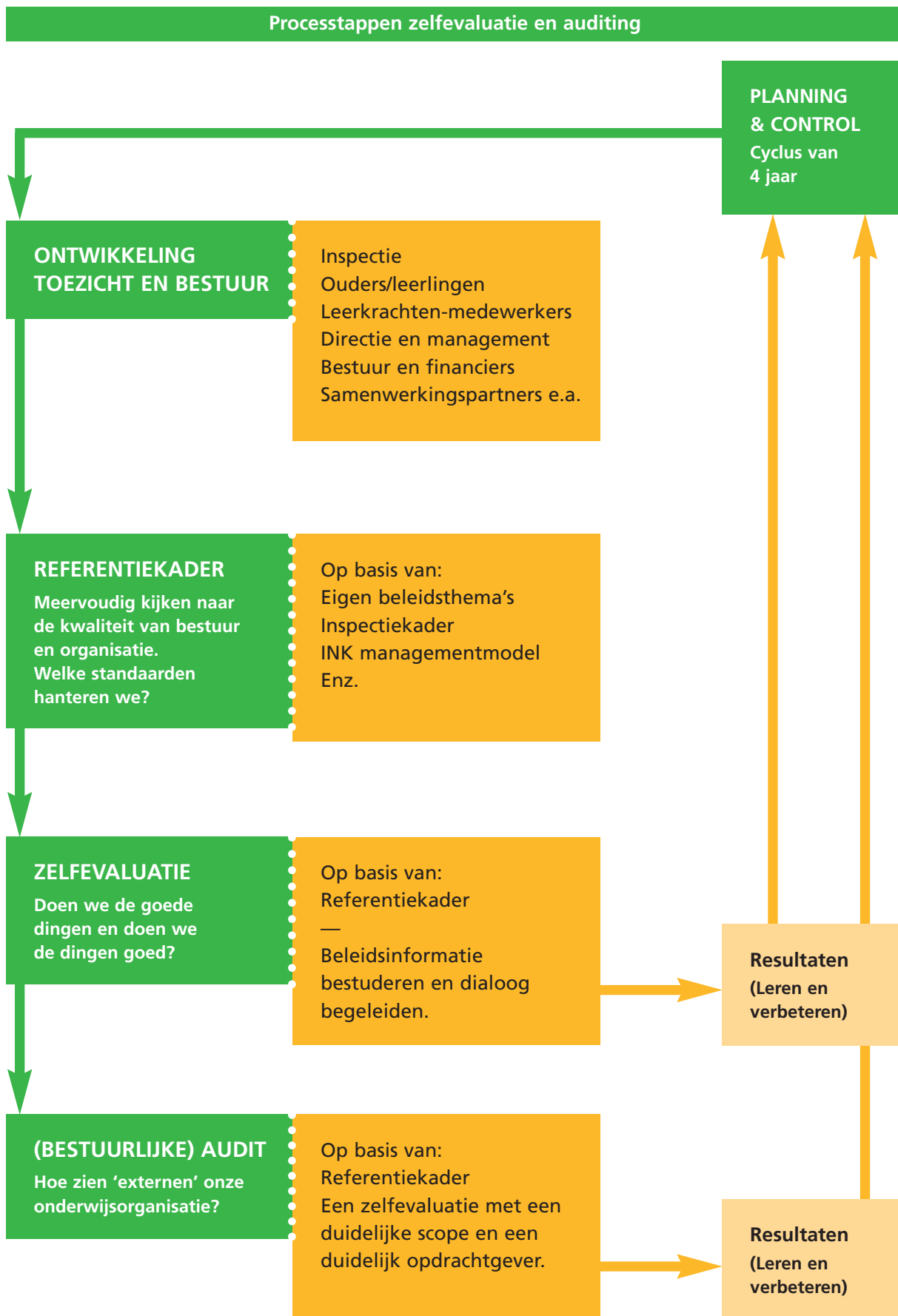
- Zowel het bestuur als de betrokken geledingen staan open voor, en zijn goed geïnformeerd over de wijze van werken. Ze kennen de relevante beleidsdocumenten en zijn goed geïnformeerd over de bedoeling en werkwijze van de audit.
- Het auditteam heeft een juiste mix van collega's die van elkaar kunnen leren, van goede procesbewakers (senior auditor en secretaris) en deskundige specialisten op inhoudelijk terrein.
- Er is een strategisch beleid waaruit het kwaliteitsbeleid kan worden afgeleid.
- Het zelfevaluatieverslag van het bestuur is het uitgangspunt voor de bestuurlijke audit.
- Naast bovenschoolse leidinggevenden en bestuurders denken ook de overige professionals mee over het proces en het product. Ze zijn niet slechts het object van onderzoek.
- Er is vertrouwen en betrokkenen voelen zich veilig om open te spreken.
- Gegevens die al aanwezig zijn, worden optimaal gebruikt en ter inzage overlegd.
- De audit sluit aan op de ontwikkeling van de onderwijsorganisatie én gaat uit van dat wat goed gaat.
- De audit wordt niet vaker dan eenmaal per drie à vier jaar gehouden en krijgt een plaats in de planning- en controlcyclus van het bestuur.

“Aan het begin van het Balans-project wilden we snel en ambitieus toe naar proportioneel toezicht waarbij we als besturen/bestuurders taken en rollen van de Onderwijsinspectie zelf ter hand zouden nemen. In de praktijk is dat niet zo eenvoudig gebleken omdat aan allerlei randvoorwaarden moet zijn voldaan.

Om er een paar te noemen:

- *Je moet beschikken over een referentiekader waaruit duidelijk wordt welke kwaliteitsaspecten je echt belangrijk vindt en met welk resultaat je tevreden bent.*
- *Er moet iets van een pdca-cyclus zichtbaar zijn: scholen (en besturen) stellen doelen, maken zichtbaar wat er van hun acties terecht is gekomen en evalueren en stellen bij.*
- *Dat vraagt een professionele cultuur van planmatig werken, willen weten waar je staat, jezelf en elkaar de maat willen nemen, willen leren en verbeteren.*
- *Er moet voldoende tijd zijn om er echt mee aan de slag te gaan.*

In de praktijk zie je dat nog maar heel beperkt aan deze randvoorwaarden is voldaan. Ik heb daaruit geleerd dat je de Onderwijsinspectie niet te snel ‘de deur uit’ moet willen helpen. Je moet veel tijd en energie steken in het werken aan een cultuuromslag. Anders blijf je steken in goedbedoelde pogingen.”



■ THEORIE

Onderwijsorganisaties zijn op zoek naar een planning- en controlcyclus waarbinnen zelfevaluatie en auditing een plaats heeft. Als onderwijsorganisaties een professioneel en geïntegreerd stelsel van planning en control ontwikkelen dan ondersteunt dat de organisatie in het monitoren en realiseren van haar ambities; om te leren, te verbeteren en na te kunnen gaan of alles ‘in controle’ is en men voldoet aan de gestelde externe verplichtingen.

Bevatten strategische en operationele beleidsplannen de doelen voor de langere, respectievelijk kortere termijn, in de controlcyclus wordt informatie vergaard en geanalyseerd om te kijken in welke mate deze doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd zijn/worden. Sturings- en verantwoordingsinformatie moeten gedurende het hele jaar worden opgebouwd en regelmatig kunnen worden ingezien. Sturingsinformatie heeft betrekking op de koers, de plannen, de doelen en de realisatie. Verantwoordingsinformatie is meer de rapportage over de resultaten. Informatie die de basis moet vormen voor de verantwoordingsdialoog met relevante belanghebbenden. Zowel voor de ontwikkeling als voor de verantwoording van de onderwijsorganisatie zijn zelfevaluaties en audits geëigende instrumenten om gegevens over de kwaliteit van het bestuur, het onderwijs en de organisatie boven tafel te krijgen. Zelfevaluaties en audits leveren bouwstenen voor de plancyclus, de beleids- en actieplannen, maar vormen ook onderdeel van de periodieke rapportages en het controleproces.

Een organisatie die streeft naar voortdurende kwaliteitsverbetering en goede relatie met haar belanghebbenden, kiest er bewust voor om zichzelf te (laten) evalueren om daarvan te leren en te verbeteren. Het bestuur als uiteindelijke verantwoordelijke voor de organisatie dient daarvan een integraal onderdeel te zijn.

Uit de Q*Primair monitor Kwaliteitszorg (2006) blijkt dat veel onderwijsorganisaties in het PO nog niet beschikken over een integrale cyclus van planning en control die goed functioneert. Enkele vragen van onderwijsorganisaties luiden:

- Hoe krijgen we een goed werkende planning- en controlcyclus en ook nog zonder dat de overhead toeneemt?’
- Hoe krijgen we een planning- en controlcyclus, waarvan de zelfevaluatiecyclus (inclusief auditing) integraal onderdeel uitmaakt.
- Hoe krijgen we een planning- en controlcyclus in aansluiting met meervoudige publieke verantwoording (MPV)?
- Hoe komen we tot meer eenduidige, concrete doelen en resultaten?
- Welke ken- en stuurgetallen doen er nu toe, zijn betrouwbaar, bestuurbaar?
- Wat betekent dit alles voor ons gedrag en onze gesprekken met directeuren?

“De hele organisatie gaat beter met planning en control werken. We kenden de term, we dachten dat we het deden, maar uit de zelfevaluatie en de audit bleek dat het eigenlijk nergens op leek.”

Vaak wil men met een verbinding tussen de planning- en controlcyclus en de zelf-evaluatiecyclus het volgende realiseren of versterken:

- Voldoen aan de externe verplichtingen die worden gesteld door wet- en regelgeving.
- Aantoonbaar maken aan interne en externe belanghebbenden welke inspanningen de onderwijsorganisatie doet om voortdurend te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van bestuur, onderwijs en organisatie.
- Op centraal niveau coördineren, bewaken en 'spiegelen' van kwaliteitszorg, met bijbehorende instrumenten, producten en resultaten, in het licht van de ambities en doelstellingen van de onderwijsorganisatie en wet- en regelgeving.
- Stimuleren van uitwisseling van good practices en het leren van elkaar.
- Periodieke reflectie op het onderwijs en de wijze van organiseren wordt een vanzelfsprekendheid.
- Het verkrijgen van interne en externe feedback op het opereren van de organisatie moet stimuleren tot leren en verbeteren, zodat uiteindelijk de belanghebbenden er beter van worden.
- Efficiënter en effectiever maken van het geheel door een koppeling te leggen tussen de zelfevaluatiecyclus en de planning- en controlcyclus

■ PRAKTIJK

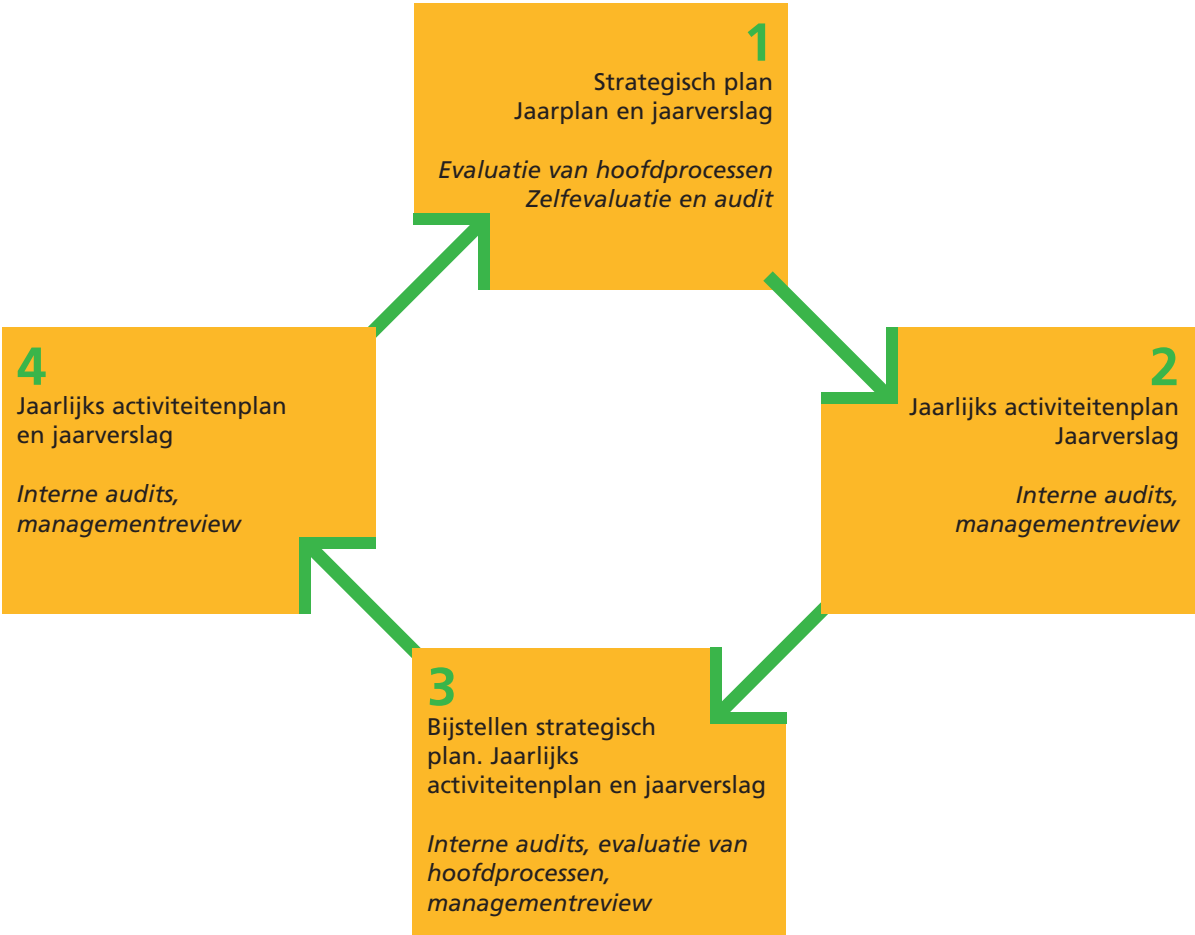
Aandachtspunten

1. Formuleer een eenduidige cyclus met een horizon op korte en langere termijn. Benoem hierin duidelijk de plaats van zelfevaluatie en audit(s). Zorg bijvoorbeeld dat de elementen uit het referentiekader ook terugkomen in de beleidsplannen.
2. Koppel deze aan een (jaar)kalender, zodat voor iedereen duidelijk is wat wanneer verwacht wordt.
3. Neem afspraken over door te voeren verbeteringen naar aanleiding van zelfevaluaties en audits op in de cyclus, bijvoorbeeld in een jaarplan of managementcontract.
4. Benoem de voortgang over de afgesproken verbeteringen tot onderwerp in managementgesprekken of gesprekken met het bestuur.
5. Plan en organiseer een of tweemaal per jaar een beoordeling van het management als onderdeel van de planning- en controlcyclus. Input voor de bespreking zijn de periodieke managementrapportages met de belangrijkste ken- en stuurgetallen, de resultaten van zelfevaluaties en audits (indien in die periode uitgevoerd), de voortgang van de verbeteracties, externe en interne onderzoeksresultaten, klachten, onderwijsprestaties, e.d. Zo'n review maakt een goede en integrale analyse en beoordeling mogelijk. Het legt daarmee een basis voor de volgende beleidsplannen en/of verbeteracties.
6. Beleg de coördinatie en ondersteuning van bovengenoemde activiteiten op centraal niveau, bijvoorbeeld binnen een bestuursbureau. Zorg in die zin voor een optimale ondersteuning voor de scholen.

Voorbeeld van een vierjarige beleidscyclus

Eens in de vier jaar wordt het strategisch plan herzien. Voorafgaand aan die herziening vindt een evaluatie plaats van wat bereikt is in de afgelopen jaren. Daarbij spelen de verslagen van de interne audits en de rapportages over tussentijdse evaluatie over de kwaliteit van de hoofdprocessen een rol in de totale zelfevaluatie van de organisatie. Op deze wijze is de zelfevaluatie een samenvatting van een evaluatie- en verbeteringsproces over vier jaar.

De cyclus van strategische beleidsvorming



“We werkten tot voor kort alleen maar met jaarplannen. Dat werkte prima, omdat het paste in de situatie zoals die zich voordeed. Nu een aantal basale zaken op orde is, hebben we inmiddels een strategisch plan waarover we tevreden zijn: met een duidelijke koers en voldoende concreet om onze acties af te stemmen. Bovendien maakt het plan straks evaluatie en een audit mogelijk. Een integrale, sluitende benadering van kwaliteit/kwaliteitszorg is gewoon noodzaak.”

In het kader van het project 'Balans' gingen zeven schoolbesturen aan de slag met zelfevaluatie en auditing. Ze hebben allemaal op een of andere manier ervaringen opgedaan met zelfevaluatie en auditing. Omdat de besturen verschillen in achtergrond, verschiden ook de manier van werken en de resultaten.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de diverse schoolbesturen aan de slag zijn gegaan en wat ze geleerd hebben van hun ervaringen.

1. OPENBAAR ONDERWIJS ZWOLLE EN REGIO

Het Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio (OOZ) is in 1999 verzelfstandigd en bestuurt 31 scholen in het primair onderwijs, waaronder sbo scholen, 4 VO scholen en 1 VMBO-school.

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

Kwaliteitshandboek

Om meer regie te kunnen voeren op schoolontwikkeling en scholen bewust te laten worden van zichtbare kwaliteit, stelde het Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio (OOZ) een handboek samen. Dat gebeurde door een kleine projectgroep in overleg met de directeuren. In het handboek wordt aansluiting gezocht bij begrippen als schoolontwikkeling (vanuit een eigen autonomie binnen het bestuurskader), bovenschoolse monitoring (doen de scholen de goede dingen en doen ze die goed? Heb ik als bestuurder zicht op deze kwaliteit?) en de 'PDCA-cirkel' (Plan Do Check Act). Scholen kiezen zelf kiezen welk evaluatie-instrument ze gebruiken om het onderwijs te analyseren. Ze moeten interne en externe instrumenten gebruiken. Ze zijn verplicht deze cyclus in een periode van vier jaar in te plannen. Het kwaliteitshandboek helpt en bevat formats voor jaarplan, jaarverslag en schoolplan.

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

De bestuurder van OOZ leerde tijdens het project Balans dat het invoeren van een professioneel auditsysteem vraagt om een breed draagvlak. Hij ervaaarde dat professioneel ingestelde auditoren een voorwaarde zijn voor audits die moeten leiden naar organisatieontwikkeling. Auditing mag geen incidentmethodiek zijn en moet op zowel bovenschools als op schoolniveau inzetbaar zijn. Een professionele invoering kost bovendien behoorlijk wat geld.

Een tweede ervaring is dat het gericht kijken en bevragen binnen de auditsystematiek een vaardigheid op zich is. Je moet regelmatig oefenen om het niveau te behouden c.q. te verhogen.

Inmiddels zijn er auditoren opgeleid.

2. STICHTING PROCEON (HILVERSUM)

Stichting Proceon (voor Protestants Christelijk Onderwijs in het Gooi en Omgeving) is het bevoegd gezag van zeventien basisscholen. Proceon werkt nog niet zo lang met een structuur van bovenschools management en een bestuur op hoofdlijnen.

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

Projectplan

Proceon heeft een projectplan 'Kwaliteitszorg met stip' opgesteld en is begonnen met de uitvoering ervan. Belangrijk element daarin is het opzetten en uitvoeren van zelfevaluaties en audits tussen de scholen onderling met inbreng van auditoren van een collega-bestuur.

Audit

Er is een bestuurlijke audit uitgevoerd. Deze audit was de eerste binnen het project Balans en daarmee een pilot voor de deelnemers van Balans. De auditoren hebben op basis van beleidsplannen en jaarplannen tussen 2004 en 2007 zes thema's voor de audit gedestilleerd.

Referentiekader opstellen

Onderdeel van de voorbereiding was het opstellen van een referentiekader voor de audit. Dit kader is gebaseerd op het strategische plan van Proceon 2002-2007. Hieruit werd puntsgewijs de volgende kernopdracht gedestilleerd:

- Eigentijds vorm en inhoud geven aan de protestants-christelijke identiteit.
- Integrale en transparante sturing.
- Vergroten van de kwaliteit van onderwijsuitvoering.
- Samenhangend personeelsbeleid.
- Welbevinden, veiligheid en zelfstandigheid hoog in het vaandel.
- Optimale informatie- en deskundigheidsuitwisseling.
- Financiële soliditeit.
- Behouden en/of uitbreiden marktaandeel.

Uitvoering audit

Gedurende de audit zijn er vier teams van elk twee auditoren in de organisatie aan de slag gegaan. Zij spraken met schooldirecteuren, stafmedewerkers, bestuursleden, leden van het managementteam, leerkrachten en interne begeleiders. Twee scholen zijn bezocht. In de keuze van scholen, directies, functionarissen en managers werd gezorgd voor een zo groot mogelijke spreiding tussen groot en klein, startend en ervaren, scholen uit Hilversum en omgeving.

Auditrapportage

Voor elk van de zes vooraf benoemde thema's van de audit werden apart sterke en verbeterpunten genoemd. De sterke en verbeterpunten per thema richten zich op visie, missie, strategie, pdca-cyclus, en leren.

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

Verbeteringen

Vanuit de audit zijn acties ondernomen die hebben geleid tot verbeteringen in de organisatie. Allereerst is het bestuur zich gaan beraden op haar taak. In de vergaderingen worden nu trenddiscussies gevoerd. Deze leiden tot een duidelijker taakstelling aan de algemeen directeur en duidelijker criteria voor bestuurlijk handelen.

De auditrapportage gaf ook aan dat er te weinig horizontale afstemming was. De directeuren maakten onvoldoende gebruik van elkaars kwaliteiten en kennis. Daarom is een intervisiegroep opgericht en hebben enkele directeuren 'maatjes' gezocht om elkaar te ondersteunen. Verder krijgen enkele startende directeuren begeleiding van ervaren collega's en is de inhoud van het directieoverleg inhoudelijker geworden.

Planning- en controlcyclus

Op basis van de gewenste kwaliteit en de schoolzelfevaluatie stelt elke school een veranderplan op. In deze ontwikkeling wordt cyclisch bijgehouden of de gewenste kwaliteit wordt bereikt of behouden. Elke school beschrijft op zes gebieden zijn gewenste kwaliteit en gebruikt de PDCA-cyclus om de kwaliteit te verbeteren of te behouden.

Op bovenschools niveau krijgt de kwaliteitszorg vorm aan de hand van verschillende documenten, zoals het strategisch beleidsplan, de operationalisering hiervan en diverse verantwoordingsdocumenten.

Aandachtspunten voor de volgende bestuurlijke audits

1. Het is van groot belang dat het referentiekader duidelijk is en dat er een bijbehorende zelfevaluatie ten grondslag ligt aan de audit. Een audit op basis van beleidsplannen als zodanig biedt onvoldoende structuur en maakt het geheel onnodig arbeidsintensief.
2. Het is van groot belang dat individuele auditoren (auditteams) zich individueel goed inlezen en voorbereiden op de audit met de bijbehorende instructies. Auditen is meer dan een goed gesprek voeren en vereist dus goede voorbereiding.
3. Een consensusbijeenkomst met het auditteam is van belang om focus aan te brengen in de thema's en vraagstellingen tijdens het auditbezoek.
4. Gespreksvaardigheden, 'open en onbevangen', blijven cruciaal.
5. Een goede voorbereiding en goede consensus maken ook de rapportage achteraf eenvoudiger en minder arbeidsintensief.
6. Het is belangrijk om vooraf stil te staan bij het type gesprekspartner en goed te focussen op wat je wilt weten van deze functionaris(sen).

3. CONFESSIONEEL PRIMAIR ONDERWIJS WATERLAND (PURMEREND)

Stichting CPOW (Confessioneel Primair Onderwijs Waterland) is voortgekomen uit fusie van veel verschillende organisaties. Het opbouwen van een nieuwe organisatie met een eigen identiteit en een herkenbare koers was een complex proces. CPOW bestuurt 16 basisscholen.

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

Een bovenschoolse audit

CPOW liet een bestuurlijke audit uitvoeren. Het auditteam bestond uit twee bestuurders, het hoofd beleidszaken en een directeur van een collega-stichting en een collega-bestuurder. De projectsecretaris van Balans was aan dit team toegevoegd. De basis voor de audit was een zelfevaluatieverslag. In dit verslag heeft CPOW aan

de auditcommissie op de zes beleidsdomeinen vragen aan de auditcommissie gesteld. De meeste vragen hadden betrekking op de implementatie van het beleid op deze beleidsdomeinen, c.q. de relatie tussen de bovenschoolse en schoolse beleidsvoering.

De auditcommissie stelde aan de hand van het verslag en de vragen een referentiekader vast met de volgende punten:

- Goed bestuur gericht op de relatie toezicht houden, besturen en managen.
- De bovenschoolse organisatie in relatie met integrale sturing.
- Kwaliteitszorg, innovatie en leren van elkaar.
- Samenhangend personeelsbeleid.

Met bovenstaande punten als focus heeft de auditcommissie CPOW een spiegel voorgehouden ten aanzien van het beheren, het besturen en verbeteren van de processen.

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

CPOW heeft de punten uit de managementletter genomen als basis voor een verbeterplan. De volgende trajecten staan op het programma:

- Coaching van het totale management op het beter hanteren van de planning- en controlcyclus.
- Drie bijeenkomsten in 2007-2008 op scholen van de stichting waarbij 'good practice' op de agenda staat. Uitnodigingen aan management van de scholen en aan personeelsleden die bij het onderwerp betrokken zijn.
- Het samenstellen van een nieuw meerjarenplan/jaarplan/activiteitenplan met nadruk op het formuleren van concrete doelen, prestatie-indicatoren en integrale benadering.

4. STICHTING PRIMAIR ONDERWIJS UTRECHT

SPO Utrecht is sinds 2003 het schoolbestuur van de 32 openbare scholen voor primair en speciaal onderwijs in Utrecht, Vleuten en De Meern.

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

Start

SPO Utrecht is begonnen met de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem, op basis van het INK managementmodel. Dit systeem maakt duidelijk wat de kwaliteitsstandaarden zijn en welke informatie over de kwaliteit op school- en bestuursniveau wordt verzameld. De informatie is ook bedoeld voor 'benchmarking' binnen en buiten de SPO Utrecht. Voor de directeur en het team betekent dit dat zij aan de hand van gegevensanalyse beter kunnen laten zien hoe ze zaken aanpakken, of dat tot resultaat leidt en hoe ze doel en aanpak bijstellen op grond van de informatie uit het kwaliteitszorgsysteem. Aggregatie van de informatie naar bovenschools legt de basis voor de ontwikkeling van SPO-beleid en de sturing van de algemene directie. Bovendien is die informatie belangrijk voor oordeelsvorming door het bestuur.

Gegevens verzamelen

Als referentiekader ordende de werkgroep kwaliteitszorg de kwaliteitsindicatoren op basis van het INK managementmodel.

In het eerste projectjaar lag het accent op het verzamelen van gegevens, rapportage en de manier van analyseren. Voldoen de indicatoren? Leveren ze relevante informatie? Hoe moet de rapportage eruit zien? Hoe kun je de gegevens analyseren? Wat kunnen we met de opbrengst? Kunnen we een verbinding maken met de planning- en controlcyclus?

Communicatie

In het tweede projectjaar werden de directeuren geïnformeerd over de aanpak van de kwaliteitszorg. Centraal stond de rol van de directeur: wat doe ik hiermee binnen mijn school, hoe informeer ik het team en de medezeggenschapsraad, hoe stuur ik aan, wat is mijn rol, wat wil ik met de opbrengsten, enzovoorts. Vervolgens werd de Gezamenlijke Medezeggenschapsraad geïnformeerd. De boodschap was met name: bij de start gaat het vooral om het leren werken met het referentiekader, het verzamelen en analyseren van gegevens. De kwaliteitsoordelen zijn gebruikt bij de opzet van hun nieuwe meerjarenbeleidsplan. Tot slot was er aandacht voor de kwaliteitsontwikkeling in het personeelsblad.

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

Deelname aan Q*Primair project Balans heeft ons gesterkt in het besef dat je goed moet weten wat je wilt als je kwaliteitszorg echt gestalte wil geven. Kwaliteitszorg heeft ook veel te maken met de manier waarop je naar je eigen organisatie kijkt. Instrumenten en zelfevaluaties geven altijd een beperkt beeld van de werkelijkheid. Een audit of collegiale visitatie geeft naast waardevolle informatie hoe het nog beter kan, ook zicht op de beperkingen om objectief naar de eigen organisatie te kijken. De blik van anderen is daarmee erg waardevol.

5. VERENIGING CHRISTELIJK ONDERWIJS OOST NEDERLAND (ENSCHEDÉ)

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

De audit

De VCPO Oost Nederland heeft een bestuurlijke audit uitgevoerd. Het auditteam bestond uit collega's van de Balansgroep. Na een gezamenlijke voorbereiding (consensusbespreking) heeft het team de taken verdeeld. De groep heeft zich gesplitst in twee auditteams.

Eén team heeft zich gericht op de thema's sturing (leiderschap), strategie (visie/doelen), kwaliteit (primaire proces) en rendement voor klanten/leveranciers/medewerkers (ervaren medewerkers en ouders dat ook?).

Het andere auditteam heeft zich gericht op sturing (leiderschap) en structuur, personeelsbeleid (visie/doelen), kennis (borgen en delen/competentieontwikkeling) en middelen (zoals geld/gebouwen).

Referentiekader voor de bestuurlijke audit

De zelfevaluatie heeft de bouwstenen voor de audit aangeleverd. Daarnaast heeft het auditteam aan de algemeen directeur verzocht om zo concreet mogelijk te formuleren waarop de audit gericht zou moeten zijn.

De volgende vragen werden aan het auditteam voorgelegd:

- Wat helpt in de toekomst de scholen beter te doen functioneren?
- Is de afstand niet te groot (dorpscultuur-stad/school-bestuur)?
- Functioneert het bestuurscentrum naar wens?
- Is de scheiding bestuur-toezicht optimaal?

Op basis van de zelfevaluatie en de aanvullende vragen van de algemeen directeur zijn tijdens de consensusbespreking de volgende punten vastgesteld om te bespreken en te onderzoeken.

- Wat is de besturingsfilosofie? Wat doet het bestuur?
- Wat is de toegevoegde waarde van het bestuurscentrum? Hoe werkt de relatie tussen bestuurscentrum en algemeen directeur? Wat is de speelruimte voor de scholen?
- Hoe werkt de pdca-cyclus op de diverse niveaus?
- Het marktaandeel/krimp en groei: criteria voor sluiting, c.q. afstoting van scholen? Welke visie ligt hieraan ten grondslag? Hoe is gestuurd op toename van het aantal leerlingen?
- Eenheid en verscheidenheid/de horizontale verbinding tussen scholen.
- Wat maakt een VCO-school een VCO-school?
- Hoe wordt kennis verkregen, gedeeld en geborgd?
- Wat is het beleid ten aanzien van de onderwijsopbrengsten? Is er sprake van integrale resultaatmeting per school?.
- Personeelsbeleid: Hoe krijgt het competentie management vorm?
- Goed besturen: Transparantie, intern toezicht, integriteit, vertrouwen, onafhankelijkheid.

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

- De voorbereiding, waaronder het schrijven van een zelfevaluatie, vraagt een grote tijdsinvestering (loont zeker!) en een goede planning.
- Betrek kritische meelezers uit verschillende geledingen van de organisatie bij het schrijven van de zelfevaluatie.
- Een procesbegeleider en kritische meelezer van buiten de eigen organisatie functioneert als een goede katalysator (zowel inhoudelijk als procedureel).
- Formuleer tijdig gerichte vragen voor de auditoren, zodat zij zich gericht kunnen voorbereiden en jij als auditee maximaal rendement haalt uit de audit.
- Overleg vooraf met de auditgroep wie men in de organisatie wil ontmoeten, om daarmee de auditoren optimale kans te bieden een valide en betrouwbare indruk van de auditee te krijgen.
- Ook de mensen (bijvoorbeeld de scholen) die een auditteam ontvangen, dienen goed te worden voorbereid: wat kunnen zij verwachten, lezen van de zelfevaluatie, zorgen voor een goede logistiek.
- Een goede logistiek zorgt ervoor dat de auditoren hun werk zonder hindernissen kunnen verrichten.

- Overleg met (voorzitter en secretaris van) de auditgroep over het conceptverslag.
- Bespreek het verslag binnen de eigen organisatie.

6. STICHTING PRISMA (PANNINGEN)

Stichting Prisma bestuurt 13 basisscholen in de regio Helden en Kessel. Een van de kwaliteitszorgactiviteiten in het kader van het project Balans was een schoolaudit op De Horizon en De Wissel. Deze Prisma-pilotscholen werken collegiaal en intervisiegericht samen op het gebied van kwaliteitsontwikkeling.

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

Beide scholen willen met en van elkaar leren in een 'smalle audit': smalle 'scope', smal van thematiek. Zij willen wel professionele spelregels hanteren.

Dat betekent:

- De geaudite partij als opdrachtgever.
- De auditerende partij als reflector en spiegel.
- Bij beide teams een goede voorbereiding op de rol tijdens de audit.
- De audit wordt gekoppeld aan zelfevaluatie, referentiekader, rapportage, consensusgesprek en – indien nodig – managementletter.
- De audit(s) zullen een relatie hebben met (een van de) nieuwe schoolplandoelen.
- De opbrengst (rapportage + aanbevelingen) moet gebruikt kunnen worden voor zowel verticale verantwoording (management, bestuur, inspectie) als horizontale verantwoording (ouders, team, collega-scholen).

Vorbereiding

De Wissel werd de geaudite partij (= de opdrachtgever); De Horizon voerde de audit uit. De audit vond plaats in april 2007. Vervolgens werden de rollen omgedraaid: De Horizon werd de geaudite partij (= de opdrachtgever); De Wissel voerde de audit uit.

Specifieke voorbereiding voor de auditee (de opdrachtgever):

- Stel een intern meedenkteam samen.
- Bepaal de reikwijdte, het referentiekader (de scope), bijvoorbeeld: 'Leerlingenzorg'.
- Training en instructie.
- Schrijf een beknopte zelfevaluatie met dit referentiekader.
- Zelfevaluatie: bestaande informatie inventariseren.
- Zelfevaluatie: wees feitelijk, openhartig, beschrijf enkel de hoofdzaken, dwarsverbanden, benoem sterke punten en verbeterpunten.
- Formuleer de auditopdracht; geef 'smart' aan wat de audit je moet opleveren.
- Maak een keuze wie je in je team laat auditen.
- Geef als directeur leiding aan het gehele proces, maar laat anderen meedenken en uitvoeren; blijf op de auditdag in de rol van de opdrachtgever.
- Maak een strak dagplan voor de dag van de audit.

Specifieke voorbereiding voor het auditteam:

- Stel een intern meedenkteam samen.
- Bestudeer de feitelijke informatie (documentstudie) die je wordt aangereikt.

- Taakverdeling vaststellen; directeur als leider van het proces; wie schrijft?
- Training en instructie (trainingsdag 27 maart 2007: rolopvattingen auditor + organisatie-ontwikkeling + de wijze van vragen stellen en de wijze van rapporteren);
- Het stellen van auditvragen.
- Na de audit: consensusoverleg en rapportage schrijven.

Kritische succesfactoren (voor zowel auditee als auditor):

- Wat wil ik bereiken, wat is mijn visie of eindbestemming?
- Welk doel zal mij bij mijn visie brengen en op welke datum wil ik die bereiken?
- Wat is de precieze omvang van mijn doel(en)? Wat komt er allemaal bij kijken?
- Welke belangrijke mijlpalen kom ik op weg naar deze doelen tegen?
- Welke vaardigheden heb ik die mij kunnen helpen mijn doelen te bereiken?
- Welke vaardigheden moet ik ontwikkelen om alles gedaan te krijgen?
- Welke hulp of ondersteuning heb ik daarbij nodig?
- Hoeveel tijd moet ik er dagelijks of wekelijks aan besteden?
- Hoe denk ik deze tijd in mijn agenda in te plannen?
- Voor welke dwaalwegen moet ik uitkijken?
- Wie zal ik vragen mij aan mijn voornemens te houden en me op schema te houden?
- Wat zijn de gevolgen als ik mij niet aan mijn plan houd?
- Wat is de beloning als ik me aan mijn plan houd en mijn doel bereik?

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

De audit op de scholen heeft geleid tot:

- Scholing van de directies en medewerkers over zelfevaluatie van audits.
- Systematisch nadenken over en werk gemaakt van de eigen onderwijspraktijk vóór het schrijven van het nieuwe schoolplan.
- Een kwaliteitsverbetering op methodische wijze in de bovenschoolse en schoolse Prismaplannen.
- Een aanzet voor een nieuwe besturingssystematiek en een planning- en controlsystematiek.

Geleerd als bestuurder

- Elke (nieuwe) ontwikkeling is een leerproces met een aantal kenmerken: onderzoeken – huidige situatie – knelpunten/verbeterpunten – uitproberen – evalueren – opnieuw vaststellen en dan pas borgen.
- De (publieke) verantwoordingsrol en de waarde van het zichtbaar maken van het bewustwordingsproces, keuzeprocess, opbrengstproces, kostenproces, tijdproces, prestatieproces.
- Elke ontwikkeling vraagt strategisch denken, processtappen formuleren, tijd, communicatie, samenwerking, bijsturing, een feestelijk moment wanneer een belangrijk doel is bereikt.

7. SALOMO, STICHTING VOOR CHRISTELIJK PRIMAIR ONDERWIJS ZUID-KENNEMERLAND (HAARLEM)

Salomo bestuurt 17 christelijke basisscholen in Haarlem en omstreken. Daaronder bevinden zich scholen voor speciaal basisonderwijs en scholen die zich ontwikkelen tot brede scholen.

De organisatie heeft een systeem voor zelfevaluatie en audit voor haar scholen ontworpen. In een pilot zijn de eerste ervaringen opgedaan met de gekozen werkwijze.

■ WAT HEBBEN WE GEDAAN

De audit

De opzet was dat de school een zelfevaluatie zou opstellen en daarbij zelf zou bepalen wat de focus van de evaluatie zou zijn (bijvoorbeeld de leerlingzorg). Het auditteam zou zich in de audit beperken tot dit thema/deze thema's.

Doel van de audit was de school verder te helpen in de eigen ontwikkeling door de school als het ware een (kritische) spiegel voor te houden en aan de school terug te koppelen wat de sterke punten zijn en welke verbeter- of aandachtspunten er zijn. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling dat het auditteam als een soort onderwijsinspectie zou fungeren. Er is ook afgesproken dat de bovenschoolse directie geen inhoudelijke bemoeienis zou hebben met de pilot. De bovenschoolse directie zorgde voor de procesbegeleiding en faciliteiten. Het auditteam zou het auditverslag van de bevindingen niet aan de bovenschoolse directie sturen. De school was de eigenaar van het verslag; de keuze om het verslag aan de bovenschoolse directie te sturen is aan de scholen zelf overgelaten.

Uitgangspunten

Ten aanzien van de zelfevaluatie zijn onder andere de volgende uitgangspunten vastgesteld.

- De school die een audit ondergaat is zelf verantwoordelijk voor de opstelling en tijdige aanlevering van het zelfevaluatierapport en eventuele bijbehorende stukken (vier weken voorafgaande aan de uitvoering van de audit).
- De zelfevaluatie heeft betrekking op een thema dat door de school zelf is gekozen (meerdere thema's mag ook); het ligt voor de hand de aandacht te richten op verbeterdoelen waaraan in het kader van het kwaliteits- en/of schoolplan is gewerkt; de school is zelf opdrachtgever van de audit!

Ten aanzien van de audit zijn onder andere de volgende uitgangspunten bepaald.

- Het auditteam bestaat uit vier leden: drie directeuren (waarvan twee VCPO-directeuren en één directeur van een collega-bestuur) en een interne begeleider.
- Een van 'onze' directeuren is voorzitter van het auditteam; de voorzittersrol wisselt per keer, maar wordt telkens uitgeoefend door een directeur die in een eerdere audit al als lid heeft meegedraaid.
- De voorzitter doet tevens de intake (ruim voordat de audit wordt uitgevoerd bezoekt hij de directie van de ontvangende school om de nodige afspraken te maken over inhoud, uitvoering en praktische organisatie), regelt alles wat geregeld moet worden en zorgt voor de verslaglegging/het auditrapport.

- In verband met de tijdsinvestering worden bij de samenstelling van het auditteam vooral directeuren ingezet die volledig ambulante zijn. Dat geldt in elk geval voor het voorzitterschap: dat laten we in beginsel alléén uitoefenen door volledig ambulante directeuren (vanwege het tijdsbeslag); directeuren met lesgevend taken worden als lid ingezet of zijn reserve.
- Directeuren die in het auditteam zitting nemen hebben de tweedaagse audittraining gevolgd.
- We werken volgens een estafette-model, waarbij auditoren die voor het eerst meedoen altijd als 'lid' beginnen (nooit als voorzitter) en kunnen leren van een collega/voorzitter die al bij een of meer eerdere audits betrokken is geweest. Niet-volledig ambulante directeuren stellen we in staat als 'meekijkend' lid mee te doen, waarna zij in een daaropvolgend schooljaar als auditor kunnen meedraaien.
- Omdat we gebruik maken van externe auditoren, zullen we 'onze' auditoren op onze beurt uitlenen voor audits bij het collega-bestuur. Dat doen we met gesloten portemonnee. Een externe audit vergt van een auditor twee dagen.
- Voor het auditteam wordt een vaste kern van auditoren gevormd, die bestaat uit negen directeuren en zes IB'ers; jaarlijks zijn maximaal zes externe auditoren nodig (wanneer bij elke audit een andere auditor aanschuift).
- Op basis van de ervaringen met de eerdere audits schatten we in dat per audit een tijdsinvestering is vereist van 2 dagen (lid), respectievelijk 3,5 dag (voorzitter; inclusief intake en verslag); er is een planningsschema voor komend schooljaar opgezet (zie hieronder) waarin de minimale tijdsinvestering 2 dagen per persoon bedraagt (IB'ers en directeuren die één keer 'meekijkend' lid zijn) en de maximale tijdsinvestering 7,5 dag (directeuren, die voorzitter én lid zijn; inclusief 'uitlenen' aan het collega-bestuur).

Resultaten en evaluatie

- Er wordt een planningsschema opgesteld voor het komende schooljaar; aan het eind van het jaar wordt geëvalueerd of het gewerkt heeft zoals we dat wilden.
- Elke audit eindigt met een auditrapport met conclusies voor de school die de audit heeft ondergaan; het rapport is eigendom van deze school.
- Om te kunnen leren van elkaar en ervaringsuitwisseling te bevorderen gaan we ervan uit dat de directeur van een school die geaudit is op de maandagvergaderingen volgend jaar een korte presentatie voor de collega's verzorgt over de auditbevindingen en de belangrijkste leerpunten/'eye-openers'.

Planning

- Jaarlijks vinden er zes audits plaats: twee in de periode tot de kerst, een vóór de krokusvakantie, twee tussen de krokus- en de meivakantie, een na de meivakantie en vóór de zomer.
- Op deze manier ondergaat elke school eenmaal in de drie jaar een audit; meer is niet haalbaar vanwege de vereiste tijdsinvestering, minder is niet wenselijk omdat de audit zich in feite richt op deelonderwerpen en er mag worden aangenomen dat een school na bijvoorbeeld twee jaar weer met andere verbeterthema's aan de slag is.

■ WAT HEBBEN WE GELEERD

Belangrijke conclusies na afloop van de pilots waren:

- Het voortraject is essentieel: het is heel belangrijk dat vooraf met de 'ontvangende' school de verwachtingen heel goed worden doorgesproken en dat voor de school ook duidelijk is wat er aan het auditteam moet worden aangeleverd om een audit uit te voeren die echt zinvol is voor de school.
- De school moet in staat zijn om een concrete zelfevaluatie op te stellen. Daarbij hoort dat de school een cyclisch plan moet hebben: 'Dit is het thema, waarop wij ons als school willen laten auditen, dit was (is) ons plan, dit is wat we gedaan/gepresteerd hebben, dit is wat we er zelf van vinden'.
- Er moet aan een aantal andere randvoorwaarden zijn voldaan: de school moet zich kwetsbaar durven opstellen (openheid van zaken willen geven, durven aangeven wat minder goed gaat of waarmee men geen raad weet), de audit moet zich in een 'veilige' atmosfeer voltrekken, het team moet erbij betrokken zijn, weten waar het over gaat, er moet in overleg een goede tijdsplanning worden opgesteld die als niet-vrijblijvend wordt opgevat.
- De min of meer toevallige samenstelling van het team uit de pilot was wat ongelukkig: drie uit één school was wat te veel van het goede. Een goed idee zou zijn om een soort vaste kern in het team in stand te houden, maar bij elke nieuwe audit één lid te vervangen. Denk bijvoorbeeld aan een wisselsysteem waarin zo'n vijftien mensen meedoen.
- Het is prettig om een relatieve buitenstaander in het auditteam te hebben.
- Een externe voorzitter is niet noodzakelijk. Het zou goed zijn het voorzitterschap regelmatig te laten wisselen.
- Voorzitterschap en verslaglegging zijn aparte taken, waaraan de nodige aandacht moet worden gegeven.
- Het heeft aantoonbare meerwaarde om in het auditbezoek gesprekken met leerkrachten, ouders en leerlingen te hebben.



■ De bestuurders of bovenschools managers die participeerden in het project Balans

Voor eventuele vragen kunt u contact met ons opnemen. Voor commentaar houden wij ons ook aanbevolen.

Thea Meijer Eric van Dorp	Openbaar Onderwijs Utrecht Kaap Hoordreef 36 3563 AT Utrecht Contact: meijer@spoutrecht.nl vandorp@spoutrecht.nl
Chris de Mey	Confessioneel Onderwijs Waterland Postbus 42 1440 AA Purmerend Contact: camdemey@cpow.nl
Henk Norder Anton Willink	Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio Postbus 55 8000 AB Zwolle Contact: h.norder@openbaaronderwijszwolle.nl Klei365@planet.nl
Ben Custers	Stichting Salomo, Zuid-Kennemerland Postbus 2018 2002 CA Haarlem Contact: b.custers@salomoscholen.nl
Henk Peters	Christelijk Onderwijs Oost Nederland Postbus 2393 7500 CJ Enschede Contact: h.peters@vco-oostnederland.nl
Mart Seerden	De Wijnberg Postbus 242 5900 AE Venlo Contact: mseerden@plex.nl
Paul-Dirk van Buuren	Stichting Proceon Postbus 352 1200 AJ Hilversum Contact: pdvb@proceon.nl

■ Overzicht van interessante websites en literatuur

Voor verdere informatie over zelfevaluatie en auditing in het primair onderwijs kunt u terecht op de website www.qprimair.nl. Hier vindt u onder meer:

- een verklarende woordenlijst bij de brochure 'Kijk eens in de spiegel';
- een draaiboek auditing;
- een draaiboek zelfevaluatie;
- formats voor andere andere consensusbesprekingen, een zelfevaluatierapport en een auditrapport;
- een digitale werkmap 'Kwaliteitszorg voor scholen in het primair onderwijs'.

De teksten over goed besturen en verantwoord en zijn gebaseerd op de volgende publicaties:

- Hofmans & Heegsma (2007) *De kwaliteit van het bestuur in het primair onderwijs*
- Harm Klifman (2005) *Educational governance, besturen op hoofdlijnen of raad van toezicht*
- Frans de Vijlder (2005) *Meervoudige publieke verantwoording*. Q*Primair 2005
- Frans de Vijlder (2007) *Good-to-Great in het beroepsonderwijs*
- Ministerie OCW (2007) brief *Governance en andere ontwikkelingen in het toezicht*
- Inspectie van het Onderwijs *Leidraad Aspect Governance pilots GT PO*, versie 5, 2006
- Stevens Consultancy BV *Draaiboek Auditing*, versie 4, 2005 (interne publicatie)
- S. Karstens, P. Slegers en J. Blok *Verslag van het Ziezo project, Zelfevaluatie door scholen primair onderwijs*, SCO-Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam
- *Presteren in het onderwijs, "Van ambitie naar realisatie"*, Speciale uitgave van het INK, 2006

Op de volgende websites vindt u meer informatie over zelfevaluatie en auditing:

www.ink.nl	Instituut Nederlandse Kwaliteit
www.iso.ch	Internationale Standaardisatie Organisatie
www.mpv.kennisnet.nl	Meervoudige Publieke Verantwoording (deelproject Q*Primair)
www.onderwijsinspectie.nl	De onderwijsinspectie
www.schoolaanzet.nl	Samenwerkende onderwijsorganisaties in het primair onderwijs
www.zek-onderwijs.nl	Zelfevaluatiekader(s) onderwijs



PO Platform
Kwaliteit en Innovatie
Q*Primair
Postbus 82158
2508 ED Den Haag
www.qprimair.nl

