

Om de kwaliteit van het onderwijs

Om de kwaliteit van het onderwijs

Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering

Redactie:
Anne Bert Dijkstra
Frans J.G. Janssens

Boom Lemma uitgevers
Den Haag
2012

© 2012 A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens | Boom Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-5931-862-5

NUR 840

www.boomlemma.nl

Voor Leon Henkens

Inhoudsopgave

Voorwoord Annette Roeters | IX

Inleiding Anne Bert Dijkstra en Frans Janssens | 1

Hoofdstuk 1 Kwaliteitsbepaling in het onderwijs | 7
Frans Janssens en Anne Bert Dijkstra

Vensters op kwaliteit: A

*De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste
decennium | 25*

Gerry Reezigt

Hoofdstuk 2 Wat is kwaliteit? | 43
Jaap Scheerens

Vensters op kwaliteit: B

Effecten van toezicht op zeer zwakke scholen | 77

Bep Corporaal en Vic van den Broek d'Obrenan

Hoofdstuk 3 De toegevoegde waarde van een school: begripsbepaling, meting en
causale attributie | 93
Roel Bosker

Vensters op kwaliteit: C

*Ontwikkeling in de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal
onderwijs | 105*

Piet van de Pol en Christa Broeren

Hoofdstuk 4 Over effectieve schoolverbetering en de weerbaarheid van de
praktijk | 121
Peter Slegers en Hans van Dael

Vensters op kwaliteit: D

Opvattingen van scholen over het onderwijstoezicht | 139

Inge de Wolf

- Hoofdstuk 5 Schoolprestatiefeedback als dé sleutel tot schoolverbetering? | 149
Adrie Visscher, Anne Bert Dijkstra en Sjoerd Karsten

Vensters op kwaliteit: E

De relatie tussen toezichthouder en burger: een beschouwing | 171

Bert Bulder

- Hoofdstuk 6 Onderwijskwaliteit en overheidstoezicht | 183
Wim Meijnen

Vensters op kwaliteit: F

De zoektocht naar balans tussen autonomie en kwaliteit in het hoger onderwijs | 201

Obe de Vries en Rick Steur

- Hoofdstuk 7 Perspectieven op kwaliteit | 215
Frans Janssens en Anne Bert Dijkstra

Vensters op kwaliteit: G

Rijkdom van het onvoltooide: review van een review | 247

Ferry de Rijcke

- Over de auteurs | 257

Voorwoord

Onderwijs is belangrijk, voor mensen en voor de samenleving. Dat is geen nieuw inzicht. Je kunt er elke dag over lezen in de krant of op het internet, we hebben er allemaal mee te maken of mee te maken gehad, en velen hebben er een mening over. Onderwijs vormt mensen, helpt kinderen en jongeren zich te ontwikkelen en – als het goed is – de wereld te ontdekken. In het onderwijs verwerf je kennis, die belangrijk is om je in het leven te kunnen redden. Dat blijkt ook wel: banen en inkomen, maar ook wonen en gezondheid blijken samen te hangen met het genoten onderwijs; onderwijs bepaalt in belangrijke mate de levenskansen van mensen. Ook voor onze economie en samenleving is onderwijs een groot goed. De Nederlandse economie is een kenniseconomie, zeggen we dan, en voor allerlei zaken die we belangrijk vinden doen we een beroep op de school. Dat onderwijs belangrijk is blijkt ook uit het geld dat we daarvoor over hebben: in 2012 besteedt de rijksoverheid 31 miljard euro aan onderwijs. Van elke honderd euro die we als land uitgeven, gaan er twaalf naar onderwijs. Na zorg en sociale zaken is onderwijs de grootste post op de rijksbegroting.

Dat we onderwijs belangrijk vinden, betekent niet dat direct duidelijk is waarover dat onderwijs dan moet gaan. Natuurlijk: taal en rekenen, en ook vorming. Maar waar binnen de beschikbare tijd het accent moet liggen, wat precies aan de orde moet komen, en hoe – daarover verschillen de meningen. Dat blijkt wel uit alle discussies die daar op allerlei plaatsen over worden gevoerd. Die discussies laaien verder op wanneer je de vraag stelt wat goed onderwijs is en hoe het ervoor staat met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Dan lopen de meningen zeker uiteen, van ‘achteruitgang’ tot ‘zeer goed’, en alles daartussen.

Om een gesprek over onderwijskwaliteit mogelijk te maken en, het liefst, productief te laten zijn, is het belangrijk te weten wat we onder kwaliteit van onderwijs moeten verstaan en hoe we die het best kunnen beoordelen. Dat blijkt zo gemakkelijk nog niet – het houdt, zoals in het eerste hoofdstuk van dit boek te lezen valt, de gemoederen al lange tijd bezig. Zoals in het begin van de jaren tachtig, toen bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen zich nadrukkelijk bezighielden met de vraag wat daadwerkelijk de kwaliteit van het onderwijs bepaalt en hoe die gemeten kan worden.

Die vraag is in dit boek, waarin wordt uitgewerkt waar het bij onderwijskwaliteit om gaat en hoe kwaliteitsbeoordeling mogelijk is, opnieuw opgepakt. Dat de belangstelling van de Inspectie van het Onderwijs daarvoor meer dan gemiddeld is, zal niet verbazen. Het bewaken van onderwijskwaliteit is immers de taak die parlement en samenleving aan de inspectie hebben opgedragen.

Maar meer nog doet het me genoegen dat dit boek verschijnt als markering van het afscheid van dr. Leon Henkens als hoofdinspecteur primair onderwijs en expertise-centra bij de Inspectie van het Onderwijs. Een passender blijk van waardering laat zich moeilijk voorstellen voor iemand die zich een groot deel van zijn werkzame leven bezighield met onderwijskwaliteit en de bevordering daarvan.

In 1989 bracht een commissie onder zijn voorzitterschap een landenrapport uit over het Nederlandse onderwijsbestel als voorbereiding op de komst van een OESO-beoordelingscommissie, getiteld *Rijkdom van het onvoltooide*. Het was, zo kunnen we achteraf constateren, de eerste keer dat Leon Henkens – die gedurende zijn latere loopbaan bij de inspectie nauw betrokken was bij het jaarlijkse Onderwijsverslag – zich bezighield met een brede, samenhangende beschrijving van de stand van zaken van het Nederlandse onderwijs. Verderop in dit boek wordt nog eens teruggekeken op dat rapport.

‘Het debat over onderwijskwaliteit zal voorlopig wel niet verstommen. Dat is een goede zaak’, zo wordt verderop in dit boek opgemerkt. Onderwijs is er belangrijk genoeg voor, en voor de uitvoering van haar taak heeft de inspectie veel aan een uitwisseling van ideeën op dit gebied. Ik hoop dat dit boek hieraan zal bijdragen.

Het boek bespreekt niet alleen kwaliteit en de meting daarvan, maar plaatst het denken daarover ook in de tijd en gaat de vraag welke kant het op zou moeten, niet uit de weg. Ik juich dat toe, want dat helpt het denken verder. De Inspectie van het Onderwijs kiest die koers overigens niet zelf. Dat doen kabinet en parlement en, achter hen, de samenleving. De uitspraken in dit boek zijn dan ook niet de opvattingen van de inspectie – haar taak ligt immers vast in de wet. De inhoud verschijnt onder verantwoordelijkheid van de redactie en geeft de opvattingen weer van de auteurs. De auteurs zijn verbonden aan universiteiten, werken bij de Inspectie van het Onderwijs of hebben daar gewerkt. Samen vertegenwoordigen ze een grote expertise en langjarige ervaring op het terrein van onderwijskwaliteit en evaluatie. Alle auteurs hebben op verschillende manieren met Leon Henkens samengewerkt. Ik wil hen danken voor hun medewerking aan dit boek, evenals Antje Visser voor haar tekstuele bijdragen.

Graag spreek ik de wens uit dat deze publicatie de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs ten goede komt. Met die inzet – Om de kwaliteit van het onderwijs – weerspiegelt dit boek de drijfveer die ook het werk van Leon Henkens typeerde.

Annette Roeters
Inspecteur-generaal van het onderwijs

Inleiding

Onderwijs vormt mensen, bepaalt in hoge mate de levenskansen van mensen, is van belang voor de Nederlandse economie en draagt bij aan sociale cohesie en een leefbare, op vreedzaam samenleven gerichte maatschappij. Kwaliteit van onderwijs vertegenwoordigt dan ook een groot sociaal en economisch belang. De vraag waaruit die kwaliteit bestaat en hoe die te bepalen is, blijkt echter niet eenvoudig te beantwoorden. In dit boek wordt daartoe een poging gedaan. Daarbij staan drie kwesties centraal: *wat is de kwaliteit van het onderwijs, wie bepaalt die en hoe kan de kwaliteit van het onderwijs worden bevorderd?*

Het vertrekpunt van deze bundel ligt in de beleidsnota *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling* uit 1981 van de toenmalige bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen, die – voor het eerst in het Nederlandse onderwijsbeleid – hebben geprobeerd deze kwesties op systematische wijze te doorgronden. De vraag die nu voor de hand ligt, is of het denken over ‘de’ kwaliteit van het onderwijs en de manier waarop die bepaald en verbeterd kan worden, in de afgelopen decennia is veranderd. Welke stappen zijn gezet, wat heeft dat het Nederlandse onderwijs gebracht, waar staan we nu en hoe zou het verder moeten? Om deze vragen te beantwoorden, wordt in dit boek een dubbel spoor gevolgd. De ruggengraat van het boek wordt gevormd door een aantal hoofdstukken met *theoretische funderingen*, waarin het concept ‘kwaliteit’, de bepaling en de meting daarvan en de mogelijkheden voor verbetering van de onderwijskwaliteit vanuit wetenschappelijke kennis worden uitgewerkt. De theoretische onderbouwing van de kwaliteitsbepaling in het onderwijs wordt gelardeerd met ‘doorkijkjes’ naar de praktijk, met name vanuit het toezicht op onderwijs zoals dat momenteel in Nederland vorm krijgt. Deze *vensters op kwaliteit* geven bij wijze van illustratie een beeld van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op enkele onderdelen en van de rol die het onderwijstoezicht speelt bij het zichtbaar maken daarvan. Daarbij is niet gestreefd naar een beeld dat dekkend is; dat zou het bestek van dit boek te buiten gaan. We geven een kort overzicht van de opbouw van het boek.

Theoretische funderingen

In *hoofdstuk 1* blikken *Janssens en Dijkstra* terug op de kwaliteitsnota uit 1981 en onderzoeken de betekenis van deze nota voor het huidige kwaliteitsdebat. Ze laten zien dat de nota de grondslag heeft gevormd voor de ontwikkeling van een aantal instrumenten waarmee thans de kwaliteit van het onderwijs in beeld gebracht wordt, zoals de periodieke peilingen van het onderwijsniveau (PPON) en het toezicht op de kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs. Ook de destijds onderscheiden kenmerken van onderwijskwaliteit spelen nog steeds een grote rol in het huidige denken en de discus-

sies over de bepaling van de kwaliteit van het onderwijs. Maar niet alles is verlopen zoals de toenmalige bewindslieden het graag hadden gezien. Dat wordt in het hoofdstuk geïllustreerd aan de hand van de ontwikkelingen op het terrein van doelbepaling van het onderwijs: van eindtermen naar kerndoelen, via leerstandaarden naar referentieniveaus.

In *hoofdstuk 2* analyseert *Scheerens* het begrip ‘onderwijskwaliteit’ op systematische wijze. Uit zijn analyse blijkt dat de in de kwaliteitsnota uit 1981 onderscheiden kenmerken ook vanuit het actuele wetenschappelijke perspectief nog steeds een belangrijke rol spelen: input, proces, output en context. *Scheerens* voegt daaraan toe dat juist het perspectief van degene die de vraag ‘Wat is de kwaliteit van het onderwijs?’ stelt, van belang is voor het gewicht dat wordt toegekend aan elk van de vier kenmerken en de relaties daartussen. ‘Kwaliteit’ in de ogen van partijen als de politiek en beleidsmakers, ouders, scholen en inspectie zal dan niet altijd hetzelfde zijn. Ook komt de vraag aan de orde of de kwaliteit van het onderwijs aan de opbrengsten moet worden afgemeten, of dat ook de onderwijsprocessen er daarbij toe doen.

In *hoofdstuk 3* gaat *Bosker* in op de manier waarop de door scholen gerealiseerde leerprestaties gemeten kunnen worden. Het hoofdstuk presenteert een voorstel om de manier waarop thans de opbrengsten van het onderwijs worden beoordeeld aan te vullen met een maat voor de bepaling van de toegevoegde waarde van de school, en bepleit ook de ‘ruwe’, niet-gecorrigeerde resultaten van scholen zichtbaar te laten zijn. Momenteel worden de opbrengsten van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs beoordeeld door de gemiddelde scores op een eindtoets of het examen te vergelijken met een landelijke norm. Door die gemiddelden te corrigeren voor bepaalde achtergrondkenmerken van de leerlingenpopulatie wordt geprobeerd om tot een faire beoordeling te komen. Maar, zo betoogt *Bosker*, volledig vergelijkbare beelden levert dat niet op. Door rekening te houden met wat een school toevoegt aan de leerprestaties van de leerlingen, wordt de beoordeling van de opbrengsten beter vergelijkbaar, maar eenvoudig is dat niet.

Hoofdstuk 4 gaat over de kwaliteitsbevordering en de betekenis die informatie over schoolprestaties daarbij heeft. *Visscher, Dijkstra en Karsten* gaan in op de vraag welke rol de kennis over de kwaliteit van de school in het algemeen en binnen de school speelt in de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Ze gaan na in hoeverre aannemelijk is dat de functies die daarbij onderscheiden kunnen worden – rekenschap afleggen, schoolkeuze-ondersteuning en schoolverbetering – daaraan bijdragen. Na een beknopte bespreking van de twee eerstgenoemde functies gaan *Visscher, Dijkstra en Karsten* uitgebreider in op opbrengstgericht werken als middel voor schoolverbetering. In het verlengde daarvan staan ze ook stil bij de voorwaarden die dit aan scholen stelt

en bij de mate waarin scholen aan die voorwaarden voldoen. Ze beargumenteren dat opbrengstgericht werken een gerichte inspanning van scholen vraagt, die alleen kans van slagen heeft als de schoolorganisatie daarop wordt ingericht.

Ook *hoofdstuk 5* heeft kwaliteitsbevordering op schoolniveau als onderwerp. *Sleegers en Van Dael* behandelen de factoren die een rol spelen bij effectieve schoolverbetering. Ze baseren zich op wetenschappelijke kennis over schoolontwikkeling en onderwijsverandering die in de afgelopen jaren beschikbaar is gekomen. Daarbij onderscheiden ze een ‘intern perspectief’, waarbij de aandacht gericht is op het vergroten van de capaciteit van scholen om zichzelf te verbeteren, en een ‘extern perspectief’, gericht op het overnemen van extern ontworpen verbetermethoden. Een belangrijke conclusie die *Sleegers en Van Dael* trekken is dat scholen veelal niet in staat zijn om hun veranderingscapaciteit blijvend te vergroten en extern ontwikkelde verbetermodellen goed te implementeren. Op grond hiervan besluit het hoofdstuk met een aantal aandachtspunten gedestilleerd uit succesvolle ervaringen met enkele langlopende ondersteuningsprogramma’s voor zeer zwakke scholen in Nederland.

In *hoofdstuk 6* behandelt *Meijnen* de kwaliteitshandhaving door de rijksoverheid zoals die door de Inspectie van het Onderwijs wordt uitgevoerd. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel ligt vast in de grondwet, waarin een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijs – de vrijheid van onderwijs – beschreven is. Dit levert ook meteen een spanningsveld op tussen de verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het onderwijs van de overheid en van de scholen, die een hoge mate van autonomie hebben. Het toezicht op het onderwijs speelt zich in dit spanningsveld af. *Meijnen* laat zien hoe het toezicht op het onderwijs zich heeft ontwikkeld en welke taken de inspectie heeft. Aan de orde komen onder meer het accent dat de opbrengsten hebben gekregen in de bewaking van de kwaliteit, en de wijze waarop de inspectie tot een beoordeling daarvan komt. Een van de conclusies luidt dat de aandacht van het toezicht voor zeer zwakke scholen ervoor zorgt dat de stimuleringstaak, die op alle scholen gericht is, in het gedrang komt.

In *hoofdstuk 7* trekken *Janssens en Dijkstra* de lijnen samen en komen tot een afrondende bespreking van de vraag naar de bepaling van de kwaliteit van onderwijs. Gebruikmakend van inzichten uit de voorgaande hoofdstukken, bespreken ze de kenmerken van de kwaliteitsbepaling van de Inspectie van het Onderwijs. Ze constateren dat dit systeem van kwaliteitsbepaling in een aantal sterke punten voorziet, maar ook dat verdere ontwikkeling van het onderwijstoezicht mogelijk is. Aan de orde komen onder meer de rol van opbrengsten en proceskenmerken bij de bepaling van onderwijskwaliteit, de reikwijdte van het toezicht en de kwaliteitsontwikkeling van scholen die vol-

doende of hogere opbrengsten hebben. Volgens Janssens en Dijkstra zijn de opbrengsten belangrijk, maar vertellen ze mogelijk niet genoeg.

Vensters op kwaliteit

Als uitwerking van de meer theoretische hoofdstukken bieden verschillende vensters een blik op de bepaling van kwaliteit en het onderwijstoezicht in de praktijk. In een venster over het basisonderwijs behandelt *Reezigt* de ontwikkeling van de kwaliteit in deze sector in de afgelopen jaren. Zij komt tot de conclusie dat de prestaties van leerlingen op de basisschool over de hele linie licht vooruit zijn gegaan en het onderwijsleerproces zich in positieve zin heeft ontwikkeld. Dat de prestaties niet sterker zijn verbeterd, brengt Reezigt in verband met onvoldoende opbrengstgericht werken door scholen en leraren.

Van de Pol en Broeren geven een beeld van de kwaliteitsontwikkeling in het speciaal onderwijs. Ze constateren een kwaliteitsverbetering, maar merken op dat die niet groot genoeg is om te kunnen spreken van een verbetering van het onderwijs als geheel. Hoewel het pedagogisch klimaat in het (voortgezet) speciaal onderwijs onverminderd hoog gewaardeerd wordt, laten nog te veel scholen onvoldoende kwaliteit zien. Sturende handelingsplannen zouden hier verandering in moeten brengen, maar die schieten hun doel voorbij, zo betogen Van de Pol en Broeren. Ook in het speciaal onderwijs is een meer opbrengstgerichte cultuur nodig om tot verbetering van de onderwijskwaliteit te komen.

In een venster over scholen die door de Inspectie van het Onderwijs als ‘zeer zwak’ zijn aangewezen, komen *Corporaal en Van den Broek d’Obrenan* tot de conclusie dat de aanscherping van het toezicht op deze scholen goed uitpakt. Het aantal scholen waarvan de kwaliteit ondermaats is, is de afgelopen jaren afgenomen. Maar Corporaal en Van den Broek d’Obrenan plaatsen ook enkele kanttekeningen bij de effecten van het toezicht. Een belangrijke daarvan is de vraag of de kwaliteitsverbetering die zeer zwakke scholen onder druk van het toezicht realiseren, leidt tot duurzame kwaliteitsverbetering die verder strekt dan de vereiste basiskwaliteit.

Naast deze voorbeelden van resultaten van kwaliteitsbepaling bevat deze bundel enkele vensters die indrukken geven van de plaats die de Inspectie van het Onderwijs inneemt in het proces van kwaliteitsbepaling. Het venster van *De Wolf* biedt een overzicht van de meningen over het functioneren van de inspectie. Schoolleiders blijken over het algemeen tevreden te zijn en waarderen het toezicht van de inspectie gemiddeld met een zeven tot een acht. De Wolf constateert dat Nederlanders vertrouwen hebben in het werk van de inspectie, meer dan in dat van andere inspecties, maar óók dat scholen niet

zonder – soms stevige – kritiek zijn. Onder meer de scholen waarover de inspectie kritisch is, tonen zich op hun beurt kritisch over de inspectie.

Bulder schetst een beeld van de relatie die de inspectie met burgers onderhoudt, of zou moeten onderhouden. Hebben beide partijen iets met elkaar, of zijn ze tot elkaar veroordeeld? Als, zoals wel wordt betoogd, onderwijstoezicht bedoeld is om het vertrouwen van de maatschappij in het onderwijs te waarborgen, hoe zou dan de relatie tussen beide partijen eruit moeten zien? Een van de conclusies die *Bulder* trekt is dat samenwerking toezicht effectiever kan maken. En ook dat burgers meer kunnen doen met de informatie die beschikbaar is.

Wanneer het gaat om bewaking van kwaliteit heeft niet alleen de inspectie een taak, maar dragen vooral scholen en instellingen zelf verantwoordelijkheid. De verhouding tussen inspectie en scholen staat nog wel eens ter discussie, zo laten *De Vries en Steur* zien in een venster op het hoger onderwijs. ‘Het idee is eenvoudig en het lijkt doeltreffend: geef instellingen in het hoger onderwijs meer autonomie en vraag daarvoor verantwoording van de kwaliteit terug’, zo opent dit venster. Maar de werkelijkheid toont zich weerbarstig: het blijkt zoeken naar een balans tussen autonomie en extern garanderen van de kwaliteit.

Dit boek over onderwijskwaliteit is opgedragen aan *dr. Leon Henkens* ter gelegenheid van zijn afscheid als hoofdinspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs. Aan het begin van zijn loopbaan bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap was Leon Henkens betrokken bij de OESO-review die bekend zou worden onder de titel *Rijkdom van het onvoltooide* (1989). *De Rijcke*, die toentertijd samen met Leon Henkens aan de totstandkoming van dat rapport werkte, kijkt in het laatste venster terug op deze review en de betekenis ervan voor het Nederlandse onderwijsbeleid.

Anne Bert Dijkstra en Frans Janssens
Utrecht, april 2012

1 **Kwaliteitsbepaling in het onderwijs**

'Ik ga traag, maar niet achteruit!'
(Abraham Lincoln)

Frans Janssens en Anne Bert Dijkstra

1.1 Inleiding

'Handhaving van de kwaliteit van het onderwijs zal in de komende jaren problematischer zijn dan in de afgelopen decennia.' Zo begint de nota die de toenmalige bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen (O&W), A. Pais, K. de Jong Ozn. en A. Hermes, in 1981 het licht lieten zien: *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling. Eerste nota in een reeks discussiebijdragen van de bewindslieden van onderwijs en wetenschappen*. Ofschoon de ondertitel van deze nota doet vermoeden dat nadien nog meerdere bijdragen over dit onderwerp zijn gevolgd, is het bij deze nota (hierna te noemen: de kwaliteitsnota) gebleven. Dat neemt niet weg dat het met het vooruitziend vermogen van de kwaliteitsnota wel goed zat. De poging kwaliteit te bepalen snijdt een complexe materie aan, die ook nu – ruim dertig jaar later – de nodige vragen oproept. Die vragen hebben betrekking op *wat onderwijskwaliteit is, wie dat bepaalt en hoe onderwijskwaliteit kan worden verbeterd* en vormen de rode draden door dit boek.

De kwaliteitsnota is een belangrijk document gebleken. In de eerste plaats was het de eerste (en de laatste) keer dat bewindslieden van O&W – sinds 1994 het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) – een hele beleidsnota wijden aan de vraag wat we onder kwaliteit van het onderwijs moeten verstaan en hoe deze bepaald kan worden. In de tweede plaats beschrijft de dertig jaar oude kwaliteitsnota voorstellen om de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs vast te stellen, die een sturende rol zijn gaan spelen in de kwaliteitsbepaling, zoals de Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON) en het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de Inspectie van het Onderwijs. Sommige voorstellen zijn pas relatief laat opgepakt, zoals onlangs het voorstel voor een landelijke eindtoets en het voorstel om de toegevoegde waarde van een school te berekenen. Datzelfde geldt voor de bevordering van burgerschap door het onderwijs, die enkele jaren geleden een wettelijke basis kreeg, en waaruit ook al de vooruitziende blik van de nota bleek. Als een van de belangrijke problemen die zich 'in de komende jaren in onze maatschappij zullen voordoen' wezen de opstellers namelijk op het handhaven en uitbouwen van de democratie, vanwege de spanningen die de Ne-

derlandse samenleving zou krijgen te verwerken en waarop het onderwijs moet inspelen, onder meer vanwege de multiculturele samenleving.

Maar niet alle voorstellen uit de nota kregen veel vervolg. Om aan normen te komen om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen, werd voorgesteld landelijke onderwijsleerplannen te ontwikkelen. Dergelijke plannen zijn er nooit gekomen.

Zover is na te gaan zijn de beloofde vervolgnota's dus nooit verschenen. Dat is jammer, want de kwaliteitsnota geeft een interessant overzicht van elementen die van belang zijn bij een systematische benadering van de kwaliteit van onderwijs, en de definiëring en operationalisering daarvan voor het Nederlandse onderwijsbeleid. Ook illustreert de nota de ontwikkeling van de systematisering en professionalisering van het instrumentarium zoals dat tot vandaag wordt gebruikt om de kwaliteit van het onderwijs – als onderdeel van de grondwettelijke taak van de overheid – te bewaken, inclusief de plaats die het inspectietoezicht daarin heeft. De kwaliteitsnota biedt daarmee een interessant vertrekpunt voor een beschouwing over de kwaliteit van onderwijs en de fundamenteën daarvan, zeker in het licht van de omvangrijke veranderingen die zich sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in het Nederlandse onderwijsbestel hebben voorgedaan. Om die reden is het zinvol nog eens te kijken naar de ontwikkelingen die zich de laatste dertig jaar op het terrein van de kwaliteitsbepaling hebben voorgedaan, de stand van zaken rond dit onderwerp op te maken en een blik in de toekomst te werpen.

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de hoofdthema's uit de kwaliteitsnota uit 1981 (paragraaf 1.2). Daarna schetsen we in enkele streken de ontwikkeling tot vandaag (paragraaf 1.3).

1.2 De nota *Kwaliteit van het onderwijs* uit 1981

De kwaliteitsnota is opgesteld naar aanleiding van een aantal ontwikkelingen, waaronder de vrees voor vermindering van onderwijskwaliteit. Op de achtergrond staan onder meer de toentertijd op handen zijnde vernieuwingen in het onderwijs, de veranderde economische omstandigheden, de instroom van culturele minderheden en de toename van leerlingen met een achterstandspositie, evenals vernieuwingen die naar verwachting zouden voortvloeien uit 'ontwikkelingen op het gebied van de micro-elektronica'. Ook werd gesignaleerd dat de samenleving steeds nieuwe eisen aan het onderwijs stelt die al snel vertaald werden in nieuwe leer- en vormingsgebieden, andere didactische benaderingswijzen, of uitbreiding of inperking van lesstof. Vragen over het nut, de noodzaak en het effect hiervan konden destijds niet makkelijk met empirische gegevens worden beantwoord.

De toenmalige bewindslieden vonden de mate van objectiviteit en eenduidigheid waarmee de discussie over de kwaliteit werd gevoerd, niet groot. Om die reden wilden zij een reeks discussienota's laten verschijnen om meer inzicht te laten ontstaan in het begrip 'kwaliteit' en de wijze waarop die kwaliteit kan worden geborgd en vastgesteld.

De nota uit 1981 beoogde een discussie te starten over de algemene aspecten van de problematiek van kwaliteitsbepaling. Naast een poging om het begrip 'kwaliteit' te definiëren, bevatte de nota ook een analyse van de verantwoordelijkheidstoedeling voor de kwaliteit van het onderwijs, voorstellen om tot een algemeen geaccepteerde normering te komen en een overzicht van bestaande en nieuwe instrumenten om de kwaliteit te bepalen.

Achtereenvolgens beschrijven we hoe de nota het begrip 'kwaliteit van het onderwijs' definieert, welke kenmerken dit begrip heeft en hoe het kan worden gemeten en beoordeeld.

Definitie

De kwaliteit van het onderwijs valt volgens de nota (O&W, 1981, p. 8) af te leiden uit de mate waarin de voor het onderwijs belangrijke kenmerken aanwezig zijn. De mate waarin deze kenmerken aanwezig moeten zijn om tot een eindoordeel over het onderwijs te komen, is afhankelijk van de waarde die aan de verschillende kenmerken wordt toegekend. Aan de vraag naar de kwaliteitsbepaling gaat de vraag naar de relevante kenmerken vooraf. Daaraan weer voorafgaand doet zich de vraag voor op welk niveau van het onderwijs deze kenmerken gedefinieerd moeten worden. Onderscheid kan worden gemaakt tussen het microniveau (onderwijsleersituatie), het mesoniveau (de school) en het macroniveau (onderwijsbestel). De nota definieert de kenmerken van de kwaliteit van het onderwijs op macroniveau, omdat de overheid hiervoor verantwoordelijk is.

Kenmerken van kwaliteit

In de kenmerken van onderwijskwaliteit die in de nota genoemd worden, herkennen we het bekende context-input-proces-outputmodel (Scheerens, 1990; zie ook hoofdstuk 2), dat oorspronkelijk tussen 1966 en 1971 als CIPP-model is ontwikkeld door Stufflebeam en zijn collega's (Stufflebeam, 1971¹).

De kwaliteit van de output wordt gedefinieerd in termen van de kwalificatiestructuur en het scholingsniveau (O&W, 1981, p. 9). Onder kwalificatiestructuur wordt verstaan: datgene wat door het totale onderwijsaanbod aan kennis, inzicht, houdingen en vaar-

1 Het CIPP-model van Stufflebeam (1971) is vergelijkbaar met het door Scheerens (1990) geïntroduceerde CIPO-model, waarbij de P van 'product' is vervangen door de O van 'output'.

digheden wordt geleerd. Het scholingsniveau wordt omschreven als het bereikte niveau van onderwijs en vorming in termen van omvang en zwaarte, onderscheiden naar:

- het bereikte niveau in vergelijking tot bijvoorbeeld andere landen of vroegere perioden;
- de verbreiding van het onderwijs van een zeker niveau over de bevolking.

In de nota wordt kwaliteit echter niet alleen gedefinieerd in termen van de output. Kwaliteit wordt ook omschreven in termen van het proces dat plaatsvindt om bepaalde leer- en vormingsdoelen te bereiken, terwijl kwaliteit onder de kop 'input' verwijst naar de breedte van het leer- en vormingsaanbod en de randvoorwaarden. Onder dit laatste wordt verstaan: het geheel aan personele en materiële voorzieningen die nodig zijn om het onderwijsproces te laten voltrekken (O&W, 1981, p. 10). Volgens de nota gaat het bij kwaliteit dus behalve om de output ook om de (relaties met de) input en het proces. Deze laatste twee kenmerken zijn immers de te manipuleren factoren die de kwaliteitsverbetering van de output op micro-, meso- en macroniveau kunnen bewerkstelligen (zie Knoers & Corten, 1983).

Wat betreft de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs gaat de nota uit van een gedeelde verantwoordelijkheid. De directe participanten (leraar en leerling) zijn, volgens de nota, direct verantwoordelijk maar zijn daarbij afhankelijk van goede voorwaarden waarvoor verschillende actoren verantwoordelijk zijn. Opvallend is dat in dat rijtje de inspectie als eerste en het bevoegd gezag als laatste wordt genoemd (O&W, 1981, p. 15 e.v.).

Bereiken en bewaken van kwaliteit

Onder kwaliteitsbeheersing verstaat de nota een dynamisch en cyclisch proces dat erop gericht is de kwaliteit van het onderwijs te laten (blijven) beantwoorden aan de eisen of normen die daaraan uit verschillende maatschappelijke sectoren worden gesteld (O&W, 1981, p. 10). Dat proces, ontleend aan het evaluatiemodel van Stoffelebeam (1971), bestaat uit de volgende fasen:

1. normstelling: de eisen waaraan het onderwijs moet voldoen;
2. waarneming van de mate van normrealisering;
3. afweging en waardering van de bevindingen uit fase 1 en 2;
4. maatregelen treffen ter handhaving of bijstelling van de normen.

De fasen 1 tot en met 3 betreffen het vaststellen van de kwaliteit. In de nota wordt dit ‘kwaliteitsbepaling’ genoemd (O&W, 1981, p. 20).²

Beoordelen van kwaliteit

De nota bespreekt de instrumenten die de overheid destijds ter beschikking had om de kwaliteit van het onderwijs vast te stellen en doet voorstellen het instrumentarium te verbeteren en aan te vullen. De instrumenten die op dat moment beschikbaar waren, achtten de bewindslieden te beperkt. Ze bestonden vooral uit wettelijke voorschriften, de daarbij behorende bevoegdheidsregelingen en de centrale examenregeling, en bestreken dus vooral delen van de input en de output. De procescomponent bleef echter grotendeels buiten beeld (O&W, 1981, p. 21). Om de informatievoorziening over het functioneren van het onderwijs te verbeteren, werden voorstellen gedaan ter aanvulling van het bestaande instrumentarium.

Normstelling

Met het oog op doelbepaling op landelijk niveau werd voorgesteld het eindniveau van het basisonderwijs te operationaliseren. De Citotoets, die in 1981 door zo’n 40 procent van de scholen werd gebruikt, zou geschikt moeten worden gemaakt om het eindniveau van het lager onderwijs te bepalen. Daarvoor zouden einddoelen moeten worden geformuleerd:

‘Het periodiek onderzoek naar het niveau van het basisonderwijs, dat momenteel in een voorbereidende fase verkeert,³ moet gezien worden als een activiteit die in dit kader valt. Dergelijk onderzoek zou normerend kunnen werken als in de variatiebreedte wordt aangegeven wat een voldoende eindniveau is. Dat zou dan ook als zodanig moeten worden erkend’ (O&W, 1981, p. 27).

Ook zagen de bewindslieden toetsontwikkeling voor verschillende leer- en vormingsgebieden als een mogelijkheid om tot een betere doelformulering te komen.

Voor het voortgezet onderwijs werd voorgesteld om tot een rendementsbepaling te komen. Hiervoor zou moeten worden nagegaan of er indicatoren zijn te ontwikkelen die het onderwijskundige en financieel rendement van het voortgezet onderwijs normeren. Daarbij werd gedacht aan bijvoorbeeld leerkracht-leerlingratio’s, de in-, door- en uitstroom en de schoolomvang.

2 De in de nota gehanteerde termen ‘kwaliteitsbeheersing’ en ‘kwaliteitsbepaling’ zijn inmiddels minder gangbaar. Tegenwoordig spreken we van ‘kwaliteitszorg’: alle activiteiten en beslissingen, plus de daarbij gebruikte methoden en middelen, die gericht zijn op het vaststellen, bereiken en behouden van het gewenste kwaliteitsniveau (Scheerens, 1996).

3 Het latere PPON-project.

Op schoolniveau werd voorgesteld procedures te ontwikkelen waarbij scholen in het primair en voortgezet onderwijs via schoolwerkplanontwikkeling eindtermen formuleren in relatie tot een landelijk model voor een onderwijsleerplan. Scholen voor voortgezet onderwijs zouden de examenprogramma's moeten gebruiken om tot doeloperationalisatie te komen met betrekking tot verbreding van het vakkenaanbod en een gedifferentieerd eindniveau. Bij de doelformulering en de schoolwerkplanontwikkeling zouden de afnemers, zoals de ouders en het beroepenveld, betrokken moeten worden.

Meten

Op landelijk niveau werd voorgesteld de examenresultaten landelijk en internationaal te vergelijken. Ook het evalueren van het functioneren van een complete sector werd op de agenda gezet. Dit zou een samenwerking kunnen betekenen tussen het wetenschappelijk onderzoek en de inspectie. Opmerkelijk voor die tijd is ook het pleidooi voor het bepalen van de toegevoegde waarde van het onderwijs. Het gaat daarbij om:

‘wat aan de beginkwalificatie, die leerlingen hebben bij het binnenstappen van het onderwijs, door een combinatie van productiefactoren (zoals de school als organisatie, de leerkrachten, de leermiddelen, etc.) wordt toegevoegd. De kwaliteit van het onderwijs kan worden bepaald door de toegevoegde waarde in relatie tot de inputs, aan de hand van een maatstaf te waarden’ (O&W, 1981, p. 30).

Op schoolniveau werd voorgesteld de waarneming voor de kwaliteitsbepaling uit te breiden met zelfevaluatie door scholen, bijvoorbeeld door het opstellen van een jaarverslag. Als daarvoor bruikbare gegevens werden genoemd: de loopbaangegevens van schoolverlaters, doorstroomgegevens gerelateerd aan de curricula die voor deze leerlingen golden en speciaal daartoe te ontwerpen toetsen. Verder werd op dit niveau een belangrijke taak toebedeeld aan de inspectie, die haar bevindingen over het functioneren van de school zou terugkoppelen.

Voor wat betreft de internationale vergelijking constateert de nota dat het verhelderend kan werken als internationale experts, zoals de OESO, rapport uitbrengen over de ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs. Dat heeft vergelijking met internationale maatstaven als voordeel en kan het gemakkelijker maken gevoelige onderwerpen te agenderen. Het internationaal vergelijkend onderzoek zou, zo weten we nu, inderdaad een grote vlucht nemen en een belangrijke motor worden achter nationaal onderwijsbeleid. En ook de rapportage door OESO-experts zullen we in dit boek nog tegenkomen.

Na de nota

Met bovengenoemde definiëring van het begrip ‘onderwijskwaliteit’ en voorstellen om te komen tot algemeen geaccepteerde normen en een serie instrumenten om de kwaliteit op verschillende niveaus vast te stellen, wilden de bewindslieden in 1981 de discussie met het veld aangaan. En hoewel de beloofde vervolgnota’s niet op papier terecht zijn gekomen, is de beoogde discussie over kwaliteit en kwaliteitsbepaling er zeker gekomen.

Zo was er de relatie met het thema van de conferentie georganiseerd ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van het RION⁴ in 1983, getiteld *De kwaliteit van het onderwijs* (Creemers, Hoebe & Koops, 1983). Ook in de discussie die begin jaren tachtig speelde over de eindtermen voor het basis- en voortgezet onderwijs, had de kwaliteitsnota een belangrijke rol (zie Deetman, 1983). Een aantal jaren later kwam de kwaliteitsbepaling uit de nota uitgebreid terug in een studie die het ITS verrichtte voor het advies van de Wetenschappelijke Raad van de Regering (WRR) over de Wet op de onderwijsverzorging. In *Scholen toetsen op kwaliteit* (Pouwels & Jungbluth, 1991) worden voorstellen gedaan voor informatieverschaffing over de kwaliteit van het onderwijs aan de overheid, de scholen en de burgers. Hierin wordt bijvoorbeeld de openbaarmaking van leerprestaties geopperd.

Ook bij de Inspectie van het Onderwijs viel de kwaliteitsnota destijds in goede aarde. Zo heeft de kwaliteitsdefinitie uit de nota als de kwaliteitsbepaling van processen een belangrijke rol gespeeld in de wijze waarop de inspectie haar waarderingskaders ontwikkelde (en ontwikkelt) en de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt (zie Janssens, 1997).

Terugblikkend kunnen we constateren dat, waar de *Contourennota* van de onderwijsminister J.A. van Kemenade zich enkele jaren eerder (1975) richtte op de toekomst van de inrichting van het scholenstelsel, de nota *Kwaliteit van het onderwijs* in 1981 de grondslag legt voor de ontwikkeling van een systeem van kwaliteitsmeting op verschillende niveaus. Belangrijke voorstellen uit de nota behoren tot op vandaag tot de kern van de monitoring en bewaking van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Het betreft toetsen om leervorderingen en het aanbod te evalueren, periodiek peilingsonderzoek, schoolevaluatie door de inspectie, schoolevaluatie door middel van zelfevaluatie en doelstellingen als uitdrukking van de wenselijk geachte inhoud die nagestreefd zouden moeten worden.

4 Research Instituut voor Onderwijs in het Noorden, zoals het huidige GION (Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs) destijds heette.

1.3 De impact van de kwaliteitsnota

Het is opmerkelijk om anno 2012 te kunnen constateren dat de ideeën en voorstellen uit een kwaliteitsnota van dertig jaar geleden nog steeds het debat beheersen en belangrijke aandachtspunten zijn in het Nederlandse onderwijsbeleid. Zonder op de zaken vooruit te lopen, dringt zich al direct de vraag op in hoeverre het debat over onderwijskwaliteit vooruitgang boekt. In de voorliggende paragraaf schetsen we de ontwikkelingen zoals die zich sinds het verschijnen van de nota in 1981 hebben voorgedaan. We zoomen daarbij in op een belangrijk aspect van kwaliteitsbepaling, namelijk de bepaling van de inhoud van kwaliteit.

Zoals in paragraaf 1.2 naar voren kwam, zijn de kwalificatiestructuur en het scholingsniveau centrale kenmerken van kwaliteit. Daarin ligt immers vast waarom het in het denken over kwaliteit uiteindelijk begonnen is. We bespreken daarom hoe de ontwikkeling op het terrein van de doelbepaling verlopen is en schetsen de discussie rond de eindtermen voor het primair en voortgezet onderwijs.

Doelbepaling is volgens de kwaliteitsnota van belang voor de normstelling. De logica daarvan is gemakkelijk in te zien: zonder onderwijsdoelen zijn normen voor beoordeling van het resultaat zinvol noch mogelijk. Met het oog op doelbepaling op landelijk niveau werd voorgesteld het eindniveau van het basisonderwijs te operationaliseren in einddoelen. En die zouden er komen, hoewel niet in de vorm en met de status die de toenmalige bewindslieden voor ogen stond.

1.3.1 Van eindtermen tot kerndoelen

De ontwikkeling van kerndoelen is in februari 1988 door de toenmalige minister van O&W in gang gezet met de opdracht aan de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) om voorlopige eindtermen voor het basisonderwijs te ontwikkelen. Kort daarvoor had de WRR gewezen op het belang van centraal vastgestelde eindtermen voor het basisonderwijs en voor de basisvorming (WRR, 1986). In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs (WBO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) worden vijf redenen genoemd om eindtermen voor het basisonderwijs en de basisvorming vast te stellen (vgl. O&W, 1989, p. 8):

- Eindtermen dragen ertoe bij dat alle leerlingen ook daadwerkelijk eenzelfde kernprogramma doorlopen.
- Eindtermen maken de inhoud van het basisonderwijs en de basisvorming controleerbaar voor het parlement en de samenleving.
- Eindtermen voor de basisvorming in het voortgezet onderwijs bieden bovendien het referentiekader bij uitstek voor de te ontwikkelen afsluitingstoetsen.

- Ondubbelzinnige formulering van de doelstellingen van de programma's draagt bij aan een goede aansluiting met het vervolgonderwijs.
- Formulering van eindtermen biedt de mogelijkheid gericht een algemene niveauverhoging na te streven.

Achter deze overwegingen is een spanning voelbaar die bij vrijwel alle discussies rond kwaliteitsbepaling aanwezig is en die het overheidstoezicht op het onderwijs en de reikwijdte daarvan in hoge mate bepaalt: hoe specifiek moeten de doelen van onderwijs zijn? Naarmate ze meer formeel zijn vastgelegd, is het beter mogelijk om daar kwaliteitsmeting, onderwijsverbetering en onderwijstoezicht op te baseren. Naarmate dat minder het geval is, is het te bereiken eindniveau minder eenduidig en sturend voor de processen voor bepaling en bevordering van kwaliteit.

Op de voorlopige eindtermen van de SLO kwam veel kritiek, zowel vanuit het onderwijsveld als vanuit de Tweede Kamer. Volgens velen waren ze niet alleen veel te gedetailleerd, maar ook te uitgebreid en te onsamenhangend.

Kerdoelen

Eind 1989 trad het kabinet-Lubbers III aan. De nieuwe bewindslieden, Ritzen en Wallage, stelden de Commissie Herziening Eindtermen in, die de eindtermen uit 1989 moest vervangen door kerndoelen. Er zouden niet alleen minder eindtermen moeten komen, maar deze moesten in hun formuleringen ook minder specifiek en veel globaler worden. In 1990 verscheen het gevraagde advies: *Kerdoelen voor de basisvorming in basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. De commissie constateerde daarbij wel dat deze 'globalisering' ten koste ging van de functionaliteit. Ze achtte globaal geformuleerde kerndoelen echter verantwoord, als deze gecombineerd zouden worden met voorschriften van procedurele aard. Die zouden bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een wettelijk verplicht schoolwerkplan waarin scholen de onderwijs- en vormingsdoelen vastleggen, en het ontwikkelen van voorbeeldmateriaal, nadere uitwerkingen en dergelijke.

De voorstellen van de commissie werden door de bewindslieden overgenomen en voor advies voorgelegd aan het georganiseerde onderwijsveld en de Onderwijsraad. De Onderwijsraad plaatste vraagtekens bij de haalbaarheid en de duidelijkheid van de kerndoelen. Volgens de raad konden die in de beschikbare tijd en met de beschikbare middelen niet allemaal worden gerealiseerd. Vanwege het globale karakter boden de kerndoelen volgens de Onderwijsraad bovendien te weinig houvast voor de onderwijspraktijk (Van der Schoot, 2001).

In het voorjaar van 1993 verscheen het *Besluit kerndoelen basisonderwijs*. In artikel 2 van het besluit wordt de status van de kerndoelen als volgt omschreven:

‘Voor de school geldt de eis dat zij ten minste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen hanteert. Kerndoelen geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden.’

Toetsbaar of niet?

De kern van de discussie over de doelbepaling was, zoals aangegeven, de specificiteit van de eindtermen of kerndoelen (Van der Schoot, 2001). Enerzijds was er de onderwijskundige eis dat leerdoelen, willen ze richtinggevend zijn voor het onderwijs, zo eenduidig mogelijk geformuleerd moeten worden, terwijl anderzijds het politieke uitgangspunt van vrijheid van onderwijs een nadere precisering van doelen in de weg stond.

De discussie omtrent de kerndoelen was met het besluit echter niet verstomd. Amper een jaar na de publicatie van het besluit presenteerde de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB, 1994) haar rapport *Zicht op kwaliteit*, waarin zij ten aanzien van de kerndoelen opmerkt dat deze te globaal zijn geformuleerd, leiden tot een overladenheid van het onderwijsaanbod, niet zonder meer door scholen zijn te operationaliseren en onvoldoende in onderwijsmethoden zijn uitgewerkt. In vervolg op de CEB-evaluatie stelde de minister de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (CHKB) in. In 1996 verscheen naar aanleiding van het rapport van de CHKB het *Concept herziene kerndoelen basisonderwijs* (SLO, 1996) waarna de staatssecretaris bij brief van 5 september 1997 de *Herziene kerndoelen voor het basisonderwijs* aan de Tweede Kamer aanbood (Netelenbos, 1997). Bij de formulering van de kerndoelen ligt het accent duidelijk op het onderwijsaanbod. Dat blijkt ook uit de wijze waarop de overheid de realisering van de kerndoelen wil toetsen. De brief van de staatssecretaris is daarover vrij expliciet (Netelenbos, 1997, p.6):

‘Het toezicht vindt plaats door de inspectie een oordeel te laten uitspreken over de overeenstemming tussen het onderwijsaanbod op de school en de kerndoelen, en de toereikendheid van de inspanningen van die school om zoveel mogelijk leerlingen tot een bepaald streefniveau te brengen. Het gaat erom dat de school voldoende inspanningen levert om het onderwijs steeds beter in overeenstemming met de kerndoelen te brengen.’

Uit de formulering wordt nog eens duidelijk, dat de kerndoelen dus indirect tot uitdrukking bedoelen te brengen wat het beoogde resultaat van het onderwijs is. Het toe-

zicht richt zich op de inspanningen van de school, zoals de kwaliteit van het onderwijsaanbod en het onderwijsproces, om de kerndoelen zodanig te realiseren dat de leerlingen de daarin beoogde kennis en vaardigheden onder de knie krijgen. Met de publicatie *Kerndoelen basisonderwijs 1998* kwam de herziening tot een afronding.

Uit het feit dat kerndoelen – ook in de herziene versie – zijn geformuleerd in termen van wat leerlingen aan het einde van het basisonderwijs ‘kunnen’, blijkt echter tevens dat kerndoelen niet alleen een aanbodkarakter hebben, maar ook een doelkarakter in termen van te bereiken onderwijsresultaten (Van der Schoot, 2001). We moeten vaststellen dat de overheid, als opsteller van de kerndoelen, zich niet de autoriteit heeft toegeëigend om voor de kerndoelen beoogde onderwijsresultaten te specificeren. De behoefte daaraan deed zich overigens al direct voor toen de CEB in 1993 de eerste grootschalige evaluatie van het basisonderwijs uitvoerde en daarvoor zelf standaarden moest vaststellen (zie Zwarts & Janssens, 1994). In haar eindverslag aan de minister deed de commissie dan ook de aanbeveling ‘te bevorderen dat PPON in de toekomst mede uitspraken doet over de kwaliteit van de leerresultaten in het licht van de kerndoelen’ (CEB, 1994, p. 47). Ook de CHKB stelde zich op het standpunt dat de onderwijsinhoudelijke en onderwijstechnische functie van kerndoelen erbij gebaat zou zijn als kerndoelen concreter zouden worden uitgewerkt. Het beheersingsniveau van kerndoelen dient te worden geëxpliciteerd, zodat toetsbaar is in hoeverre leerlingen dit bereiken (CHKB, 1994, p. 8-9).

De kerndoelen bevatten dus globale beschrijvingen van vaardigheden. Ze expliciteren niet of nauwelijks wanneer de doelstellingen zijn bereikt. Het ‘bepaalde streefniveau’ is niet nader omschreven en er is dan ook niet uit af te leiden waarin leerlingen die het kerndoel hebben bereikt zich zouden onderscheiden van leerlingen die het kerndoel nog niet hebben bereikt (Van der Schoot, 2001).

1.3.2 Van kerndoelen naar leerstandaarden

In 1997 bracht de Onderwijsraad het advies *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs* uit. Daarin werd geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de mate waarin scholen de doelen die ze voor hun leerlingen nastreven daadwerkelijk bereiken. Voor de zwakste leerlingen dreigt bovendien het gevaar dat ze tijdens hun schoolloopbaan niet de noodzakelijke basistoerusting verwerven, waardoor ze in latere onderwijsfasen en vervolgens maatschappelijk buiten de boot vallen. De raad vroeg zich af of een oplossing voor dit probleem niet zou moeten liggen in het vastleggen van ‘standaarden’ voor datgene wat scholen in ieder geval voor al hun leerlingen dienen te bereiken.

In 1999 verscheen het advies *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*, waarin het voorstel om leerstandaarden te ontwikkelen nader wordt uitgewerkt (Onderwijsraad, 1999). Het advies richtte zich op de doelen en beheersingsniveaus die voor leerlingen essentieel zijn om toegang te krijgen tot verdere, passende leer- en ontwikkelingsroutes. Een nieuwe aanpak zou die doelen en beheersingsniveaus moeten verhelderen. Belangrijke oorzaken voor de, in het advies gesignaleerde, tekortschietende resultaten in het basisonderwijs en de basisvorming zijn volgens de raad niet alleen de te grote hoeveelheid kerndoelen (gegeven de beperkt beschikbare onderwijstijd) en het ontbreken van een ijkpunt om vast te stellen welke kerndoelen cruciaal zijn voor de verdere schoolloopbaan, maar ook de globale formulering van de kerndoelen. Onder leerstandaarden verstaat de raad een geoperationaliseerde en genormeerde omschrijving van doelen die aan het eind van bepaalde onderwijsfasen beheerst moeten zijn. Leerstandaarden zouden volgens de raad moeten worden ontwikkeld op drie niveaus en voor drie momenten in de schoolloopbaan en zouden slechts een beperkt deel van alle kerndoelen (cruciale en in principe voor alle leerlingen haalbare doelen) moeten bestrijken. Ook in de jaren daarna pleitte de Onderwijsraad in diverse adviezen voor invoering van leerstandaarden. Die pleidooien kregen tijdens de opeenvolgende beleidsperioden onder onderwijsminister Van der Hoeven (2002-2007) echter geen vervolg in beleid.

1.3.3 Van leerstandaarden naar referentieniveaus

In mei 2007 installeerde staatssecretaris voor het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs Van Bijsterveldt de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (verder aangeduid als commissie-Meijerink). De commissie kreeg de opdracht te adviseren over de vraag wat leerlingen bij verschillende overgangen in hun schoolloopbaan op het gebied van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Het eindrapport van de commissie, getiteld *Over de drempels met taal en rekenen*, werd in januari 2008 aan de bewindslieden van onderwijs aangeboden (Commissie-Meijerink, 2008).

De commissie stelde referentieniveaus voor vier verschillende momenten in de schoolloopbaan voor: aan het eind van het basisonderwijs, het vmbo, het havo/mbo en het vwo. Ten aanzien van de beheersing van kennis en vaardigheden maakte de commissie een onderscheid tussen een fundamenteel niveau (voor 75 procent van de leerlingen) en een hoger streefniveau. De referentieniveaus zouden ervoor moeten zorgen dat de uitval in het onderwijs vermindert, dat het onderwijsresultaat van een sector naadloos aansluit op dat van de volgende en dat het kennisniveau van schoolverlaters op het gebied van taal en rekenen verbetert. De overheid zou de ontwikkelde niveaubeschrijvingen voor rekenen en taal moeten voorschrijven.

De politieke steun voor de aanbeveling van de commissie om de referentieniveaus door de overheid te laten voorschrijven markeert een omslagpunt in het onderwijsbeleid. Tot dan toe hadden scholen veel vrijheid om hun leerlingen voor te bereiden op overgangen en examens. De commissie-Meijerink betoogt niet alleen dat die autonomie grenzen heeft, maar geeft daar met het stellen van referentieniveaus ook uitwerking aan. De referentieniveaus gaan uit van de ambitie dat het onderwijs beter moet en bieden leraars een handvat. Een ander belangrijk kenmerk van het referentiekader is dat het sectoroverstijgend is.

In 2009 verscheen een wetsvoorstel om regels vast te stellen over referentieniveaus voor de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen. Het voorstel werd in juni 2009 voor advies voorgelegd aan de Onderwijsraad. Die toonde zich in zijn advies in algemene zin voorstander van het invoeren van referentieniveaus. Volgens de raad zou dat een stap zijn in de goede richting, maar niet het eindpunt (Onderwijsraad 2009). Het aangepaste wetsvoorstel werd in april 2010 in beide Kamers van de Staten-Generaal behandeld en aangenomen, en is vanaf 1 augustus 2010 van kracht voor de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo.

1.3.4 Over willen en kunnen

De discussies rond het vastleggen van normen voor het gewenste eindniveau voor het primair onderwijs en de basisvorming laten aan de ene kant zien dat er wel degelijk de wil is om tot normstelling te komen. Pleidooien daarvoor zijn te vinden in de hierboven besproken kwaliteitsnota uit 1981, de rapporten van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994) en de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (1994), de adviezen van de Onderwijsraad over leerstandaarden en de adviezen van de commissie-Dijsselbloem (2008). Aan de andere kant ontbreekt op veel momenten de politieke bereidheid om deze normstelling te realiseren. De vrees de vrijheid van onderwijs aan te tasten en ‘staatspedagogiek’ te bedrijven, speelt daarbij een grote rol. Ook met het beleid dat nog het meest in die richting gaat – de referentieniveaus – heeft de overheid gekozen voor een terughoudende opstelling. Het gaat om een inspanningsverplichting, en niet om een resultaatverplichting met betrekking tot een minimumniveau dat voor alle scholen geldt. Het is primair een hulpmiddel voor scholen en docenten, en geen normatief ijkpunt waarop scholen kunnen worden ‘afgerekend’ (Bronneman-Helmers, 2011).

Een voorbeeld van die terughoudende opstelling van de overheid is ook de manier waarop de regelgeving rond de schoolgids tot stand kwam. In 1998 werd de zogeheten Kwaliteitswet van kracht. Deze werd mede ingegeven door de overweging dat er vanwege de grotere beleidsvrijheid van scholen een actief kwaliteitsbeleid nodig is. De

wet regelt dat scholen in het kader van hun kwaliteitsbeleid een aantal documenten moeten opstellen, waaronder een schoolgids. De schoolgids bevat informatie voor ouders, verzorgers en leerlingen over de werkwijze van de school. Daarnaast moet er in elk geval informatie in staan over de doelen van het onderwijs en de resultaten die met het onderwijsleerproces worden bereikt. Bij de introductie van de schoolgids kregen de scholen twee jaar de tijd om informatie over hun opbrengsten te vermelden, maar de overheid specificeerde niet welke informatie over de opbrengsten scholen in de gids dienden te vermelden. Daarmee kreeg dit document geen systematische rol in de kwaliteitsbepaling van de output van het onderwijs aan individuele scholen.

Beide maatregelen illustreren dat er, hoewel er als het gaat om kwaliteitsbepaling vanuit verschillende gezichtspunten overwegingen worden aangedragen die pleiten voor verdere normstelling, onvoldoende draagvlak bestaat voor verdergaande stappen. Niettemin kan worden vastgesteld dat in vergelijking met het moment waarop de kwaliteitsnota uit 1981 verscheen, in het Nederlandse onderwijsbeleid voorzichtige stappen in de richting van normstelling zijn gezet. De constellatie van opvattingen over noodzaak en mogelijkheden en belangen in het krachtenveld van onderwijs, beleid en politiek is echter van dien aard, dat voor grote stappen onvoldoende draagvlak bestaat (zie bijvoorbeeld Bronneman-Helmers, 2011).

1.4 Besluit

De kwaliteitsnota uit 1981 heeft de discussie over de kwaliteitsbepaling in het onderwijs op de kaart gezet. Met zijn afbakening van het begrip ‘kwaliteit’ en zijn concrete voorstellen voor kwaliteitsmeting, waarvan meerdere in de loop der jaren zijn uitgewerkt, is de nota bovendien zeer invloedrijk gebleken. In dit hoofdstuk hebben we ingezoomd op de doelbepaling in het primair en voortgezet onderwijs, een belangrijk onderwerp in de kwaliteitsnota. De nota beschouwt normstellen en handhaven als centrale elementen van kwaliteitsbewaking en -verhoging. Dat betekent dat aan het eind van de onderwijstermijn concrete, meetbare doelstellingen moeten zijn bereikt. Want, zo stelde methodoloog A.D. de Groot een paar jaar nadat de kwaliteitsnota was verschenen (De Groot, 1986, p. 129): *‘zonder doelstellingen geen standaard voor evaluatie en geen definitie van kwaliteitsverschillen’* (cursivering van de auteur).

De bewindslieden van O&W hoopten dat de discussie die zij met de kwaliteitsnota aanzwengelden, een vervolg zou krijgen. Dat is er ook gekomen, bijvoorbeeld in de vorm van een conferentie, onderzoeken (onder meer van de inspectie) en pogingen vanuit de politiek om de voorstellen uit de nota vorm te geven. Niet alle wensen van de bewindslieden kwamen uit. Ofschoon ze graag voor het funderend onderwijs in zijn

geheel ‘aan het einde van een bepaalde onderwijsperiode te bereiken doelstellingen’ hadden gezien, is het zover nooit gekomen. Wel zijn er de afgelopen dertig jaar voorzichtige stappen in de richting van normstelling gedaan. Daarbij zijn sinds 1981 verschillende fasen doorlopen: van eindtermen naar kerndoelen, via leerstanden naar referentieniveaus. Met de referentieniveaus is er een norm voor de basisvakken beschikbaar gekomen. Er is echter onvoldoende draagvlak voor een echt verdergaande normstelling.

De spanning tussen onderwijsvrijheid en een strenge normstelling zal altijd blijven bestaan. Bij de nadruk op onderwijsvrijheid past een globale doelbepaling, waarbij scholen autonoom zijn en een grote mate van vrijheid hebben. Bij de nadruk op een verdergaande normstelling past juist een precieze doelbepaling, die uitgaat van meetbaarheid en transparantie. De afgelopen decennia hebben we een pendelbeweging tussen deze twee polen doorgemaakt. Met de huidige referentieniveaus naderen we weer de kant van de precieze doelbepaling, hoewel de overheid zich hierin terughoudend opstelt. Al zal de discussie daarmee wel niet ten einde zijn.

Literatuur

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel* (dissertatie). Den Haag: SCP.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*. De Meren: Inspectie van het Onderwijs.

Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (1994). *Doelbewust leren. Kerndoelen basisonderwijs in maatschappelijk perspectief*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Commissie-Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs*. Rapport van de commissie Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6.

Commissie-Meijerink (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Reken- en Taalvaardigheid.

Creemers, B., Hoeben, W. & Koops, K. (1983). *De kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Deetman, W.J. (1983). Eindtermen en deugdelijkheidseisen: kwaliteitsbewaking in het funderend onderwijs. In: Creemers, B., Hoeben, W. & Koops, K. *De kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

De Groot, A.D. (1986). *Begrip van evalueren*. Den Haag: VUGA bv.

Janssens, F.J.G. (1997). *Van onderzoek naar evaluatie: de methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel Uitgeverij BV.

Knoers, A.M.P. & Corten, J.J.R.M. (1983). *Ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs; aspecten van kwaliteit en beleid*. Nijmegen: Vakgroep Interdisciplinaire Onderwijskunde Katholieke Universiteit (Mededelingen nr. 11).

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling. Eerste nota in een reeks discussiebijdragen van de bewindslieden van onderwijs en wetenschappen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1989). *De ontwikkeling van eindtermen voor het basisonderwijs en in de basisvorming in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Netelenbos, T. (1997). *Kerdoelen basisonderwijs*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, september, nr. 25519. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Onderwijsraad (1999). *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Adviesnr. 990449/352. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2009). *Kaders voor referentieniveaus*. Commentaar bij het wetsvoorstel referentieniveaus. Den Haag: Onderwijsraad.

Pouwels, J. & Jungbluth, P. (1991). *Scholen toetsen op kwaliteit. Studie ten behoeve van het WRR-advies inzake de onderwijsverzorging*. Nijmegen: ITS.

Scheerens, J. (1990). School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning. *School effectiveness and school improvement*. 1 (1), p. 61-80.

SLO (1996). *Concept herziene kerndoelen basisonderwijs*. Enschede: SLO.

Stufflebeam, D.L. (1971). The Relevance of the CIPP Evaluation Model for Educational Accountability. *Journal of Research and Development in Education*. 5 (1), p. 19-25.

Van der Schoot, F. (2001). *Standaarden voor kerndoelen basisonderwijs* (dissertatie). Arnhem: Cito.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1986). *Basisvorming in het onderwijs. Rapporten aan de regering*, nr. 27. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Zwarts, M.A. & Janssens, F.J.G. (1994). *Metten van kerndoelen met PPON-toetsen*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

A De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste decennium

Gerry Reezigt

A.1 Inleiding

Het basisonderwijs ontwikkelde zich in de periode tussen 2002 en 2012 binnen een beleidscontext waarin de aandacht eerst vooral lag bij de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid, onderwijsveld en belanghebbenden bij het onderwijs. De versterking van de positie van schoolbesturen ten opzichte van de overheid (*governance*) stond aanvankelijk centraal in het beleid. Sinds 2007 richt de politieke aandacht zich meer op de versterking van de kwaliteit van het onderwijs, waarbij de overheid zich vooral de taak stelt de prestaties te bewaken terwijl schoolbesturen en scholen beslissingen nemen over de inhoud en vormgeving van het onderwijs.

Dit venster behandelt de kwaliteit van het basisonderwijs in de periode 2002-2012 aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe ontwikkelden de prestaties van leerlingen zich?
- Hoe verliep de ontwikkeling van het onderwijsleerproces?
- Kan opbrengstgericht werken zorgen voor behoud en verbetering van kwaliteit?
- Welke knelpunten ervaren scholen bij opbrengstgericht werken?

A.2 Ontwikkeling van prestaties in het basisonderwijs (2002-2012)

De vraag hoe de prestaties van leerlingen op de basisschool zich in een decennium hebben ontwikkeld lijkt simpel, maar is niet gemakkelijk te beantwoorden. Ten eerste vonden niet in alle jaren systematische en goed vergelijkbare peilingen plaats. Ten tweede zijn er enkele complicerende factoren die het moeilijk maken zulke peilingen te verrichten:

- De inhoud van vakdomeinen verandert langzamerhand; een voorbeeld is de inhoud van het rekenonderwijs.
- De leerlingbevolking verandert gaandeweg: er zijn meer leerlingen die thuis geen Nederlands spreken.

- Het lerarenkorps verandert ook: er zijn minder leraren die via havo of vwo in de lerarenopleiding terechtkomen, terwijl de mbo-route aan belang wint.

Prestaties op het ene meetmoment zijn dus onder andere condities tot stand gekomen dan die op een ander meetmoment. Verschillende bronnen geven desondanks wel een indruk van de ontwikkeling van prestaties: internationaal vergelijkend onderzoek, nationale peilingen en de beoordelingen van opbrengsten van scholen door de inspectie.

A.2.1 Internationaal vergelijkend onderzoek

Internationaal vergelijkend onderzoek heeft twee functies: een land kan zichzelf vergelijken met andere landen (op prestatieniveau en plaats in de rangorde) en een land kan zichzelf vergelijken met de eigen prestaties op een eerder moment.

Nederlandse leerlingen van groep 6 deden de afgelopen jaren mee aan rekenonderzoeken in 2003 en 2007 en aan onderzoeken naar begrijpend lezen in 2001 en 2006. Ze presteren bij rekenen en begrijpend lezen op beide peilingsmomenten ruim boven het internationaal gemiddelde van 500, maar hun prestaties op het meest recente meetmoment zijn bij beide vakken lager dan voorheen en ook de positie die Nederland inneemt ten opzichte van andere landen is ongunstiger geworden (tabel 1). Bij rekenen is de afname van prestaties niet significant (Meelissen & Drent, 2008), maar bij begrijpend lezen wel (Netten & Verhoeven, 2007). Dat betekent dat Nederlandse leerlingen in 2006 minder goed begrijpend lezen dan in 2001. De positiedaling bij beide vakken maakt vervolgens duidelijk dat andere landen Nederland voorbijstreven. In 2011 zijn leerlingen voor zowel TIMSS als PIRLS (de twee langlopende trendonderzoeken) opnieuw getoetst en binnenkort wordt duidelijk of de gesignaleerde neergaande trend zich heeft voortgezet.

Tabel 1: *Resultaten basisschoolleerlingen (groep 6) in internationaal vergelijkend onderzoek: gemiddelde score en positie van Nederland*

	Rekenen			Begrijpend lezen	
	Score	Positie		Score	Positie
TIMSS 2003	540	6	PIRLS 2001	554	2
TIMSS 2007	535	9	PIRLS 2006	*547	12

*significant verschil ten opzichte van eerdere meting

Bron: Scheerens, Luijten & Van Ravens (2010)

Prestaties in eerdere leerjaren dan groep 6 zijn niet in internationaal vergelijkend onderzoek meegenomen. Wel bevat PIRLS informatie over beginnende geletterdheid van leerlingen aan het begin van groep 3, ingeschat door schooldirecteuren (Netten & Verhoeven, 2007). Het gaat daarbij om vaardigheden als het alfabet grotendeels kennen, letters kunnen schrijven, enkele woorden kunnen lezen en schrijven en zinnen kunnen lezen. Beginnende geletterdheid is een belangrijke voorspeller van prestaties in begrijpend lezen op latere leeftijd. In Nederland schatten directeuren de vaardigheden van kinderen veel lager in dan hun collega's in andere landen (tabel 2). Ook Nederlandse ouders doen dat: van hen zegt 51 procent dat hun kinderen geen tot weinig beginnende geletterdheid laten zien aan het begin van groep 3; in andere landen gaat het om gemiddeld 35 procent. Dat impliceert dat Nederland aan het begin van de basisschool nog kansen laat liggen.

Tabel 2: *Beginnende geletterdheid van leerlingen bij hun entree in groep 3, volgens schooldirecteuren (PIRLS 2006)*

Van alle leerlingen beheerst procent vaardigheden beginnende geletterdheid bij de entree in groep 3:	Percentage Nederlandse schooldirecteuren dat antwoordcategorie kiest	Percentage internationaal gemiddeld
Meer dan 75% van de leerlingen	2	20
51-75% van de leerlingen	10	15
25-50% van de leerlingen	27	21
Minder dan 25% van de leerlingen	61	44
Totaal	100	100

Bron: Netten & Verhoeven (2007)

A.2.2 Nationaal peilingsonderzoek

De periodieke peilingsonderzoeken voor verschillende vakgebieden lopen al geruime tijd en bieden inzicht in de prestaties van leerlingen door de jaren heen. De meest recente onderzoeken voor lezen (Van Berkel, Krom, Heesters, Van der Schoot & Hemker, 2007; Heesters, Van Berkel, Van der Schoot & Hemker, 2007) maken duidelijk dat de leesprestaties halverwege en aan het eind van de basisschool nauwelijks verschillen van eerdere peilingen eind jaren negentig. Bij rekenen (Hop, 2012; Janssen, Van der Schoot & Hemker, 2005) zijn de resultaten meer wisselend. Aan het eind van de basisschool zijn sommige vaardigheden iets lager dan bij eerdere peilingen (bewerkingen), andere zijn juist weer iets hoger (basale gecijferdheid). Halverwege de basisschool

presteren leerlingen wat beter op vermenigvuldigen en delen en ook op meten en meetkunde dan voorheen.

In 2008, dus ná de laatste TIMSS- en PIRLS-metingen waar gegevens over gepubliceerd zijn, startte in Nederland het Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau (JPON). Inmiddels zijn vier peilingen bij taal en rekenen/wiskunde uitgevoerd in groep 8 en groep 4 van de basisschool. Vergelijking tussen 2008 en 2011 laat zien dat leerlingen op praktisch alle gemeten deelvaardigheden vooruitgaan, zowel in groep 8 als in groep 4. Ook op de Eindtoets Basisonderwijs voor groep 8 is een vooruitgang te zien (tabel 3). Of deze opwaartse trend ook terug te zien zal zijn in de nieuwe TIMSS- en PIRLS-metingen van 2011, moet binnenkort blijken.

Tabel 3: Resultaten basisschoolleerlingen (groep 8, groep 4) in nationaal peilingsonderzoek

Onderdeel	2008	2011
Eindtoets Basisonderwijs groep 8	535,0	535,5
Taal groep 8		
Woordenschat	250	251
Spelling	250	*252
Begrijpend lezen	250	*257
Rekenen/wiskunde groep 8		
Getallen en bewerkingen	250	*252
Breuken, procenten, verhoudingen	250	*253
Meten, meetkunde, tijd en geld	250	*254
Taal groep 4		
Woordenschat	-	260
Spelling	250	*257
Begrijpend lezen	250	253
Rekenen/wiskunde groep 4		
Getallen en getalsrelaties	250	*254
Optellen en aftrekken	250	*258
Vermenigvuldigen en delen	250	252
Meten, tijd en geld	250	*254

* significant verschil ten opzichte van eerdere metingen

Bron: Hemker, Kordes & Van Weerden (2011); Inspectie van het Onderwijs (2012)

A.2.3 Opbrengstbeoordelingen door de inspectie

De Inspectie van het Onderwijs kijkt niet naar prestaties van individuele leerlingen, maar naar gemiddelde prestaties van scholen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen taal- en rekenprestaties aan het eind van de basisschool (groep 8) en op tussen-

momenten (groepen 3, 4 en 6). De beoordeling betreft altijd meerdere cohorten leerlingen.

Op schoolniveau is een verbetering te zien tussen 2001/2002 en 2010/2011 (tabel 4). Er zijn minder scholen die onvoldoende eind- of tussenopbrengsten hebben volgens de normen van de inspectie. Dat vertaalt zich ook in een afname van de percentages zwakke en zeer zwakke scholen (zie Corporaal & Van den Broek-d'Obrenan in Venster B). Steeds meer scholen zijn dus in staat met hun leerlingen de ondergrenzen van prestaties te halen die de inspectie stelt. Deze ondergrenzen liggen echter ruim onder de nationale toetsgemiddelden. De inspectiegegevens maken dan ook uitsluitend duidelijk dat er aan de onderkant van het prestatiespectrum positieve ontwikkelingen plaatsvonden.

Tabel 4: *Opbrengstbeoordelingen door de inspectie bij representatieve steekproeven van basisscholen in 2001/2002 en 2010/2011*

		2001/2002 (n=261)	2010/2011 (n=396)
Opbrengsten eind basisonderwijs	Voldoende	88	98
	Onvoldoende	5	2
	Onbekend	7	
Opbrengsten tussenmomenten basisonderwijs	Voldoende	60	95
	Onvoldoende	10	5
	Onbekend	30	

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2003, 2012)

Tabel 4 laat nog een tweede opvallende ontwikkeling zien: er zijn bijna geen scholen meer met 'onbekende' opbrengsten. Tien jaar geleden was dat, vooral voor de opbrengsten op tussenmomenten, nog geheel anders. Scholen zijn vaker leerlingvolgsystemen gaan gebruiken en de inspectie is beter in staat toetsen uit verschillende leerlingvolgsystemen te beoordelen. Hierdoor kan de inspectie in het toezicht praktisch alle scholen van een opbrengstbeoordeling voorzien.

A.2.4 Conclusie

Van de drie bronnen wijst alleen het internationaal vergelijkend onderzoek op een licht neerwaartse trend (voornamelijk bij begrijpend lezen), de andere meer recente bronnen

op een gelijkblijvende dan wel licht opwaartse trend bij onderdelen van taal en rekenen/wiskunde.

A.3 Ontwikkeling van het onderwijsleerproces op basisscholen (2002-2012)

In deze paragraaf staan de beoordelingen van de inspectie centraal. De internationaal vergelijkende onderzoeken naar rekenen/wiskunde en begrijpend lezen vergelijken landen ook op kenmerken van leraren en scholen. De nationale periodieke peilingsonderzoeken inventariseren, naast de prestaties van leerlingen, eveneens enkele kenmerken van het onderwijsleerproces. Een nadeel van deze onderzoeken is echter dat de gegevens gebaseerd zijn op zelfrapportages van leraren en directeurs, niet op min of meer objectieve waarnemingen door een buitenstaander zoals een inspecteur. Daarom blijven die onderzoeken in deze paragraaf buiten beschouwing.

A.3.1 Beoordelingen door de inspectie

De inspectie onderzoekt van jaar tot jaar in representatieve steekproeven van basisscholen hoe het onderwijsleerproces zich ontwikkelt op de indicatoren uit het waarderingskader (tabel 5). Vergelijking op hoofdlijnen met tien jaar geleden is redelijk haalbaar, omdat veel indicatoren uit de waarderingskaders inhoudelijk grotendeels vergelijkbaar zijn gebleven. De vergelijking levert het volgende beeld op:

- De grootste sprong in de goede richting maakten de scholen op het punt van een doorgaande lijn in het leerstofaanbod. Daarbij gaat het vooral om een goede afstemming van het onderwijs in de groepen 1 en 2 op het aanbod in de hogere leerjaren.
- Ook op het punt van de kwaliteitszorg gingen veel scholen vooruit. Bijna driekwart van de scholen evalueert nu de eigen opbrengsten en het onderwijsleerproces.
- In het didactisch handelen van leraren is de toename van afstemming in de instructiefase aanzienlijk.
- Een vierde indicator waar veel scholen voortgang hebben geboekt is de dekking van de kerndoelen voor de basisvakken. Tien jaar geleden voldeed een op de vijf scholen nog niet aan deze indicator, nu bijna alle scholen.
- Op de overige indicatoren zijn de verschuivingen minder groot. Soms zaten scholen daar al bijna aan de top, zodat verdere groei ook haast niet mogelijk is (leertijd, taakgerichte werksfeer). Dat geldt echter niet voor de leerlingenzorg: het percentage scholen met een voldoende was daar maar net iets meer dan de helft en dat is nog zo.

- Op één indicator is een lichte achteruitgang te zien. Die is echter wel zeer serieus te nemen, want het gaat hier om de kwaliteit van de instructie.

Tabel 5: *Percentage scholen met voldoende beoordeling op indicatoren van het onderwijsleerproces, 2001/2002 en 2010/2011*

	2001/ 2002 (n=261)	2010/ 2011 (n=396)	Vershil in pro- cent- punten
Doorgaande lijn leerstofaanbod	34	82	+ 48
Kwaliteitszorg (2001/2002) Evalueren van opbrengsten en onderwijsleerproces (2010/2011)	27	71	+ 44
Didactisch handelen: afstemming/afstemming instructie	38	59	+ 21
Leerstofaanbod dekkend voor de kerndoelen	81	97	+ 16
Voldoende leertijd/efficiënt gebruik van leertijd	93	98	+ 5
Leerlingenzorg (2001/2002) Planmatige uitvoering van leerlingenzorg (2010/2011)	55	57	+ 2
Didactisch handelen: doelmatige klassenorganisatie (2001/2002) Taakgerichte werksfeer (2010/2011)	99	99	-
Didactisch handelen: helder en gestructureerd (2001/2002) Duidelijke uitleg (2010/2011)	95	91	-4

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2003, 2012)

A.3.2 Conclusie

Het onderwijsleerproces ziet er in het basisonderwijs in 2010/2011 over het geheel genomen beter uit dan in 2001/2002. Het leerstofaanbod is beter op orde, scholen doen meer aan kwaliteitszorg en de basiselementen van didactisch handelen zijn op de meeste scholen voldoende, al loopt de kwaliteit van instructie iets terug. De punten die tien jaar geleden vaak als onvoldoende werden beoordeeld (afstemming, leerlingenzorg en kwaliteitszorg) zijn ook nu de zwakste punten van het basisonderwijs.

A.4. Opbrengstgericht werken

A.4.1 Stand van zaken

De overwegend gunstige ontwikkelingen in het onderwijsleerproces op basisscholen hebben geresulteerd in een lichte stijging van prestaties. Waarom is die stijging niet veel groter en hoe kan op korte termijn wél een verdere prestatieverbetering bereikt worden?

Het is goed mogelijk dat prestaties niet sterker verbeteren door de bovengenoemde hardnekkige zwakke punten van het basisonderwijs: afstemming, leerlingenzorg en kwaliteitszorg. Deze punten kennen een gemeenschappelijke noemer. In alle drie de gevallen moeten scholen een evaluatieve cyclus doormaken van doelen stellen, gegevens verzamelen, gegevens evalueren en analyseren, en beredeneerde conclusies trekken voor het verdere onderwijs, waarna ze de cyclus opnieuw doorlopen (Ledoux, Blok & Boogaard, 2009; Inspectie van het Onderwijs, 2010b). Het consequent en continu doorlopen van die cyclus veronderstelt opbrengstgericht werken op het niveau van:

- de individuele leerling (leerlingenzorg);
- de groep (afstemming);
- de school (kwaliteitszorg).

Als scholen de cyclus op drie niveaus volledig doorlopen, is sprake van opbrengstgericht werken ofwel het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties van alle leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Het probleem is echter dat veel scholen wel elementen van de cyclus laten zien, maar niet het geheel. Vooral bij de leerlingenzorg slagen maar weinig scholen er in een volledige cyclus te doorlopen (tabel 6).

Tabel 6: *Percentage basisscholen dat in 2010/2011 voldoet aan alle indicatoren van leerlingenzorg, afstemming en kwaliteitszorg (n=396)*

Leerlingenzorg	6 indicatoren: toetsen, analyseren, signaleren, aard van de zorg bepalen, planmatig uitvoeren, evalueren van effecten	22
Afstemming	4 indicatoren: afstemming van aanbod, instructie, verwerking, onderwijstijd	51
Kwaliteitszorg	4 indicatoren: evalueren opbrengsten, evalueren onderwijsleerproces, planmatig verbeteren, verantwoording afleggen	47

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2012)

Ook aan een minimale vorm van opbrengstgericht werken, namelijk de prestaties van alle leerlingen volgen en analyseren (aan de hand van methodegebonden toetsen, observaties en een gestandaardiseerd leerlingvolgsysteem) en regelmatig evalueren (van effecten van de zorg, de resultaten van leerlingen en het onderwijsleerproces) voldoet slechts een kwart van de scholen in 2010/2011 (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

A.4.2 Effecten van opbrengstgericht werken

Dat opbrengstgericht werken prestaties kan bevorderen, blijkt onder meer uit gegevens van de inspectie. Hoe sterker scholen opbrengstgericht werken, hoe beter leerlingen presteren en hoe minder vaak scholen zwak of zeer zwak zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2010a, 2010b). Elementen van opbrengstgericht werken zijn veelvuldig in empirisch onderzoek getoetst en effectief gebleken (Visscher & Ehren, 2011). Het is dus alleszins wenselijk dat scholen en leraren opbrengstgericht te werk gaan en daarbij de gehele cyclus doormaken die dat concept veronderstelt.

A.4.3 Conclusie

Het basisonderwijs verbetert zich in de loop der jaren maar moeizaam op afstemming, leerlingenzorg en kwaliteitszorg. Dat wijst erop dat scholen van nature niet opbrengstgericht werken en die vaardigheid ook niet snel aanleren. Toch is opbrengstgericht werken zeer wenselijk, omdat prestaties van leerlingen daar beter door kunnen worden.

A.5 Mogelijke oorzaken van stagnatie

Opbrengstgericht werken is, hoewel die indruk nogal eens wordt gewekt, niets nieuws (zie ook Visscher, Dijkstra & Karsten in hoofdstuk 4). Goed onderwijs veronderstelt immers altijd dat leraren weten wat hun leerlingen moeten leren, erover nadenken hoe ze hun dat het beste kunnen leren en ingrijpen als de doelen niet gehaald dreigen te worden. Van schoolleiders mag hetzelfde worden verwacht: als ze signaleren dat de prestaties van de school dalen, moeten ze ingrijpen. Ook beleidsmatig is opbrengstgericht werken niets nieuws. De Commissie Evaluatie Basisonderwijs pleitte in 1994 al voor een meer opbrengstgerichte cultuur, ofwel een cultuur gericht op het bereiken van zo hoog mogelijke opbrengsten voor alle leerlingen (CEB, 1994).⁹

De hulpmiddelen die leraren en schoolleiders hebben om opbrengstgericht te werken, zijn het afgelopen decennium toegenomen door de verdere ontwikkeling en digitalisering van methoden, leerlingvolgsystemen en systemen voor kwaliteitszorg. Mede daardoor hebben scholen een beter beeld van wat leerlingen tijdens en aan het eind van de basisschool redelijkerwijs moeten kunnen en kennen. Er zijn landelijke benchmarks zodat scholen zichzelf kunnen vergelijken met anderen. Er zijn projecten uitgezet op het terrein van opbrengstgericht onderwijs. Opbrengstgericht werken is dus in principe eigenlijk steeds gemakkelijker geworden. Dat leraren en scholen het desondanks nog steeds zo weinig doen, ligt beslist niet aan een probleem in de sfeer van de materiële voorwaarden. Wat kunnen dan wel oorzaken zijn?

A.5.1 Kennis

Een eerste aandachtspunt bij opbrengstgericht werken is het kennisniveau van leraren. De meeste leraren hebben in hun initiële opleiding het nodige geleerd over doelen stellen en evalueren. Het model ‘didactische analyse’ van Leon van Gelder, dat een evaluatieve cyclus bevat, is immers al jaren gemeengoed. Maar over het interpreteren van toetsgegevens en het op basis daarvan inrichten van het onderwijs en de leerlingenzorg is veel minder kennis aanwezig (zie Visscher et al. in hoofdstuk 4), omdat pabo’s daar tot voor kort nauwelijks aandacht aan schonken (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Zowel bij veel aanstaande leraren als bij het zittende lerarenkorps is daardoor sprake van een kennishiaat en onvoldoende benutting van gegevens uit leerlingvolgsystemen (Ledoux et al., 2009). Daar komt bij dat toetsen bij leraren en schoolleiders nogal eens weerstanden oproepen en dat onderwijspersoneel niet altijd bereid is zich bij te scholen (Turkenburg, 2011).

Intussen zijn verschillende pabo's met een omslag bezig (PO-Raad, 2010). Onderzoek onder 280 studenten van deze groep pabo's (Smeets, Wester & Van Kuijk, 2011) wijst uit dat het onderwijs echter ook daar nog steeds te wensen overlaat (tabel 7).

Tabel 7: Percentage pabo-studenten dat vindt dat aspecten voldoende aan de orde komen in het pabo-curriculum (n=280); alleen studenten afkomstig van pabo's die opbrengstgericht werken in hun curriculum opnemen

Verzamelen leerlinggegevens door middel van leerlingvolgsysteem	54
Methoden om leerlinggegevens te interpreteren via toetsen uit leerlingvolgsysteem	37
Naar aanleiding van analyse besluiten of onderwijsinterventie nodig is	38

Bron: Smeets, Wester & Van Kuijk (2011)

Naast kennis over toetsen hebben leraren vanzelfsprekend ook een grote kennis nodig van de verschillende vakdomeinen, omdat ze anders geen vorm kunnen geven aan goede afstemming van hun onderwijs. In hoeverre leraren die kennis daadwerkelijk voldoende hebben, is onbekend.

A.5.2 Ambitie

Een tweede aandachtspunt bij opbrengstgericht werken ligt in de ambities van leraren en schoolleiders. Wat willen zij met hun leerlingen bereiken? Hierover, vooral over wat leraren willen bereiken, is empirisch weinig bekend. De meeste schoolleiders willen de prestaties wel verhogen, maar 6 procent heeft in het geheel geen duidelijke doelen gesteld voor taal- en rekenprestaties en 25 procent streeft naar de ondergrens die de inspectie stelt en die ruim onder het landelijk gemiddelde ligt (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Bij een derde deel van de schoolleiders ligt het ambitieniveau dus uitgesproken laag.

Uit de praktijk van het inspectietoezicht en uit onderwijsbladen blijkt herhaaldelijk dat leraren niet vanzelfsprekend gericht zijn op hoge taal- en rekenprestaties. Een voorbeeld van een tekst op een internetforum: 'Ik krijg de kriebels van prestatiegericht onderwijs. Bij mijn solliciteren kwam ik een advertentie tegen waarin de eerste zin van een school was: "Wij zijn een school die hoge eisen stelt aan de prestatie van een kind." Door deze zin wist ik meteen dat ik hier niet zou kunnen werken.' Veel leraren hebben het idee dat gerichtheid op prestaties ten koste gaat van het pedagogisch klimaat op school, hoewel feitelijke ondersteuning voor dat idee ontbreekt.

Recent representatief onderzoek naar opvattingen van leraren in het basisonderwijs is er helaas niet. Volgens ouder onderzoek (Denessen, 1999) hecht de Nederlandse bevolking in het algemeen weinig belang aan prestatiedruk, competitie en cijfers. Leraren bleken in dit onderzoek minder leerstofgericht (een concept dat enigszins verwant is aan opbrengstgerichtheid) en meer leerlinggericht te zijn dan ouders. Canrinus (2011) constateerde onlangs dat leraren in het voortgezet onderwijs kwalificatie minder belangrijk vinden dan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen. Dat wijst erop dat leraren zeker niet automatisch gericht zijn op het behalen van goede prestaties met hun leerlingen. Zolang leraren weinig ambitie hebben om hun leerlingen tot goede prestaties te brengen, zal opbrengstgericht werken niet van de grond komen.

A.5.3 Externe attributie en onvoldoende opbrengstgerichte cultuur

Een derde aandachtspunt is de verklaring die scholen en leraren geven voor slecht presteren: zoeken ze oorzaken bij leerlingen of bij zichzelf? Een opbrengstgerichte school zal de oorzaken bij zichzelf leggen. Maar in de praktijk van het toezicht blijkt vaak dat leraren tegenvallende prestaties van hun groep of van zorgleerlingen niet op zichzelf betrekken. Ze leggen de verantwoordelijkheid vaak bij de leerling (externe attributie): die geeft blijk van onvoldoende kennis en vaardigheden, heeft geen inzet getoond, heeft zich te weinig geconcentreerd of zijn oefeningen thuis niet gemaakt. Leraren kijken niet snel naar hun eigen rol. Hebben zij voor voldoende aanbod gezorgd, voor goede feedback, voor een goede extra instructie, hebben zij voldoende variatie in hulpmiddelen aangebracht en hebben ze voldoende gecontroleerd of leerlingen begrepen waar ze het over hadden?

Ook op schoolniveau komt extern attribueren voor. Dat blijkt bijvoorbeeld op scholen waar extreem veel leerlingen, soms de helft, als zorgleerling zijn benoemd. Scholen die zichzelf verantwoordelijk stellen voor leerlingprestaties zouden het nooit zover laten komen, maar verbeteren hun onderwijs snel als te veel leerlingen uitvallen. Scholen die de oorzaak bij de leerlingen of hun ouders leggen, zien die noodzaak niet en laten het aantal zorgleerlingen daardoor oplopen. Die kans is extra groot als scholen veel leerlingen hebben met laagopgeleide ouders. Zulke scholen hebben een gebrek aan *academic optimism* (Hoy, Tarter & Woolfolk Hoy, 2006; Goddard, Hoy & Woolfolk Hoy, 2004), ofwel ze zijn uitgesproken pessimistisch waar het om presteren gaat. Academic optimism omvat drie elementen:

- *efficacy*, ofwel de overtuiging dat de school/de leraar van belang is voor het leren van leerlingen;
- *trust*, ofwel de overtuiging dat leraren, ouders en leerlingen samen het leren kunnen verbeteren;

- *academic emphasis*, ofwel feitelijk gedrag dat voortvloeit uit beide voorgaande begrippen en dat gericht is op succesvol leren door leerlingen.

A.5.4 Conclusie

Er zijn aanwijzingen dat opbrengstgericht werken stagneert door onvoldoende kennis bij leraren en scholen, onvoldoende ambitie en patronen van externe attributie die scholen verhinderen om zichzelf te verbeteren. Voor opbrengstgericht werken is kennis niet genoeg: als scholen immers geen ambitie hebben om te verbeteren of zichzelf geen rol toekennen in die verbetering, is verandering niet waarschijnlijk.

A.6 Conclusies en discussie

De afgelopen tien jaar zijn de prestaties van leerlingen op de basisschool over de hele linie licht vooruitgegaan (de meest recente nationale peilingen wijzen daarop) en heeft ook het onderwijsleerproces zich in positieve zin ontwikkeld. Dat de prestaties niet sterker zijn gestegen, kan te maken hebben met onvoldoende opbrengstgericht werken door scholen en leraren. Opbrengstgericht werken veronderstelt een rationele cyclus van doelen stellen, plannen, uitvoeren, evalueren en conclusies trekken. Scholen laten wel elementen van zo'n cyclus zien, maar maken vaak nog niet de gehele cyclus door en schieten daardoor waarschijnlijk vaak aan hun doel voorbij. En dat kan weer te maken hebben met een gebrek aan kennis en ambitie en aan het onterecht afschuiven van falen naar leerlingen. Wetenschappelijk onderzoek is gewenst om vast te stellen of deze factoren inderdaad de veronderstelde effecten hebben. Ook is nader onderzoek naar de kennis en de opvattingen van leraren over leren en onderwijzen gewenst, omdat die kennis (of het gebrek eraan) en opvattingen de prestaties van leerlingen verregaand kunnen beïnvloeden. De overheid kan hier als opdrachtgever een rol in spelen.

Pabo's, nascholers en begeleiders kunnen de kennis van leraren en schoolleiders vergroten en daardoor zal wellicht ook het ambitieniveau stijgen. Pabo's zijn daar al mee begonnen, maar feit is dat nog lang niet alle pabo's bezig zijn opbrengstgericht werken een plaats in hun curriculum te geven. In de recent ontwikkelde Kennisbasis Nederlandse taal (Van der Leeuw, Israel, Pauw & Schaufeli, 2009) en Kennisbasis Rekenen-Wiskunde (Van Zanten, Barth, Faarts, Van Gool & Keijzer, 2009) is er weinig tot geen aandacht voor elementen van opbrengstgericht werken bij die specifieke vakgebieden. Er zal dus nog wel een duidelijke inspanning verricht moeten worden. Sommige nascholers en begeleiders hebben een aanbod voor scholen die meer opbrengstgericht willen werken, al zijn er nog geen gegevens over de effectiviteit van dat aanbod. Ook de PO-Raad doet het nodige, maar ook daar ontbreken effectevaluaties nog.

Het ambitieniveau van scholen is soms erg laag (Inspectie van het Onderwijs, 2012), evenals de verwachtingen die scholen en leraren van zichzelf hebben. Hier kunnen de overheid en besturen (en besturenorganisaties) een stimulerende rol vervullen, door zelf ambitieuze doelen te stellen of door scholen in contact te brengen met vergelijkbare scholen die veel meer met hun leerlingen weten te bereiken. Soms heeft eenzelfde bestuur beide typen scholen in huis en is uitwisseling dus zeer eenvoudig te regelen.

Voor de inspectie is het belangrijk besturen en basisscholen voortdurend te blijven wijzen op de grote prestatieverschillen in Nederland, ook als scholen qua leerlingbevolking sterk op elkaar lijken. Het gesprek over kennis, ambities en een opbrengstgerichte cultuur zou met ieder bestuur en op iedere school gevoerd moeten worden, niet alleen op de zwakke en zeer zwakke scholen waar dat nu voornamelijk gebeurt. Ook scholen die de ondergrenzen van de inspectie met gemak halen kunnen immers misschien veel meer met hun leerlingen bereiken dan ze nu doen.

Literatuur

Berkel, S. van, Krom, R., Heesters, K., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2007). *Balans van het lesonderwijs halverwege de basisschool 4*. Uitkomsten van de vierde peiling in 2005. Arnhem: Cito.

Canrinus, E.T. (2011). *Teachers' sense of their professional identity* (dissertatie Rijksuniversiteit Groningen). Nijmegen: Ipskamp.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit*. Den Haag: SDU.

Denessen, E. (1999). *Opvattingen over onderwijs. Leerstof- en leerlinggerichtheid in Nederland* (dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen). Apeldoorn: Garant.

Goddard, R.D., Hoy, W.K. & Woolfolk Hoy, A. (2004). Collective efficacy beliefs: Theoretical developments, empirical evidence, and future directions. *Educational Researcher*, 33 (3), p. 3-13.

Heesters, K., Berkel, S. van, Schoot, F. van der & Hemker, B. (2007). *Balans van het lesonderwijs aan het einde van de basisschool 4*. Uitkomsten van de vierde peiling in 2005. Arnhem: Cito.

Hemker, B.T., Kordes, J. & Weerden, J.J. van (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.

Hop, M. (2012). *Balans van het rekenwiskundeonderwijs halverwege de basisschool 5. Uitkomsten van de vijfde peiling in 2010*. Arnhem: Cito.

Hoy, W.K., Tarter, C.J. & Woolfolk Hoy, A. (2006). Academic optimism of schools: A force for student achievement. *American Educational Research Journal*, 43 (3), p. 425-446.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen/wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssen, J., Schoot, F. van der & Hemker, B. (2005). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool 4*. Arnhem: Cito.

Ledoux, G., Blok, H. & Boogaard, M. (2009). *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Leeuw, B. van der, Israel, T., Pauw, I. & Schaufeli, A. (2009). *Kennisbasis Nederlandse taal voor de lerarenopleiding basisonderwijs*. Rijswijk: Quantas.

Meelissen, M.R.M. & Drent, M. (2008). *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Netten, A. & Verhoeven, L. (2007). *PIRLS 2006, rapport Nederland*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.

PO-Raad (2010). *Opbrengstgericht werken met en in de pabo: 5 portretten*. Utrecht: PO-Raad/ Projectbureau Kwaliteit.

Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. van (2010). *Visies op onderwijskwaliteit*. Enschede: Universiteit Twente.

Smeets, E., Wester, M. & Kuijk, J. van (2011). *Opbrengstgericht werken in de Pabo*. Nijmegen: ITS.

Turkenburg, M. (2011). *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden*. Den Haag: SCP.

Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van opbrengstgericht werken. Analyse in opdracht van de Kenniskamer van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Enschede: Universiteit Twente.

Zanten, M. van, Barth, F., Faarts, J., Gool, A. van & Keijzer, R. (2009). *Kennisbasis Rekenen-Wiskunde voor de lerarenopleiding basisonderwijs*. Rijswijk: Quantes.

2 Wat is kwaliteit?¹

Jaap Scheerens

2.1 Inleiding

Vrijwel iedereen in Nederland lijkt het erover eens te zijn dat het met de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs beroerd is gesteld. Misschien dat de teneur van het rapport van de commissie-Dijsselbloem uit 2008 nog nagalmt. In dit rapport worden talloze gegevens aangedragen die erop wijzen dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs zeer goed is, terwijl de conclusie luidt dat dit niet het geval is. Wat de commissie precies verstaat onder de term ‘kwaliteit’, wordt er niet altijd bij vermeld.

Over kwaliteit kan men ingewikkelde filosofische beschouwingen houden; zie bijvoorbeeld het prachtige boek van Robert Pirsig uit 1974, *Zen en de kunst van het motoronderhoud*. Ook komt het voor dat de kwaliteit van onderwijs als vrijwel ondefinieerbaar wordt voorgesteld, of in ieder geval als iets dat zodanig complex en esoterisch is dat men er een ‘Kenner’ voor nodig heeft om er een oordeel over te kunnen geven (denk aan Elliott Eisners idee van *Educational Connoisseurship*). Dit hoofdstuk laat zien dat kwaliteit minder ongrijpbaar is dan gedacht. Het presenteert een analytisch kader waaruit blijkt dat het goed mogelijk is om onderwijskwaliteit helder te definiëren en dat de belangrijkste facetten ervan tevens meetbaar zijn. Verschillende perspectieven op onderwijskwaliteit kunnen op basis van dit kader nader geplaatst en onderling vergeleken worden.

2.2 Anatomie van onderwijskwaliteit

Kwaliteit zou men in de meest algemene zin, en vrij naar Van Dale, kunnen omschrijven als ‘een hoedanigheid waaraan een positieve waardering wordt gegeven’. Drie vragen moeten vervolgens worden gesteld om het begrip ‘kwaliteit’ verder te concretiseren en toe te passen op het onderwijs:

1. Kwaliteit van wat? (Wat is het object dat gewaardeerd wordt?)
2. Kwaliteit zoals beoordeeld door wie? (Welke actor is gerechtigd het kwaliteitsoordeel te vellen?)

¹ Dit hoofdstuk is een bewerking van hoofdstuk 1 uit Scheerens, Luyten & Van Ravens (2011), *Perspectives on educational quality*. Springer: Dordrecht, Heidelberg, London, New York.

3. Hoe is ‘positieve waardering’ nader te typeren? (Op welke criteria beoordeelt men kwaliteit en welke normen worden daarbij in acht genomen?)

Ad 1. Kwaliteit van wat?

Hier kan een onderscheid naar organisatorisch niveau worden gemaakt. Het ligt voor de hand om in het Nederlandse bestel – dat zich kenmerkt door een grote autonomie van scholen – de school of onderwijsinstelling als geheel, wat betreft opbouw en functioneren, als een belangrijke focus van kwaliteitsbeoordeling te zien. Tegelijkertijd blijven er vanzelfsprekend vragen over die gesteld kunnen worden over de kwaliteit van het nationale onderwijsstelsel als geheel of belangrijke deelprogramma’s daarin. Ten slotte kan stil worden gestaan bij kwaliteitsbeoordeling van subsystemen binnen de school, bijvoorbeeld de leerkrachten.

Ad 2. Wie beoordeelt de kwaliteit?

De vraag ‘Wie beoordeelt de kwaliteit?’ wordt doorgaans beantwoord door de directe afnemers van het product of de dienst in kwestie als de beoordelende actor te beschouwen. In het geval van scholen hebben we het dan over leerlingen en ouders, maar zeker ook over verder verwijderde afnemers, zoals het vervolgonderwijs, werkgevers en eventueel de maatschappij in haar volle breedte zoals vertegenwoordigd door de rijksoverheid.

Ad 3. Welke criteria en normen?

Een aanknopingspunt om de vraag naar de waarderingsdimensies of -criteria van kwaliteit te beantwoorden, is het gebruik van specifiekere typering van ‘positieve waardering’, zoals deugdelijkheid, gezondheid of de effectiviteit van organisaties. Dit is vooral het terrein waarop verdere uitwerking nodig is.

Wat terminologie betreft is het van belang onderscheid te maken tussen criteria, normen en standaarden. Zoals hierboven al is aangegeven zijn *criteria* op te vatten als beoordelingsdimensies, anders gezegd: de variabelen waarop de waardering plaatsvindt, bijvoorbeeld de leerprestaties op het gebied van rekenen. *Normen* zijn getallen die zijn gemarkeerd op de beoordelingsdimensies en bijvoorbeeld aangeven welke score als voldoende of onvoldoende wordt beschouwd. Belangrijk daarbij is het onderscheid tussen relatieve en absolute normen. In het geval van *relatieve normen* wordt de beoordeling afgezet tegen een andere beoordeling. Bijvoorbeeld: een school die boven het nationale gemiddelde scoort op een prestatietoets, of een leerling die een x aantal punten vooruit is gegaan ten opzichte van een eerdere prestatiemeting. *Absolute normen* geven een inhoudelijk bepaalde grensscore aan, bijvoorbeeld dat een leerling x procent van de opgaven over breuken correct moet hebben om een voldoende te krijgen.

Het verschil tussen relatieve en absolute normen refereert aan het onderscheid tussen normgericht en criteriumgericht toetsen. Bij *normgericht* toetsen richt men zich op een vergelijkingsgetal (relatieve norm), zoals het nationale gemiddelde. In feite gaat het daarbij om de positie van de leerling of de school ten opzichte van prestaties van andere leerlingen of scholen. Bij *criteriumgericht* toetsen gaat het om de beheersing van een bepaald leerstofgebied, uitgedrukt in termen van een beredeneerde streefscore (absolute norm).

De term ‘standaard’ wordt in de literatuur op uiteenlopende manier gebruikt. Soms als synoniem voor ‘criterium’, soms als synoniem voor ‘norm’. Ook kan men ervoor kiezen standaarden op te vatten als de combinatie van een criterium en een norm.

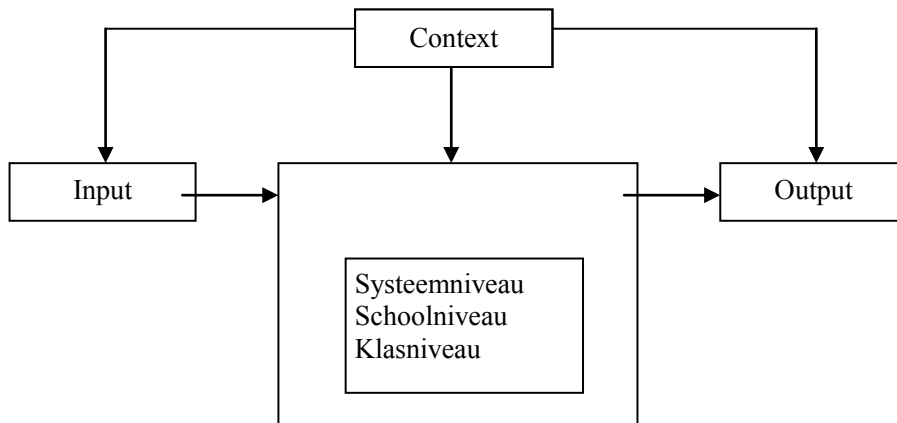
In de volgende paragraaf wordt een analytisch kader gepresenteerd dat een nadere uitwerking is van verschillende criteria of waarderingsdimensies (ad 3). Door het model op meerdere niveaus en geledingen van het onderwijs toe te passen, wordt tevens het object van kwaliteit (ad 1) verdisconteerd. In paragraaf 2.6 zal afzonderlijk worden ingegaan op actorperspectieven bij het centraal stellen van waarderingsdimensies (ad 2).

2.3 Analytisch kader

Het analytisch kader van onderwijskwaliteit is gebaseerd op een systeemmodel van het onderwijs (zie figuur 1). Volgens dit model kan het onderwijs worden weergegeven als een transformatie- of productieproces, waarin invoer (*input*) door middel van een centraal productieproces (proces, doorvoer of *throughput*) resulteert in bepaalde uitkomsten of opbrengsten (*output*). Dit alles vindt plaats in een omgeving of *context* die leverancier is van invoer en die eisen stelt aan de uitkomsten of opbrengsten. De centrale ‘zwarte doos’ in dit model kan worden gedefinieerd op het niveau van het nationale onderwijsbestel, de school of de klas of leergroep en zelfs op het niveau van de individuele leerling.

Het is bekend dat de gebruikte terminologie uit de systeemtheorie in onderwijskundige en pedagogische kringen weerstanden oproept. ‘De leerling’ in dit model plaatsen als onderdeel van de invoer of als ‘ruw onbewerkt materiaal’ beschouwen, is olie op het vuur gooien. Gevoelige kwesties rond het systeemdenken zijn gedachten over maakbaarheid, een technocratische of mechanistische inslag en reductionisme in de betekenis van een overdreven focus op meetbare opbrengsten. Toch kan men ‘input’ voorstellen als leerlingen die de school binnenkomen met bepaalde karakteristieken en er na enige tijd weer uitstromen met op bepaalde gebieden veranderde karakteristieken.

Eenvoudiger gezegd: aan het begin van het proces weten ze wat minder, aan het eind meer.



Figuur 1: Een eenvoudig systeemmodel van het functioneren van onderwijs

Het algemene en abstracte karakter van het kader biedt bovendien ruimte voor brede interpretatie. Het is geen probleem te erkennen dat leerlingen eerder primaire producent zijn, dan consument of passieve grondstof van kennis. Net zo goed is het mogelijk te erkennen dat er veel onzekerheid bestaat over de effectiviteit van processen op het terrein van lesgeven en van onderwijsbestuur en -organisatie. Tegelijkertijd kan men onder ogen zien dat gewenste, maar moeilijk meetbare opbrengsten niet principieel ondoorgroendelijk zijn. Zo kan er gestreefd worden naar de ontwikkeling van meetinstrumenten voor moeilijk meetbare en pedagogische doelstellingen, bijvoorbeeld op het terrein van burgerschap, democratische vorming en sociale vaardigheden (zie Dijkstra, Ten Dam, Hooghoff & Peschar, 2010).

Op basis van dit analytisch kader is het mogelijk om vijf belangrijke facetten van onderwijskwaliteit nader te preciseren, die elk een specifiek gezichtspunt representeren. In het onderstaande worden deze vijf gezichtspunten beschreven. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij een gefragmenteerde benadering van onderwijskwaliteit, waarbij verschillende gezichtspunten worden gecombineerd.

1. Productiviteit (accent op opbrengsten)

Bij een focus op productiviteit wordt het succes van het systeem als geheel bepaald door het opleveren van de gewenste opbrengsten of uitkomsten. Bijvoorbeeld: een bevredigend percentage schoolverlaters dat zonder studievertraging het diploma behaalt, of een acceptabel niveau van werkloosheid onder degenen die een bepaald diploma

behaald hebben. Een ander voorbeeld is een voldoende geachte gemiddelde score van een land op een internationaal vergelijkende studietoets (vergelijk de resultaten van projecten als PISA en TIMSS).

In het Engels wordt onderscheid gemaakt tussen *achievement outputs* (prestaties op studietoetsen), *attainment outcomes* (indicatoren die te maken hebben met gerealiseerd onderwijsniveau en numeriek rendement van opleidingen) en *impact*-indicatoren (die effecten op de verdere school- of maatschappelijke loopbaan aangeven).

Opgemerkt moet worden dat het model openlaat welke opbrengstindicatoren gekozen worden. Vooral als het gaat om de leerresultaten die aan het eind van een opleiding gemeten worden, zijn er vele mogelijkheden. Doorgaans ligt het accent op cognitieve prestaties in basisvakken als rekenen, taal en lezen. Het is echter ook denkbaar dat er een ruimer geheel aan cognitieve leerresultaten wordt gemeten, dat er meer nadruk ligt op algemene cognitieve vaardigheden dan op vakgebonden kennis en dat gekozen wordt voor aan attitude grenzende concepten als ‘burgerschap’ en ‘sociale competenties’.

2. *Effectiviteit (causale relatie tussen input, processen en context enerzijds, en opbrengsten anderzijds)*

Effectiviteit betekent doeltreffendheid. Binnen het effectiviteitsperspectief staat de vraag centraal welke context-, input- en procesfactoren doeltreffend zijn. Dat zijn factoren die een positieve samenhang vertonen met opbrengsten in de zin van in een bepaalde mate gerealiseerde onderwijsdoelstellingen. Kennis over onderwijs-effectiviteit is van grote beleidsmatige en praktische betekenis, omdat die kennis betrekking heeft op in principe beheersbare factoren die tot betere onderwijsopbrengsten leiden.

Als volledig bekend zou zijn welke processen tot maximale doelbereiking leiden, zou men kunnen volstaan met het meten van input- en procesindicatoren. Dit is in feite het ideaal van *total quality management*. In werkelijkheid is er slechts beperkte kennis over dit soort instrumentele relaties. Dat neemt echter niet weg dat het verstandig is om zich te richten op die beheersbare factoren die, zoals blijkend uit onderzoek, een positieve associatie met onderwijsopbrengsten hebben.

3. *Onderwijs(on)gelijkheid (de verdeling van middelen, goede onderwijspraktijk en onderwijsopbrengsten)*

Bij onderwijsgelijkheid gaat het om een eerlijke verdeling van middelen, goed onderwijs en onderwijsopbrengsten tussen verschillende groepen, bijvoorbeeld leerlingen uit verschillende sociaaleconomische of sociaal-culturele milieus, jongens en meisjes, en autochtone en allochtone leerlingen. Het ideaal is dat alle groepen in gelijke mate van

het onderwijs kunnen profiteren en dat verschillen in opbrengsten niet, of in zo gering mogelijke mate, zijn toe te schrijven aan dit soort achtergrondkenmerken van leerlingen.

Structuurkenmerken van onderwijsstelsels, zoals de leeftijd waarop gekozen moet worden voor een bepaald soort vervolgonderwijs en de verscheidenheid van schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, blijken een behoorlijke invloed te hebben op de selectiviteit van het onderwijs en op de clustering van minder bevoorrechte groepen leerlingen in de lagere opleidingen.

4. Efficiency (doeltreffendheid tegen de laagst mogelijke kosten)

Bij efficiency of doelmatigheid gaat het om de meest economische keuze van doeltreffende middelen om relatief hoge opbrengsten te verkrijgen. Meer doelmatigheid kan worden bereikt door met dezelfde middelen meer opbrengsten te behalen, of door met minder middelen dezelfde opbrengstniveaus te realiseren. Ter illustratie: klassenverkleining heeft doorgaans een geringer effect op de leerprestaties dan verbetering van lesmateriaal, maar is ook nog eens veel duurder. Stijging van de gemiddelde klassengrootte met enkele leerlingen heeft een verwaarloosbaar effect op de leeropbrengsten, maar levert flinke bezuinigingen op.

Opgemerkt moet worden dat sommige auteurs het element van kosteneffectiviteit al meenemen in de typering van productiviteit en effectiviteit (zie bijvoorbeeld Borghans, Van der Velden, Büchner, Coenen, & Meng, 2007).

5. Adaptiviteit (gewenste opbrengsten c.q. doelstellingen aanpassen aan de vragen vanuit de omgeving)

Terwijl de eerder behandelde gezichtspunten uitgaan van gegeven doelstellingen, gaat aanpassing juist over de vraag welke prioriteiten en doelstellingen het onderwijs zou moeten kiezen, gegeven een bredere sociaal-, cultureel- en economisch-maatschappelijke context. Het is niet alleen belangrijk of een school haar doelstellingen haalt, maar ook of die doelstellingen zelf functioneel zijn ten opzichte van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Voor een deel kan dat in termen van adaptiviteit (aanpassingsvermogen) worden gezien. Het economisch perspectief en de kennis-economie zijn hierbij zeer nadrukkelijk aanwezig. Vergelijk ook publicaties waarin effecten van verbetering van leerprestaties en numerieke rendementen in miljarden economische groei op termijn worden uitgedrukt (zoals Hanushek & Woessmann, 2005, 2009).

Andere maatschappelijke impulsen stellen juist weer eisen aan sociale ontwikkeling en internationaal burgerschap. Op dit niveau zijn allerlei visies op de relatie tussen onder-

wijs en de ruimere maatschappelijk context aan de orde. Denk aan de vraag hoe nauwgezet men concrete eisen van de arbeidsmarkt moet zien te vertalen in *educational objectives*, de keuze voor een gerichtheid op meer algemene disposities en ‘competenties’, en het belang van ‘nutteloze kennis’ in de zin van kennis en vaardigheden die minder direct op economische utiliteit zijn gericht.

Vanuit bepaalde gezichtspunten wordt ook de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijs onderstreept als een bron voor maatschappijkritiek, creativiteit en innovatie. Visies dus, waarvoor de term ‘aanpassingsperspectief’ minder op zijn plaats is (zie de discussie over alternatieve visies op kwaliteit in paragraaf 2.6.5).

Als het gaat om het meetbaar maken van condities die te maken hebben met aanpassing kan gedacht worden aan nationale voorzieningen die de maatschappelijke eisen aan onderwijs continu peilen (bijvoorbeeld onderzoek naar de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt) en, op schoolniveau, aan activiteiten als schoolmarketing en contacten met lokale stakeholders.

Een gefragmenteerde benadering van onderwijskwaliteit

Een veelvoorkomende interpretatie van het hierboven besproken model (figuur 1) is om de componenten op hun intrinsieke kwaliteit te beoordelen. Dit kan worden aangeduid als een gefragmenteerde of ‘ontkoppelde’ opvatting van kwaliteit, waarbij meerdere gezichtspunten een rol spelen.

De eerst in aanmerking komende kandidaat voor een ontkoppelde aanpak van onderdelen uit het model, is het productiviteitsperspectief. Daarbij wordt gekeken naar het niveau van de onderwijsopbrengsten zonder dat er verbanden worden gelegd met input- of procescondities. Met een gefragmenteerde benadering kan de kwaliteit van scholen niet alleen op basis van opbrengstcriteria, maar ook op basis van procescriteria worden beoordeeld. In het werk van de Inspectie van het Onderwijs zijn hier voorbeelden van te vinden (zie bijvoorbeeld Reezigt respectievelijk Corporaal en Van den Broek-d’Obrenan in deze bundel). Andere voorbeelden van deze benadering zijn het beoordelen van onderwijsbeleid aan de hand van de investeringen die zijn gedaan, het beoordelen van de kwaliteit van leerkrachten en het beoordelen van kwaliteit in de context van certificering op basis van het naleven van een aantal procedures.

Als we kijken naar uiteenlopende praktijken van kwaliteitsbeoordeling, zoals het gebruik van onderwijsindicatoren, kwaliteitscertificering, inspectie en de schoolkeuze van ouders, dan moet geconstateerd worden dat de gefragmentariseerde benadering sterk de overhand heeft. Het relateren van processen, inputs en opbrengsten (het effectiviteitsperspectief) is niet alleen onderzoekstechnisch gecompliceerd, maar ook moei-

lijk over te brengen. De gefragmentariseerde benadering van onderwijskwaliteit heeft het voordeel van de betrekkelijke eenvoud, maar het nadeel van de betrekkelijke willekeur wanneer andere dan opbrengstindicatoren worden gebruikt.

2.4 Kwaliteit als functionaliteit

In de onderwijssociologie wordt de kwaliteit van het onderwijs bepaald door na te gaan of het onderwijs in de maatschappij bepaalde kernfuncties vervult (Peschar & Wesselingh, 1985). Deze kernfuncties zijn de kwalificatie-, de selectie- en de allocatiefunctie.

De *kwalificatiefunctie* houdt in dat het onderwijs studenten toerust voor vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Het onderwijs dient op de juiste vaardigheden en competenties gericht te zijn en leerlingen moeten deze vaardigheden en competenties ook daadwerkelijk beheersen. In een latere uitgave (Peschar en Wesseling, 1995), wordt bij de kwalificatiefunctie onderscheid gemaakt tussen technisch-instrumentele en sociaal-normatieve kwalificaties (Peschar & Wesselingh, 1985, p. 28). Bij de eerste gaat het om scholing en de daarin centraal gestelde vaardigheden, bij de tweede staan houdingen en vaardigheden om te leren samenwerken centraal. Ook vanuit deze benadering van onderwijskwaliteit is er dus aandacht voor meer dan alleen cognitieve onderwijsopbrengsten.

De kwalificatiefunctie is in verband te brengen met wat in de vorige paragraaf is aangeduid als de adaptiviteit (de juiste doelen kiezen) en de productiviteit (het realiseren van die doelstellingen) van het onderwijs.

De *selectiefunctie* heeft betrekking op het toewijzen van leerlingen aan de leerwegen en schoolsoorten die bij hen passen, zodat leerlingen op hun eigen niveau een diploma kunnen verwerven. De selectiefunctie impliceert dat leerlingen verschillende vaardigheidsniveaus hebben en dat het onderwijs een zodanig gelede structuur heeft dat hierop ‘gesorteerd’ kan worden. De vraag is of gelede structuren, oftewel categorale onderwijsstelsels, in het voortgezet onderwijs wel optimaal zijn om zo hoog mogelijke gemiddelde prestatieniveaus te bereiken en of deze stelsels niet juist afkomstgerelateerde prestaties en ‘ongelijkheid’ stimuleren. De selectiefunctie vindt plaats op het niveau van landelijke onderwijsstructuren. Binnen het gepresenteerde systeemmodel (figuur 1) gaat het daarbij om de *throughput* van het systeem, gedefinieerd op macroniveau. De *allocatiefunctie* is te zien als een combinatie van kwalificatie en selectie, dat wil zeggen: een zodanige differentiatie in vaardigheidsniveaus dat maatschappelijke taken en rollen zo goed mogelijk bediend worden.

Bij het vervullen van de bovengenoemde functies spelen zowel prestatie- als rendementsindicatoren een centrale rol.

Concluderend kan worden gesteld dat opbrengstrealisatie (productiviteit) van centrale betekenis is voor de onderwijssociologische visie op onderwijskwaliteit. Daarbij kan ook een relatie worden gelegd met adaptiviteit (in de zin van het kiezen van de juiste doelstellingen) en gelijkheid, waarbij het de vraag is of stelsels met veel selectiedrempels afkomstgerelateerde clustering van leerlingen in de ‘lagere’ schoolsoorten en tracks niet juist zouden stimuleren. Door Borghans et al. (2007) wordt een bredere interpretatie van de drie functies gegeven, waarin ook aspecten van doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) een plaats hebben.

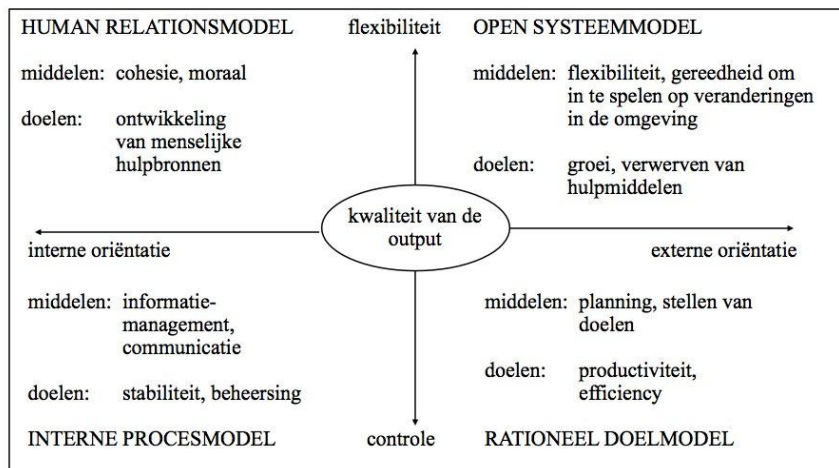
2.5 Schoolkwaliteit

De kwaliteit van de school als organisatie kan nader worden uitgewerkt door aan te sluiten bij literatuur over organisatie-effectiviteit. In deze literatuur worden meerdere effectiviteitsperspectieven onderscheiden die bepaald worden door een accentuering van verschillende soorten doelen en van, daaraan ten grondslag liggende, verschillende oriëntaties. Een bruikbaar voorbeeld daarvan is het werk van Quinn en Rohrbaugh (1983).

Bij Quinn en Rohrbaugh (1983) gaat het om vier effectiviteitsperspectieven die bepaald worden door twee onafhankelijke dimensies (zie figuur 2). De eerste dimensie heeft betrekking op de interne dan wel externe oriëntatie van de organisatie. De tweede dimensie heeft te maken met de mate van structurering: oriëntatie op controle en beheersing versus gerichtheid op flexibiliteit en verandering. Door deze twee dimensies met elkaar te kruisen, ontstaan vier kwadranten. Elk ervan representeert volgens Quinn en Rohrbaugh een effectiviteitsmodel (zie voor een nadere bespreking van deze modellen Scheerens, 1996). Bij verdere analyse van deze vier modellen valt op dat ze van nogal uiteenlopende aard zijn.

In het *open systeemmodel* staat de vraag centraal of de organisatie is toegerust om op een juiste wijze doelen te kiezen. De nadruk ligt meer op *doing the right things* dan op *doing things right*. Het model is het meest relevant voor organisaties die in een dynamische omgeving verkeren. De oriëntatie op doelkeuze binnen dit model is in verband te brengen met het beeld van de lerende organisatie en met het concept van *double-loop learning*, waarbij een organisatie de eigen doelen ter discussie stelt (zie Morgan, 1986, p. 88).

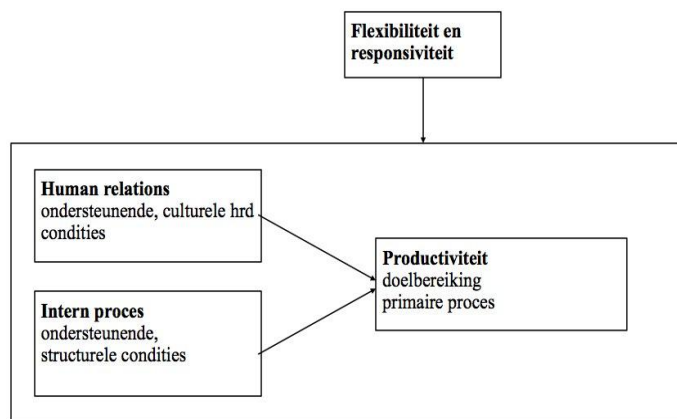
Bij het *rationele doelmodel* ligt de oriëntatie veeleer op *doing things right*. In dit model gaat het om een spaarzame en trefzekere keuze van middelen om de primaire productiedoelen van de organisatie te bereiken. Het formatief evalueren van alternatieve middelen is een voorbeeld van *single-loop learning*, zoals dat in de conceptualisering van de lerende organisatie wordt behandeld.



Bron: Quinn & Rohrbaugh, 1983

Figuur 2: *Typologie van effectiviteitsmodellen*

De modellen aan de linkerkant van figuur 3, het *human relationsmodel* en het *interne procesmodel*, hebben de ontwikkeling van *human resources* respectievelijk stabiliteit en beheersing als doel. Men zou deze echter ook kunnen opvatten als een soort ondersteunende condities of middelen ten dienste van de productiviteit van de organisatie. Op deze wijze wordt er een middel-doelordening tussen de vier opvattingen van organisatorische effectiviteit aangebracht.



Figuur 3: *Nadere onderlinge relatering van effectiviteitsmodellen*

Schooleffectiviteitsonderzoek is vooral onder te brengen in het rationele doelmodel. De kernvraag is welke door de school beheersbare condities een positieve invloed hebben op de leerresultaten nadat gecorrigeerd is voor de prestaties aan het begin van een bepaalde leerperiode en andere achtergrondkenmerken van leerlingen (Scheerens, 1992; Scheerens & Bosker, 1997).

Kwaliteitsindicatoren die gebruikt kunnen worden om de verschillende kwadranten van het model van Quinn en Rohrbaugh te meten, zijn samengevat in figuur 4. Belangrijke procesindicatoren afkomstig uit schooleffectiviteitsonderzoek zijn daarin opgenomen onder de noemer van het rationele doelmodel.

Human relationsmodel - onderling respect - participerende besluitvorming - professionele interactie - feedback op werkgedrag en prestaties - gelegenheid om vaardigheden toe te passen - overeenkomst tussen persoonlijke en organisatiedoelen - professionele ontwikkeling	Open Systeemmodel - ondernemerschap - collegialiteit - openstaan voor zelfevaluatie en leren - <i>schoolmarketing</i> - ouderparticipatie - belang van '<i>boundary spanning positions</i>' - samenwerking met externe ondersteuners van vernieuwing - kerngetallen over instroom en uitstroom van leerlingen - adequate materiele middelen en voorzieningen
Interne procesmodel - gebruik van planningsdocumenten - toepassing van Management Informatie Systemen - formalisering van taken en aanstellingen - continuïteit en stabiliteit in personeel en leiding - goed onderling afgestemde leergangen - het bijhouden van aanwezigheid en absentie - registratie van lesuitval	Rationeel doelmodel (schooleffectiviteitsonderzoek) - onderwijskundig leiderschap - prestatiegerichtheid - het bijhouden van de vorderingen van de leerlingen - leertijd - correspondentie leeraanbod en toetsing (opportunity to learn) (bredere verzameling van leerdoelen) - lesgeven in teams - individualisering en differentiatie - tijd voor sociale, emotionele, creatieve en morele ontwikkeling - 'leren leren' - diagnostisch toetsen

Figuur 4: *Procesindicatoren van schoolkwaliteit op basis van het model van Quinn en Rohrbaugh (1983) en schooleffectiviteitsonderzoek*

2.6 Kwaliteit vanuit het gezichtspunt van belanghebbenden

Deze paragraaf beschrijft de accenten die verschillende actoren of belanghebbenden leggen bij het beoordelen van de kwaliteit van onderwijs. Het gaat hierbij om externe belanghebbenden, zoals klanten en externe organisaties die betrokken zijn bij de kwaliteitsbeoordeling van scholen. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de ouders van leerlingen, de overheid c.q. het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de Inspectie van het Onderwijs en de 'certificeringsbusiness'. Een schoolintern perspectief, bijvoorbeeld hoe leerkrachten onderwijskwaliteit definiëren, wordt, hoewel interessant, buiten beschouwing gelaten.

2.6.1 Ouders

Onderzoeksgegevens over schoolkeuze laten iets zien over de wijze waarop ouders tegen de kwaliteit van scholen aankijken. Volgens Dulmers (1988) hangen schoolkeuzemotieven af van het profiel van de school (het onderwijsconcept en de denominatie), pragmatisme (nabijheid, veiligheid) en onderwerpen die te maken hebben met kwaliteit. Daarbij wordt dan, als het gaat om het basisonderwijs, vooral gedacht aan een kindvriendelijk pedagogisch klimaat en aan onderwijsresultaten. Andere auteurs, bijvoorbeeld Pannecoucke (2005), hanteren een input-proces-outputkader om kwaliteitsoverwegingen bij schoolkeuze door ouders te definiëren.

Inputcriteria hebben betrekking op het schoolgebouw, de kwaliteit van de leerkrachten en het overige personeel, en de kwaliteit van het onderwijsleermateriaal. *Procescriteria* zijn onder meer de breedte van het pedagogische aanbod, de didactische aanpak en het pedagogische klimaat.

Outputcriteria zijn indicatoren die iets zeggen over de leerprestaties. Een criterium dat door Pannecoucke (2005) wordt gezien als zowel pragmatisch als betrekking hebbend op onderwijskundige overwegingen, is de samenstelling van de schoolbevolking qua leerlingen en leerkrachten. In Vlaanderen bleek de etnische samenstelling van de leerlingpopulatie voor ongeveer 50 procent van de ouders een belangrijke overweging. De samenstelling van de leerlingpopulatie bleek voor ouders van etnische minderheden nog belangrijker, waarbij voorkeur bestond voor een uniculturele boven een multiculturele samenstelling.

De hierboven besproken onderzoekers wijzen op het feit dat de schoolkeuzemotieven variëren met de sociale status en het opleidingsniveau van de ouders. Ouders met een lager opleidingsniveau geven de voorkeur aan de meer ‘traditionele’ aspecten van kwaliteit (orde, kleine klassen en prestatiegerichtheid). Ouders met een hoger opleidingsniveau vinden vooral autonomie, creativiteit en sociaal-emotionele ontwikkeling van belang.

Het feit dat pragmatische overwegingen de overhand hebben bij de schoolkeuze kan voor een deel worden verklaard uit het gegeven dat ouders het meestal moeilijker vinden om schoolkwaliteit te beoordelen dan pragmatische zaken als afstand, reputatie van de school en denominatie. Kennelijk maken alleen hoogopgeleide ouders goed gebruik van relevante publicaties over de kwaliteit van scholen. Dit wordt onderstreept in een recent onderzoek van Janssens (2012), dat betrekking heeft op het gebruik van de zogenoemde kwaliteitskaarten in het Nederlandse onderwijs.

De conclusie luidt dat prestatie-indicatoren van scholen weinig invloed hebben op de schoolkeuze, zowel als het gaat om de initiële schoolkeuze als in situaties waarin men van school wil veranderen. Uit de onderzoeksliteratuur over motieven bij schoolkeuze ontstaat het beeld dat profiel en pedagogisch klimaat voor ouders nog belangrijker zijn dan het niveau van de leerprestaties (zie ook Dijkstra & Witziers, 2001).

2.6.2 Ministerie van OCW

Voor het basis-, voortgezet en beroepsonderwijs zijn door de verschillende directies van OCW recentelijk kwaliteitsagenda's gepubliceerd (OCW, 2007a, 2007b en 2008).

Basisonderwijs

De kwaliteitsagenda voor het basisonderwijs is sterk gericht op het verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen. Hoewel Nederlandse leerlingen het best goed doen in internationale assessmentonderzoeken, wordt verdere verbetering nodig geacht, zeker als het gaat om het aandeel studenten dat in het topsegment van de verdeling van de internationale toetsen scoort. Een eerste stap om de gewenste verbetering tot stand te brengen is het formuleren van leerstandaarden voor taal en rekenen. De groep leerlingen die beneden haar kunnen presteert en die op 10 procent van de totale leerlingpopulatie wordt geschat, zou met 40 procent naar beneden moeten. Ook het gemiddelde prestatieniveau moet omhoog. Het aantal scholen dat door de inspectie als 'zwak' wordt gekwalificeerd moet met 50 procent worden gereduceerd. Ten slotte wordt gesteld dat in 2011 80 procent van de scholen een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg zou moeten hebben.

De volgende maatregelen om een en ander tot stand te brengen worden gepropageerd en financieel ondersteund:

- een effectief gebruik van de officiële schooltijd;
- het stimuleren van een opbrengstgerichte schoolcultuur;
- het gebruik van leerlingvolgsystemen;
- de toepassing van schoolverbeteringsprogramma's die wetenschappelijk onderbouwd zijn (evidence based), speciaal in scholen met veel achterstandsleerlingen;
- het creëren van rijke leeromgevingen (ICT-toepassingen);
- het stimuleren van ouderbetrokkenheid;
- disseminatie van 'goede praktijken' op het terrein van lesgeven;
- vrijheid en autonomie voor de scholen bij hun pogingen tot verbetering;
- professionele ontwikkeling van de leerkrachten en het organiseren van schoolnetwerken;

- hogere eisen (c.q. standaarden) bij het rekenonderwijs op de Pedagogische Academies.

Voortgezet onderwijs

De kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs legt de nadruk op hogere scores op internationale toetsen op het gebied van wiskunde en taal, optimale prestaties van alle leerlingen, het behoren tot de top in de internationale kennissamenleving, het scheppen van een aantrekkelijke werkomgeving voor docenten en ervoor zorgen dat het publiek weer vertrouwen krijgt in het voortgezet onderwijs (na alle kritiek van de commissie-Dijsselbloem). Er worden zeven beleidsprioriteiten gesteld:

- rekenen en taal;
- hoger rendement;
- stimuleren dat burgerschap een volwaardig schoolvak wordt;
- ruimte voor de leerkracht, 'eigenaarschap', maar met een duidelijk accent op leerinhouden met lesgeven als kernactiviteit van leerkrachten;
- goede en betrouwbare examens;
- een verbetercultuur op scholen, onder meer gestimuleerd door goed leiderschap, en geleid door concrete *targets*, wat moet leiden tot een geringer percentage zwakke scholen;
- toename van het aantal scholen die een goed systeem van interne kwaliteitszorg gebruiken.

De nota gaat ervan uit dat de hoge mate van autonomie van de Nederlandse scholen optimaal is voor het realiseren van de kwaliteitsagenda (OCW, 2007a, p. 9).

Beroepsonderwijs

De *Strategische agenda beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*, voor de periode van 2008 tot 2011, zoekt de verbetering van het beroepsonderwijs binnen de volgende vijf thema's:

- verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt;
- verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (door middel van vernieuwde kwalificatiedossiers, goede beheersing van taal en rekenen, 850 lessen per jaar, standaardisering van examens in de beroepsgerichte vakken en mogelijke vereenvoudigingen in de structuur van het beroepsonderwijs);
- betere aansluiting binnen de beroepsgerichte kolom (vmbo, middelbaar en hoger beroepsonderwijs);
- actieve en duurzame deelname in zowel het onderwijs, het werk en de maatschappij (hierbij gaat het om maatregelen om ongediplomeerd schoolverlaten tegen te gaan);

- meer consistentie in het beleid, waarbij het onder meer gaat om een heroverweging van de budgettaire verantwoordelijkheden van gemeentes.

Een belangrijke innovatie op het terrein van het beroepsonderwijs is de introductie van competentiegericht onderwijs als onderdeel van de vernieuwde kwalificatiestructuur. Deze nieuwe structuur zou in 2011 formeel ingevoerd moeten zijn.

In vergelijking met de kwaliteitsagenda's voor basis- en voortgezet onderwijs legt de kwaliteitsagenda voor het beroepsonderwijs een aanvullend accent, namelijk de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Evaluatief gezien betekent dit een focus op impact – naast rendement – en prestatie-indicatoren.

Vergelijking

Een rode draad door de drie kwaliteitsagenda's is de aandacht voor verbetering van de prestaties in de basisvakken taal en rekenen. Nieuwe onderwijsopbrengsten die worden nagestreefd, zijn burgerschap in het voortgezet onderwijs en beroepsgerichte competenties in het beroepsonderwijs. Numeriek rendement en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten hebben ook hun plaats in de kwaliteitsagenda's. De procesfactoren die de verbeterde opbrengsten teweeg zouden moeten brengen, liggen vooral op het terrein van professionalisering van leerkrachten en de schoolorganisatie.

De inspectie heeft een belangrijke rol bij het vaststellen van de kwaliteit van scholen. In de kwaliteitsagenda's worden ook meer specifieke categorieën van 'hefbomen' voor kwaliteitsverbetering genoemd: toetsen, monitoring van leerprestaties, examens, kwaliteitszorg, de opleiding van leerkrachten, continue professionele ontwikkeling, 'evidence-based innovatie' en een betere aansluiting tussen de diverse schooltypen.

Belangrijke kenmerken van het Nederlandse onderwijsbestel zijn de grote mate van schoolautonomie (Nederland is 'wereldkampioen' op dit gebied), een sterk gedifferentieerde schoolstructuur in het voortgezet onderwijs en een uitgebreide ondersteuningsstructuur. De drie kwaliteitsagenda's omarmen de autonomie, maar laten de sterk gesegmenteerde schoolstructuur onbesproken. Ook de ondersteuningsstructuur, waarin zo'n miljard euro per jaar omgaat, komt nauwelijks aan bod (zie voor een kritische bespreking Scheerens, 2009).

2.6.3 Inspectie van het Onderwijs

Vanaf 2007 is het schooltoezicht van de inspectie veranderd. Het nieuwe inspectietoezicht begint met een risicoanalyse, die vooral gebaseerd is op de beoordeling van onderwijsresultaten. Op die manier worden zwakke en zeer zwakke scholen geïdentifi-

ceerd. Deze scholen worden onderworpen aan nader onderzoek. Hiervoor hanteert de inspectie een uitgebreide verzameling kwaliteitsaspecten en indicatoren. Voorheen werden alle scholen eens in de vier jaar bezocht en op hun kwaliteit beoordeeld met behulp van dit gedetailleerde instrumentarium. Tegenwoordig worden nog steeds alle scholen eens in de vier jaar bezocht, maar dit gebeurt aan de hand van een wisselend thema. Een ander punt waarop het nieuwe toezicht verschilt van de eerdere aanpak is dat schoolbesturen, in plaats van het schoolmanagement, als eerste aangesproken worden op de resultaten van de beoordeling.

Op deze plaats is vooral de inhoud van het meer gedetailleerde instrumentarium van belang, dat nog steeds gebruikt wordt bij het nader onderzoek van zwakke scholen. Dit instrument geeft een beeld van de invulling die de inspectie geeft aan schoolkwaliteit. De centrale vraag naar de kwaliteit van het onderwijs in een bepaalde school wordt uiteengelegd in drie deelvragen (Inspectie van het Onderwijs, 2002, p. 9):

1. Hoe functioneert de kwaliteitszorg?
2. Hoe is het gesteld met de kwaliteit van onderwijzen en leren?
3. Wat is de kwaliteit van de leerresultaten?

Deze vragen staan voor drie domeinen in de toezichtkaders voor basis- en voortgezet onderwijs. In tabel 1 is aangegeven welke kwaliteitsaspecten binnen de domeinen onderscheiden worden.

Tabel 1: *Kwaliteitsaspecten per kwaliteitsdomein*

Kwaliteitsdomein	Kwaliteitsaspect per domein
Kwaliteitszorg	- systematische kwaliteitszorg - toetsen
Onderwijs en leren	- leerstofaanbod - tijd - een stimulerende en ondersteunende manier van onderwijs geven - een veilig, ondersteunend en stimulerend schoolklimaat - speciale zorg voor leerlingen met leermoeilijkheden
Opbrengsten	- leerresultaten in de basisvakken

Voor elk van deze kwaliteitsaspecten zijn een aantal indicatoren uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn:

- De school kent de eigen beginsituatie.
- De school evalueert systematisch de kwaliteit van de leeropbrengsten en het onderwijsleerproces.

- De school garandeert de kwaliteit van de toetsen aan het eind van de basisschoolperiode.
- Het onderwijsaanbod heeft een geïntegreerd karakter.
- De leertijd is voldoende om de leerlingen in de gelegenheid te stellen de leerstof te beheersen.
- De verschillende leergangen bieden voldoende leertijd.
- De onderwijsactiviteiten zijn goed gestructureerd en effectief.
- De onderwijsgeevenden zorgen ervoor dat het onderwijs past bij de leerbehoeften van de leerlingen.
- De leerkrachten en de leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om.
- De school stimuleert betrokkenheid van de ouders.
- De school staat borg voor veiligheid.
- De school zorgt voor een prettige en stimulerende omgeving voor de leerlingen.
- De school zorgt voor een prettige en stimulerende omgeving voor de staf.

In 2005 werd het stelsel van indicatoren aangepast. De toezichtkaders van de inspectie bestaan uit input-, proces- en outputindicatoren. De manier waarop die worden toegepast, komt overigens overeen met de gefragmenteerde benadering die in paragraaf 2.3 is geschetst. Dat wil zeggen dat indicatoren ‘naast elkaar’ gezien worden en dat er geen kwantitatieve analyses plaatsvinden waarin input- en procesfactoren gerelateerd worden aan prestatiegegevens.

Op schoolniveau zijn dergelijke kwantitatieve analyses ook niet direct een eenvoudige zaak (zie Bosker & Scheerens, 1995). Bij een kwalitatieve weging van proces- en opbrengstindicatoren per school kan het voorkomen dat hoog wordt gescoord op de procesindicatoren, maar minder hoog op de opbrengstindicatoren en vice versa. Overigens is de keuze van procesindicatoren sterk geïnspireerd op de resultaten van schooleffectiviteitsonderzoek, zodat de procesindicatoren wel een zeker voorspellend vermogen hebben ten opzichte van de prestaties (Scheerens, Seidel, Witziers, Hendriks & Doornekamp, 2005). Bij het nieuwe inspectietoezicht zijn opbrengstindicatoren, in het bijzonder de leerprestaties, van doorslaggevende betekenis, omdat de selectie van zwakke scholen daarop berust.

2.6.4 Certificering

De missie van systemen voor kwaliteitsborging, zoals ISO 9001, is ervoor te zorgen dat organisaties kwaliteitsmanagementsystemen hebben die aan zeer precieze standaarden voldoen. Organisaties moeten bewijzen dat hun kwaliteitsmanagement volgens standaardprocedures verloopt. Dit wordt getoetst door externe auditoren, die zelf weer ge-

certificeerd zijn om organisaties te certificeren (de vraag blijft wie de certificeerders van de certificering certificeert).

Het conceptuele kader voor dit kwaliteitsmanagement kent twee hoofdelementen:

- het beschrijven van de kernprocessen van de organisatie;
- het toepassen van een bepaalde methodologie voor kwaliteitsborging op elk van deze processen (bijvoorbeeld resource management en productrealisatie), volgens de PDCA (Plan Do Check Act)-methode.

Het ISO 9001-model beschrijft de kernprocessen van scholen als een primair productieproces dat uiteindelijk bepaald wordt door de wensen van de klanten. De productie is op te vatten als het omzetten van hulpbronnen (inputs) in producten (output). De primaire processen worden onderzocht op hun effectiviteit en hun toegevoegde waarde. Kwaliteitsmanagement heeft drie ondersteunende processen: (1) het nemen van verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging door het management; (2) resources management en (3) meting, analyse en verbetering.

Het leren op basis van feedback is een centrale gedachte achter deze aanpak. In het ISO-model is de feedback niet alleen gebaseerd op het monitoren van het productieproces, maar ook op het meten van klantbehoeften en klanttevredenheid. Kwaliteitsmanagementsystemen berusten op de premisse dat primaire productieprocessen volledig in hun werking bekend zijn, waardoor bij een nauwgezette monitoring van input en processen de verwachte opbrengsten gegarandeerd zijn. Deze premisse is niet vervuld voor de primaire processen van scholen, in het bijzonder voor onderwijs en leerprocessen. Volgens de terminologie van onderwijs economen is de onderwijsproductiefunctie niet bekend, hoewel er wel duidelijke gedachten en empirische gegevens zijn over wat meestal werkt. Daarbij is het geheel aan resultaten van onderzoek en meta-analyses op het terrein van onderwijseffectiviteit de relevante kennisbasis (Scheerens, Luyten, Steen & Luyten-de Thouars, 2007; Hattie, 2009). Een onkritisch gebruik van dit soort kwaliteitsmanagementbenaderingen in het onderwijs kan leiden tot een bureaucratisch ritueel met uitgebreide beschrijvingen van minder centrale processen of kenmerken die niet, of alleen maar losjes, gekoppeld zijn aan opbrengsten.

2.7 Alternatieve visies op onderwijskwaliteit

In het *Education for All Global Monitoring Report* van de UNESCO voor het jaar 2005 (UNESCO, 2004), getiteld *The quality imperative*, worden opvattingen over kwaliteit in verband gebracht met onderwijs tradities. Sommige van deze tradities bouwen voort op filosofische, psychologische en sociologische benaderingen (humanisme, behavio-

risme en de zogenaamde kritische theorie), andere zijn gemotiveerd door specifieke contextuele condities of de specifieke onderwijssoort waar ze op worden toegepast (bijvoorbeeld kwaliteit in de 'inheemse traditie' en kwaliteit in het volwassenenonderwijs; zie hieronder).

De belangrijkste kenmerken van vijf alternatieve benaderingen uit het rapport worden hieronder genoemd (UNESCO, 2004, p. 32-35).

Kwaliteit in de *humanistische traditie* wordt als volgt gekenmerkt:

- Gestandaardiseerde, voorgeschreven en extern bepaalde of gecontroleerde curricula worden verworpen. Deze worden gezien als ondermijnend voor de mogelijkheden van leerlingen om hun eigen betekenissen te construeren en als schadelijk voor programma's die willen aansluiten bij de omstandigheden en behoeften van individuele studenten of deelnemers.
- *Assessment* is bedoeld om leerlingen en deelnemers feedback te geven over de kwaliteit van hun individuele leren. Dit wordt als een integraal onderdeel van het leerproces gezien. Zelfbeoordeling en beoordeling door medeleerlingen worden toegejuicht als manieren om een diepere bewustwording van het leren tot stand te brengen.
- De rol van de leerkracht is meer die van begeleider dan van instructeur.
- Sociaal-constructivisme wordt omarmd, omdat het de bovenstaande uitgangspunten deelt, en leren opvat als een sociaal proces, in plaats van het resultaat van individuele inbreng.

Volgens de *behavioristische benadering* wordt aangenomen dat onderwijs objectief getoetst kan worden en gestimuleerd wordt door duidelijk gestructureerde externe inputs:

- Gestandaardiseerde, voorgeschreven en extern bepaalde of gecontroleerde curricula, gebaseerd op extern voorgeschreven doelstellingen, en vastgesteld zonder inspraak van de lerende, worden onderschreven.
- Assessment, gebruikmakend van vooraf vastgestelde criteria en standaarden, wordt als een objectieve meting van aangeleerd gedrag gezien.
- Toetsen en examens worden als centrale kenmerken van leren gezien en tevens beschouwd als middel voor planning en het toekennen van beloning en straf.
- De leerkracht dirigeert het leerproces, als een expert die stimuli en respons controleert.
- Aan incrementele leertaken wordt de voorkeur gegeven.

De *kritische traditie* biedt plaats aan een breed scala van benaderingen, variërend van de marxistische ideologie tot de visie van ‘ontscholers’ als Illich en Freire. Volgens het *EFA Global Monitoring Report* ligt de focus bij de kritische traditie op ongelijkheid in deelname en onderwijsopbrengsten, en daarnaast op de rol die het onderwijs speelt bij het legitimeren en in stand houden van sociale structuren en kennis die bepaalde groepen bevoorrecht. Aanhangers stellen kwaliteit van het onderwijs gelijk aan:

- onderwijs dat tot sociale verandering leidt;
- een curriculum en een wijze van lesgeven waarin kritische analyse van sociale machtsrelaties een belangrijke plaats heeft;
- actieve deelname van de lerende aan het ontwerp van de eigen leerervaringen.

Omdat het *EFA Global Monitoring Report* bedoeld is voor ontwikkelingslanden, wordt er een vierde visie op kwaliteit besproken, die kritisch staat tegenover de adoptie van westerse onderwijsconcepten en die zich richt op zelfbeschikking, gelijkheid en werkgelegenheid op het platteland. Deze traditie wordt aangeduid als de *inheemse traditie* en heeft de volgende implicaties:

- Mainstreambenaderingen, geïmporteerd uit Europa, zijn niet noodzakelijkerwijs relevant in totaal andere economische omstandigheden.
- Het verzekeren van relevantie van het onderwijs vraagt om lokaal ontwerp van curriculummateriaal, pedagogische aanpak en van leerlingevaluatie (assessment).
- Alle leerlingen bezitten rijke bronnen van eerder verworven kennis, die gevormd is door tal van ervaringen; opvoeders moeten daarbij aansluiten en deze kennis verder voeden.
- Leren zou verder moeten gaan dan het klaslokaal, door middel van niet-formeel en levenslang leren.

Een vijfde perspectief is gekoppeld aan *benaderingen in het volwassenenonderwijs* (TVET-benaderingen). Volgens de traditie van het volwassenenonderwijs zijn allerlei ervaringen en kritische reflectie bij het leren belangrijke kwaliteitsaspecten. Radicale denkers zien de lerende als sociaal gesitueerd met de potentie om zijn ervaring en leren te gebruiken als uitgangspunt voor sociale actie en sociale verandering (UNESCO, 2004, p. 34).

Sleuteldimensies bij deze vijf alternatieve visies op kwaliteit zijn: de soort onderwijsdoelstellingen die centraal gesteld worden, overwegingen betreffende wenselijk geachte proceskenmerken van onderwijs en leren, en premissen die betrekking hebben op de leertheorie. Om met de laatste te beginnen: constructivisten benadrukken bijvoorbeeld het belang van aanvangskennis en actief leren. Ook wanneer dit in verband wordt gebracht met het gebruik van levensechte leersituaties, zou men dit kunnen zien als een

didactisch principe dat in elk van de vijf tradities een plaats zou kunnen hebben. Het is namelijk niet dwingend noodzakelijk om dit soort onderwijs altijd als ‘open’ en niet voorgestructureerd op te vatten, hoewel dit in de humanistische traditie wel zo wordt opgevat. In de kritische, inheemse en volwassenenonderwijstraditie is het aansluiten bij de lokale situatie en het dagelijks leven van de leerlingen meer dan een didactisch principe; het is eerder een doel op zich.

Het is maar de vraag of de vijf tradities werkelijk radicaal verschillende onderwijsopbrengsten nastreven. Wel is er sprake van accentverschillen. Sociale vaardigheden passen vooral bij de humanistische traditie, terwijl het aanbrengen van een maatschappijkritische instelling benadrukt wordt in de kritische, inheemse en volwassenenonderwijstraditie. Tegelijkertijd is niet aannemelijk dat veel van de alternatieve tradities, met uitzondering misschien van de inheemse traditie, het belang niet inzien van cognitieve vaardigheden en basisvakken. Met de opkomst van internationaal vergelijkende assessmentstudies, zoals TIMSS en PISA, krijgt de globalisering verder voet aan de grond in het onderwijs. Omdat veel ontwikkelingslanden hebben besloten deel te nemen aan deze projecten, bestaat kennelijk de wens om zich volgens dezelfde criteria en standaarden te meten met de geïndustrialiseerde wereld.

2.8 Integratie van de gezichtspunten

Alles bij elkaar genomen overheerst het beeld dat kwaliteit moet blijken uit de onderwijsopbrengsten, in de zin van leerprestaties, numeriek rendement en impact op de langere termijn. Daarbij zijn er onderlinge verschillen tussen de behandelde kwaliteitsperspectieven. Het hangt er dan van af of het accent ligt op een van deze drie categorieën van opbrengstindicatoren, en, als het gaat om de leerprestaties, of daarbij een wat bredere of smallere *range* aan kennis en vaardigheden wordt gepropageerd. In de praktijk ligt er vaak een accent op basisvakken, taal en rekenen, maar nieuwe gebieden, zoals burgerschap en allerlei beroepsgerichte competenties, worden daar soms aan toegevoegd.

Vanuit verschillende actorperspectieven (ouders, certificering, inspectie) wordt ook belang gehecht aan input- en procesfacetten van kwaliteit. Bij het gebruik van input- en procesindicatoren, naast opbrengstindicatoren, worden deze ‘op zichzelf’ beoordeeld, volgens wat eerder is aangeduid als het gefragmenteerde gebruik van kwaliteitsindicatoren. Kwaliteitsbeoordeling op basis van effectiviteit en efficiency komt eigenlijk alleen voor in de vorm van programma-evaluaties en achtergrondstudies van internationale assessmentprogramma’s. In dergelijke analyses neemt de gerichtheid op vraagstel-

lingen betreffende gelijkheid (*equity*) overigens steeds meer toe (zie Causa & Chapuis, 2009; OESO, 2007; Woessmann, Luedemann, Schuetz & West, 2009).

In tabel 2 worden de verschillende perspectieven op kwaliteit afgezet tegen de elementen en combinaties daartussen van het input-proces-outputkader.

Tabel 2: *Perspectieven op kwaliteit afgezet tegen elementen van het input-proces-outputkader*

Facetten van kwaliteit volgens het input-proces-output-contextkader	Onderwijsfuncties	Schoolorganisatorische visies op kwaliteit	Actorperspectieven	Alternatieve visies op kwaliteit
Input		onderwijs-productiefuncties	ouders, overheid, inspectie, kwaliteitsmanagement	behavioristisch perspectief
Proces	differentiatie	human resources interne processen rationele doelmodel	inspectie kwaliteitsmanagement	alle alternatieve visies
Output cognitief	kwalificatie	rationele doelmodel <i>value added</i>	alle actoren	behavioristisch perspectief
Output non-cognitief	kwalificatie selectie		ouders overheid inspectie	humanistisch perspectief, kritische theorie
Rendement	kwalificatie selectie allocatie		overheid kwaliteitsmanagement	behavioristisch perspectief, kritische theorie VET-benaderingen
Impact	allocatie	open systeemmodel	Overheid	behavioristisch perspectief
Effectiviteit/efficiency		rationele doelmodel schooleffectiviteit	overheid (evidence based policy)	behavioristisch perspectief
Responsiviteit	kwalificatie allocatie	open systeemmodel	overheid schoolbesturen	inheems perspectief VET-benaderingen

Bij tabel 2 valt op te merken dat kwaliteit in de zin van leerprestaties vooral centraal staat in het basis- en voortgezet onderwijs, terwijl rendement en impact vooral de nadruk krijgen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Sommige van de alternatieve visies op kwaliteit onderscheiden zich door het benadrukken van andere dan cognitieve opbrengsten.

Effectiviteit, efficiency en responsiviteit zijn analytisch ingewikkelde verschijnselen, die voor veel actoren eigenlijk te abstract zijn. Dit onderstreept de eerdere constatering dat kwaliteitsoordelen meestal het karakter hebben van het los naast elkaar bezien van afzonderlijke kwaliteitsfacetten. Meestal gaat het hier om ‘ruwe’, ongecorrigeerde opbrengstindicatoren. ‘Netto-effecten’ van scholing, in de zin van indicatoren van de toegevoegde waarde (*value added*), zijn eveneens moeilijk te begrijpen voor de meeste actoren. Dit alles neemt niet weg dat het zin heeft om geleidelijk aan met meer geavanceerde analyses te beginnen. Het werken met leerwinst en toegevoegde waarde is hierbij een eerste belangrijke stap, waarvoor in Nederland momenteel ook de nodige voorbereidingen worden getroffen. Een nadere uitwerking van dit thema valt buiten het bestek van dit hoofdstuk.

Kwaliteit moet blijken!

Als we de verschillende gezichtspunten op kwaliteit samenvoegen, lijkt de belangrijkste overeenkomst te zijn dat de onderwijsresultaten bepalend zijn voor de kwaliteit. Daarmee is dit hoofdstuk een bevestiging van de stelling dat onderwijskwaliteit moet blijken uit de onderwijsresultaten. Deze stelling werd decennia geleden al met verve naar voren gebracht door A.D. de Groot (1983). In zijn behandeling van de vraag ‘Is de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen?’, wees hij in de eerste plaats op de risico’s van het begrip ‘kwaliteit’ (De Groot, 1983, p. 124):

‘(...) het is een bedrieglijk vangnet (...) het kan werken als een soort vluchthaven voor wie de discussie in open water over meer concrete zaken te moeilijk en te onbevredigend is geworden (...).’

Echter, met het credo ‘kwaliteit moet blijken’ gaf hij al twee pagina’s verder zijn oplossing:

‘Bij onderwijs gaat het uiteindelijk niet om de vraag hoe mooi we het geven maar om wat het uiteindelijk uithaalt, om wat leerlingen ervan meenemen’ (De Groot, 1983, p. 126).

In andere publicaties uit die periode gaf De Groot verder een proeve van concretisering van het criterium ‘wat neemt de leerling mee van het onderwijs’ (De Groot, 1978). Dat

omvatte bij hem niet alleen toetsbare kennis en vaardigheden, maar een bredere range van leerervaringen, waarvoor hij later de zogenoemde *learner report-methode* ontwikkelde.

Toch moeten context-, input- en procesindicatoren niet verwaarloosd worden. Het belang daarvan is, zoals hierboven aangegeven, mogelijk beperkt wat betreft kwaliteitsbeoordeling, maar is des te belangrijker als het gaat om kwaliteitsverbetering. Daarbij gaat het om de vraag welke veranderbare condities kunnen worden beïnvloed om tot hogere opbrengsten te komen. Het opnemen van context-, input- en procesindicatoren in beleidsevaluaties, schoolmonitoringsystemen, zelfevaluatieinstrumenten, audits en inspectiekaders, kan behulpzaam zijn bij het vormgeven van verbeterprocessen.

In de volgende paragraaf wordt de plaats van procesindicatoren bij de bepaling van de kwaliteit van scholen nader belicht.

2.9 Procesindicatoren in de kwaliteitsbeoordeling van scholen

Vertellen opbrengsten voldoende over onderwijskwaliteit?

Het feit dat onderwijsopbrengsten meetbaar zijn door middel van studietoetsen en rendementsindicatoren kan worden gezien als een cruciale voorwaarde voor bestuurbaarheid en beheersbaarheid. In principe kan men voor kwaliteitsbeoordeling volstaan met het analyseren van de opbrengsten. Wanneer doelen worden geformuleerd als meetbare targets, kan doelbereiking direct worden geëvalueerd. Examenresultaten kunnen worden gezien als dekkend voor een onderwijsprogramma; fijnmaziger opbrengstgegevens kunnen worden verkregen door middel van gestandaardiseerde studietoetsen. Meestal worden die vooral gebruikt om cognitieve basisvaardigheden op het terrein van taal, rekenen, wiskunde en natuurkunde te toetsen, maar uitbreiding naar andere schoolvakken is goed mogelijk. Het wordt dus in principe mogelijk geacht om het belangrijkste deel van de verhoopde onderwijsopbrengsten te meten, ook al blijft er waarschijnlijk altijd een discussie open over technische aspecten bij het interpreteren van opbrengstindicatoren en over moeilijk meetbare doelstellingen.

In Nederland zijn ook goede instrumenten beschikbaar om de opbrengsten te beoordelen. In het basisonderwijs is er het leerlingvolgsysteem en de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito. In het voortgezet onderwijs bestaat het centraal eindexamen en wordt er gewerkt aan uitbreiding van de mogelijkheden tot toetsing in de onderbouw. Op landelijk niveau vindt de Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON) plaats.

Met opbrengstmetingen kan men zowel de productiviteit, in de zin van het gewenste niveau van prestaties of rendement, als de gelijkheid meten. Gelijkheid kan dan zowel

worden gedefinieerd in termen van een gewenste spreiding van opbrengsten, als in termen van de mate waarin de prestaties van leerlingen afhankelijk zijn van hun sociaaleconomische achtergrond. Uiteraard veronderstelt het laatste dat er achtergrondgegevens beschikbaar zijn, het liefst op individueel (leerling)niveau, maar eventueel ook alleen als een schoolscore voor het percentage leerlingen dat is aan te merken als achterstandsléerling.

Kritiek op opbrengstbeoordelingen

Met opbrengstindicatoren komt men dus een eind als het gaat om het bepalen van twee belangrijke facetten van onderwijskwaliteit, namelijk productiviteit en gelijkheid.

In relevante Amerikaanse publicaties wordt stelling genomen tegen een beoordeling van scholen die uitsluitend is gebaseerd op toetsgegevens (zie Koretz, 2008; Rothstein, 2009). Het voornaamste argument van de auteurs is dat er hierbij vaak wordt uitgegaan van een te beperkt aantal te meten onderwijsdoelstellingen. Rothstein gebruikt hiervoor de term *goal distortion*.

Raudenbush (2004) wijst vooral op technische problemen en is daarbij bijzonder duidelijk over het punt dat ‘ruwe scores’ op studietoetsen niet adequaat zijn. Value-added opbrengstindicatoren komen hieraan tegemoet, maar zijn in veel gevallen niet perfect omdat niet alle relevante controlevariabelen worden meegenomen of omdat de leerwinstgegevens over langere perioden onbetrouwbaar zijn. Deze problemen zijn belangrijk maar niet fundamenteel. Goal distortion kan men tegengaan door een breder scala aan onderwijsopbrengsten te meten (zie Rothstein, 2009 voor een interessante oplossing).

De technische problemen die Raudenbush noemt zijn voor een deel op te vangen door uit te gaan van wat wel wordt aangeduid als een ‘contextuele interpretatie’ van toegevoegde waarde. Wanneer de hierboven geciteerde auteurs pleiten voor aanvullende procesbeschrijving door onderwijsinspecteurs of andere experts, baseren zij zich vooral op een effectiviteitsinterpretatie van kwaliteit, waarbij de vraag naar de invloed van schoolorganisatorische en instructievariabelen op onderwijsopbrengsten, in het kader van schoolverbetering, centraal staat.

De Amerikaanse kritiek geldt vooral voor toetsgegevens, en houdt geen rekening met het tevens gebruikmaken van rendementsindicatoren als een tweede type van opbrengstindicatoren.

Opbrengst- en procesbeoordelingen

Dat er in inspectiesystemen en beoordelingssystemen voor de excellentie van scholen (zie Scheerens, 2012) naast opbrengstindicatoren meestal ook een uitgebreide beschrijving en beoordeling van processen is opgenomen, is dan ook te zien als ingegeven door het effectiviteitsperspectief, zoals hierboven beschreven. Men wil niet alleen vaststellen of gewenste opbrengsten bereikt zijn, maar ook op welke wijzen en door welke inzet van middelen dat gebeurd is. Het effectiviteitsperspectief heeft zin als analytische vraagstelling (we willen weten wat de meest doeltreffende aanpak is) en in praktisch opzicht als basis voor verbetering. Wanneer er niet alleen informatie is over de mate waarin doelstellingen gerealiseerd zijn, maar ook over de ingrepen en maatregelen die daartoe hebben geleid, worden daarmee handvatten voor verbetering geleverd.

Bij een competitieve schoolbeoordeling, zoals het geven van een prijs aan de meest excellente school, is het een open vraag hoe belangrijk het aanreiken van feedback over organisatie- en instructieprocessen is. Voor een pure selectie van de meest excellente school zou men eerder met opbrengstindicatoren kunnen volstaan dan wanneer er tevens sprake is van de wens tot het instigeren van verbetering en capaciteitsontwikkeling.

Een tweede motief om procesbeschrijvingen te gebruiken in de kwaliteitsbeoordeling van scholen, is het ontbreken van adequate opbrengstmetingen. In zo'n geval zijn er twee mogelijkheden: ofwel wordt er geïnvesteerd in de ontwikkeling van een geschikte opbrengstmaat, ofwel kiest men procesbeschrijving als substituuat voor opbrengstmeting. Een voorbeeld is de pedagogische betekenis van de sociale omgang op school voor het ontwikkelen van burgerschapscompetenties; daarbij spelen verschillende aspecten van de school een rol, zoals organisatie, de manier van leidinggeven, het naleven van gedragscodes en schoolregels (zie Scheerens, 2009). Men zou kunnen trachten enigszins inzicht in deze processen te krijgen aan de hand van procesindicatoren, zoals het democratisch gehalte van de besluitvorming op school, maar er bestaan ook gestandaardiseerde toetsen om burgerschap te meten (zie Scheerens, 2011). Ten slotte kan men er ook voor kiezen om zowel procesindicatoren als opbrengstindicatoren te gebruiken, omdat men de opbrengstmeting eventueel als smal beschouwt, en procesindicatoren als compensatie hiervoor zouden kunnen gelden.

Er is echter een fundamenteel probleem met het op zichzelf beoordelen van processen, anders dan als direct en volledig instrumenteel ten opzichte van opbrengsten. Dit fundamentele probleem staat bekend als *goal displacement*. Processen krijgen daarbij een eigen waarde en kunnen daarbij zelfs afleiden van de primaire waarde van doelbereiking. Dit leidt tot redeneringen in de trant van 'operatie geslaagd, patiënt overleden'.

Scholen zijn complexe organisaties. Het is niet vreemd om de kwaliteit van allerlei onderdelen en aspecten apart te beoordelen, zoals de relatie met de omgeving, de tevredenheid van de leerkrachten, de samenwerking, het leiderschap en de mate waarin de lessen geordend verlopen. Het heeft ook zin om dit te doen in het kader van een goede bedrijfsvoering, maar het gaat dan meer om interne bedrijfsvoering en formatieve evaluatie dan om externe, competitieve beoordeling. Naarmate scholen meer autonomie hebben, geldt deze redenering des te meer. Als scholen zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteit, zoals in Nederland het geval is, is de plaats van externe procesbeoordeling niet als vanzelfsprekend gegeven.

Toch kunnen deze externe procesbeoordelingen een nuttige rol vervullen, maar dan wel met inachtneming van de onderstaande nuances:

- Competitieve beoordeling op basis van opbrengstindicatoren is in principe voldoende, al moeten er wel de nodige eisen worden gesteld aan de dekkingsgraad ten opzichte van belangrijk geachte doelstellingen en aan de techniek waarmee de toegevoegde waarde wordt bepaald.
- Wanneer men procesindicatoren over organisatie en instructie wil opnemen, kan men het beste die indicatoren kiezen, waarvan er een zekere evidentie is dat ze daadwerkelijk van instrumentele betekenis zijn, met andere woorden: positief samenhangen met onderwijsopbrengsten. De redenering hierbij zou kunnen zijn dat scholen die niet alleen goede opbrengsten hebben, maar ook de desbetreffende processen op orde hebben, een grotere kans hebben hun goede opbrengsten vast te houden.
- Aanvullende beschrijving en beoordeling op processen kan worden overwogen als andere functies dan doelbereiking op basis van het primaire proces van waarde worden gevonden. Het gaat dan om functies die niet gemakkelijk als opbrengsten te definiëren zijn. Hierbij valt te denken aan pedagogische functies (bijvoorbeeld respectvolle omgang), de bewaarfunctie van de school (verlengde schooldag), de specifieke profilering van de school als organisatie en de school als laboratorium voor het leren van leerkrachten.
- Bij de opname van proces- naast opbrengstindicatoren zou men deze in de eindbeoordeling minder zwaar moeten wegen dan opbrengstindicatoren.

2.10 Besluit

In dit hoofdstuk is gebleken dat onderwijskwaliteit een veelzijdig begrip is. Desalniettemin is de belangrijkste boodschap dat onderwijskwaliteit helder te definiëren en zelfs meetbaar is. De mogelijkheid om de opbrengsten van onderwijs te meten is van het grootste belang voor de evalueerbaarheid en de bestuurbaarheid van het onderwijs. Er is daarom veel nadruk gelegd op de stelling dat kwaliteit moet blijken uit de opbrengsten. Tevens is ruim aandacht besteed aan de plaats van procesindicatoren in het kader van de kwaliteitsbeoordeling. Het op zichzelf waarderen van processen, zonder een veronderstelde koppeling met opbrengsten in acht te nemen, leidt echter gemakkelijk tot misverstanden en misschien zelfs tot misstanden. Zo is het niet handig om de kwaliteit van onderwijs geheel te identificeren met processen en bijvoorbeeld te spreken over ‘kwaliteit’ enerzijds en ‘opbrengsten’ anderzijds, alsof het hier om geheel van elkaar losstaande zaken zou gaan. Verder is gewezen op het risico van *goal displacement* bij het uitsluitend beoordelen van procesindicatoren.

Tot slot: een moeilijk punt is het empirische gegeven dat er over de onderwijsproductiefunctie, dat wil zeggen de relatie tussen opbrengstverbeterende procescondities en de opbrengsten, nog slechts partiële kennis bestaat. Van sommige factoren weten we wel dat ze ertoe doen als het gaat om het verbeteren van de opbrengsten, maar weten we niet precies *hoeveel* ze ertoe doen. Dat betekent bijvoorbeeld dat, wanneer de inspectie constateert dat de lessen van 40 procent van de docenten voor verbetering vatbaar is, dit nog niet wil zeggen dat de onderwijsopbrengsten navenant hoger zouden worden als hierin verbetering komt. Op dit terrein is verder onderzoek gewenst.

Literatuur

Borghans, L., Velden, R. van der, Büchner, C., Coenen, J. & Meng, C. (2007). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Deelonderzoek uitgevoerd door Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Maastricht: Universiteit Maastricht, ROA.

Bosker, R.J. & Scheerens, J. (1995). A self-evaluation procedure for schools using multilevel modelling. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20 (2), p. 154-164.

Causa, O., & Chapuis, C. (2009). *Equity in student achievement across OESO Countries: An investigation of the role of policies*. OESO Economics Department Working Papers, No. 708. OESO Publishing. Doi: 101787/223056645650.

Dijkstra, A.B. & Witziers, B. (2001). Kwaliteit van scholen en keuzeprocessen in het onderwijs. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher. *Het oog der natie: scholen op papport*. Assen: Van Gorcum.

Dijkstra, A.B., Dam, G. ten, Hooghoff, H., & Peschar, J.L. (2010). Scholen voor burgerschap? Pp. 19-42 in: J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra & G. ten Dam (red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen: Garant.

Dulmers, R.J. (1988) (red.). *Marketing voor scholen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Groot, A.D. de (1978). Wat neemt de leerling mee van onderwijs? Gedragsrepertoires, programma's, kennis-en-vaardigheden. In: *Handboek voor de onderwijspraktijk*. 2.3. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Groot, A.D. de (1983). Is de kwaliteit van onderwijs te beoordelen? In: B. Creemers, W. Hoeben & K. Koops (red.). *De kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: RION; Wolters-Noordhoff.

Hanushek, E.A. & Woessmann, L. (2005). *Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries*. NBER Working Paper, No. 11124.

Hanushek, E.A. & Woessmann, L. (2009). *Do better schools lead to more growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation*. NBER, Cambridge, MA, WP 14633, National Bureau of Economic Research (January).

Hattie, J. (2009). *Visible Learning*. Abingdon: Routledge.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Waarderingskader voor het PO en VO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G. (2012). The evaluation of the impact of the publication of school performance indicators in the Netherlands. *Journal of Education Policies*, 6 (1), in druk.

Koretz, D. (2008). A Measured approach. Value-added models are a promising improvement, but no one measure can evaluate teacher performance. *American Educator*, Fall 2008, p. 18-39.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Tekenen voor kwaliteit. Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs*. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Scholen voor morgen. Kwaliteitsagenda PO*. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Werken aan vakmanschap. Strategische agenda beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2008-2011*. Den Haag: OCW.

Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. Beverly Hills: Sage.

OESO (2007). *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: OESO.

Pannecoucke, I. (2005). *Gewikt en gewogen: Schoolkeuze tussen principe en feiten*. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASES).

Peschar, J.L. & Wesselingh, A.A. (1985). *Onderwijssociologie: een inleiding*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Peschar, J. & Wesselingh, A. (1995). *Onderwijssociologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Pirsig, R.M. (1974). *Zen and the art of motor cycle maintenance*. London: Vintage.

Quinn, R.E., & J. Rohrbaugh (1983). A Spatial model of effectiveness criteria towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, p. 363-377.

Raudenbush, S.W. (2004). *Schooling, statistics, and poverty: Can we measure school improvement? The ninth annual William H. Angoff Memorial Lecture*. Princeton, New Jersey.

Rothstein, R. (2009). What's wrong with accountability by the numbers? *American Educator*, Spring 2009, p. 20-33.

Scheerens, J. (1992). *Effective schooling, research, theory and practice*. London: Cassell.

Scheerens, J. (1996). Beoordeling en evaluatie in het kader van kwaliteitszorg in het onderwijs. In: J. Scheerens (red.). *Kwaliteitszorg in het onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink.

Scheerens, J. (2009). *Het innoverend vermogen van de onderwijssector en de rol van de ondersteuningsstructuur*. Notitie en presentatie in opdracht van het Ministerie van OCW. Enschede: Vakgroep Onderwijsorganisatie en -management.

Scheerens, J., & Bosker, R.J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Elsevier Science Ltd.

Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B., Hendriks, M., & Doornekamp, G. (2005). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: University of Twente.

Scheerens, J., Luyten, H., Steen, R., & Luyten-de Thouars, Y. (2007). *Review and meta-analyses of school and teaching effectiveness*. Enschede: University of Twente, Department of Educational Organization and Management.

Scheerens, J. (red.) (2009). *Informal learning of active citizenship at school* (Lifelong Learning Book Series, 14). New York: Springer.

Scheerens, J., Luyten, H., & Van Ravens, J. (2011). *Perspectives on educational quality. Illustrative outcomes on primary and secondary education in the Netherlands*. Research Briefs, Springer.

Scheerens, J. (2011). Indicators on informal learning for active citizenship. *Educational assessment, evaluation and accountability*, 23, p. 201-222.

Scheerens, J.(2012). *Evidentie voor excellentie: Indicatoren om de excellentie van scholen te bepalen*. Rapport ten behoeve van de Inspectie van het Onderwijs.

UNESCO (2004). *The quality imperative. EFA Global Monitoring Report 2005*. Paris: Unesco.

Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G., & West, M.R. (2009). *School accountability, autonomy and choice around the world*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

B Effecten van toezicht op zeer zwakke scholen

Bep Corporaal en Vic van den Broek d'Obrenan¹

B.1 Inleiding

Verreweg de meeste basisscholen waarop de inspectie toezicht uitoefent, komen in aanmerking voor zogenoemd basistoezicht. Daarmee spreekt de inspectie haar vertrouwen uit in de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen: er is geen noodzaak deze scholen op korte termijn nader te onderzoeken. Er is echter jaarlijks ook een aantal scholen waar wel een kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd, en sommige daarvan worden op basis van dat onderzoek als 'zeer zwak' beoordeeld. Een zeer zwakke school is een school die onvoldoende leerresultaten (eindopbrengsten) heeft en die daarnaast op ten minste twee cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien.

Dit venster gaat achtereenvolgens in op de:

- inspectieaanpak van zeer zwakke scholen en ontwikkelingen daarin sinds de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) van 2002;
- inspectiegegevens over zeer zwakke scholen;
- achtergronden van zeer zwakke scholen: hun kenmerken en factoren die hun kwaliteitsverbetering bevorderen;
- effecten van het toezicht op zeer zwakke scholen.

B.2 Toezicht op zeer zwakke basisscholen en ontwikkelingen daarin sinds de WOT (2002)

Met de komst van de eerste Wet op het onderwijstoezicht (2002) heeft de inspectie het *risicogerichte toezicht* ontwikkeld. Daarmee is, sterker dan voorheen, het accent komen te liggen op het toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen. Met effectief toezicht wil de inspectie bereiken dat de kwaliteit van deze scholen zo snel mogelijk weer op het basisoniveau komt en dat de kwaliteit niet (opnieuw) achteruit gaat.

In de periode 2002-2007 werden alle scholen eenmaal in de vier jaar door de Inspectie van het Onderwijs bezocht. In deze periode lag het accent in het toezicht vooral op in-

¹ Met dank aan Maarten Balvers en Rein Zuiderveld voor hun statistische analyses.

terventies bij scholen die als zeer zwak waren beoordeeld. Er was sprake van een standaardaanpak, waarbij de school twee jaar, met een eventuele verlenging van een jaar, de tijd kreeg om de kwaliteit van het onderwijs weer op het basisniveau terug te brengen. Ook werden de zeer zwakke scholen vanaf 2005 op de internetsite van de inspectie gepubliceerd (*naming and shaming*). Gedurende de twee jaar van geïntensiveerd toezicht op een zeer zwakke school monitorde de inspectie de voortgang door regelmatig voortgangsgesprekken met de schoolleiding te voeren. Aan het eind van het traject vond een afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering plaats.

Vanaf 2007 voert de inspectie, als onderdeel van haar werkwijze, jaarlijks een *risicoanalyse* uit op alle basisscholen in Nederland. Bij deze risicoanalyse worden drie soorten gegevens betrokken: de opbrengsten van de school, signalen van mogelijke problemen en informatie uit jaarstukken (waaronder het jaarverslag en de jaarrekening). Het doel van deze risicoanalyse is te bepalen voor welke scholen een kwaliteitsonderzoek nodig is om het toezichtarrangement te kunnen bepalen. Daar waar zich geen risico's voordoen, onderneemt de inspectie geen actie. Daarmee spreekt de inspectie haar vertrouwen uit in de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen. Daar waar zich wel risico's voordoen wordt, na een gesprek met het bestuur van de school, een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd en het toezichtarrangement bepaald. De mate van intensiteit van het onderzoek varieert met de analyse van de gesignaleerde risico's; het toezicht wordt op maat ingericht.

Vanaf 2009 is de werkwijze van de inspectie verder aangescherpt om het toezicht nog effectiever te maken. Daar speelde de komst van nieuwe wetgeving (de Wet goed onderwijs, goed bestuur) en de politieke discussie over de noodzaak het aantal zeer zwakke scholen terug te dringen een rol bij. Door het ministerie van OCW werd een 'Actieplan zeer zwakke basisscholen' (OCW, 2009) opgesteld, waarin concrete ambities werden vastgelegd voor het verminderen van het aantal zeer zwakke scholen.

Naast een voortzetting van het geïntensiveerd toezicht en het actief openbaar maken van de scholen die door de inspectie als 'zeer zwak' beoordeeld zijn (een maandelijks geactualiseerde lijst op de website van de inspectie), kan een aantal ontwikkelingen worden beschreven in de aanscherping van het toezicht op de zeer zwakke scholen. Deze ontwikkelingen bepalen mede het beeld van het inspectietoezicht zoals dat er anno 2012 uitziet:

- Het bestuur van de school is het eerste aanspreekpunt geworden voor de inspectie. Hiermee wil de inspectie de eindverantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs op de school centraal stellen.
- De inspectie heeft een sterker accent gelegd op het voorkomen van zeer zwakke scholen, onder andere door intensief toezicht te houden op zwakke scholen

en door scholen met achteruitgaande opbrengsten daarop onmiddellijk na de jaarlijkse risicoanalyse te attenderen of een waarschuwing te geven.

- Het tempo van de kwaliteitsverbetering is opgevoerd, onder andere door de invoering van een tussentijds kwaliteitsonderzoek na één jaar en door meer maatwerk in de aanpak van zeer zwakke scholen.
- De inspectie heeft de sturing vanuit het toezicht verder versterkt door een escalatieladder te ontwikkelen, die kan worden gehanteerd als de verbetering stagneert of te langzaam gaat.
- Er is meer aandacht gekomen voor de duurzaamheid van de kwaliteitsverbetering. Zeer zwakke scholen moeten niet alleen de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, maar ook voldoende kwaliteitszorg hebben om weer voor basistoezicht in aanmerking te komen.
- De communicatie met de ouders van leerlingen van een zeer zwakke school is meer op de voorgrond komen te staan, onder andere door het toesturen van een samenvattend inspectierapport als de school zeer zwak is geworden. Door ouders actiever te informeren wil de inspectie hun betrokkenheid bij en invloed op het verbetertraject vergroten.

B.3 Feiten over zeer zwakke scholen

Al vanaf 1998 benoemt de inspectie in het kader van haar toezicht de categorie ‘zeer zwakke scholen’. In de eerste jaren werd daarover in het Onderwijsverslag gerapporteerd in percentages: ongeveer 3 tot 4 procent zeer zwakke scholen in de periode 1998-2002. In 2004/2005 is dat percentage gedaald tot ongeveer 2, maar een van de oorzaken hiervoor is dat de inspectie bij de beoordeling van het niveau van de opbrengsten vanaf schooljaar 2002/2003 een andere normering hanteert. Dat staat op dit onderdeel (opbrengsten) een vergelijking over de hele periode 1999 tot heden in de weg.

Sinds de inspectie een lijst met zeer zwakke scholen op internet plaatst, zijn de gegevens vanaf eind 2005 van jaar tot jaar systematisch bijgehouden op een wijze die onderlinge vergelijking mogelijk maakt.

B.3.1 Ontwikkelingen in het aantal zeer zwakke basisscholen (2006-2012)

Tabel 1 geeft een overzicht van het aantal zeer zwakke basisscholen per jaar, in de periode 2006-2012, op de peildatum van 1 januari. Het betreft de scholen die door de inspectie als ‘zeer zwak’ zijn beoordeeld, dat wil zeggen: vanaf de datum dat het rapport van het kwaliteitsonderzoek is vastgesteld.

Tabel 1: *Aantal zeer zwakke basisscholen (zws) per jaar, in de periode 2006-2012, op de jaarlijkse peildatum van 1 januari*

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal zws	55	86	96	108	96	49	32

Uit de tabel blijkt dat het aantal zeer zwakke basisscholen in de jaren 2006 tot 2009 duidelijk is gegroeid. Deze groei lijkt samen te hangen met het feit dat alle scholen scherper in beeld zijn gekomen via de jaarlijkse risicoanalyse, in plaats van via een onderzoek eens in de vier jaar. Het aantal ontwikkelde zich van 55 zeer zwakke scholen op 1 januari 2006 naar 108 op 1 januari 2009. Na 2009 is echter sprake van een aanzienlijke terugloop, waarbij de aanscherping van het toezicht vanaf 2009 mede een rol lijkt te hebben gespeeld. Op 1 januari 2012 zijn er 32 zeer zwakke scholen; dit is 0,5 procent van alle basisscholen in Nederland.²

B.3.2 Ontwikkelingen binnen de groep zeer zwakke basisscholen (2006-2011)

De gegevens in tabel 1 laten een statisch beeld zien van het aantal zeer zwakke basisscholen per jaar; het gaat om een momentopname op de jaarlijkse peildatum van 1 januari. In werkelijkheid fluctueren de aantallen gedurende het jaar: binnen één jaar zijn er scholen die zich ontworstelen aan het predicaat ‘zeer zwak’ en komen er nieuwe zeer zwakke scholen bij. In een enkel geval verdwijnt een zeer zwakke school geheel, door fusie met een andere school of door opheffing.

Tabel 2 laat over de periode 2006 tot en met 2011 per jaar het verloop zien binnen de groep zeer zwakke basisscholen. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar status: nieuwe zeer zwakke scholen die er in dat jaar zijn bijgekomen, zeer zwakke scholen die zich in dat jaar hebben verbeterd naar zwak of basiskwaliteit, en zeer zwakke scholen die in dat jaar zijn opgeheven of gefuseerd.

² Op het moment dat deze tekst werd afgerond, bedroeg het aantal zeer zwakke scholen 34 (peildatum: 1 april 2012).

Tabel 2: *Ontwikkelingen binnen de groep zeer zwakke basisscholen (zsz) per jaar, in de periode 2006-2011, op de jaarlijkse peildatum van 31 december*

Aantal zsz in jaar Status	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nieuwe zsz	48	39	61	48	30	34
Verbeterde zsz	17	29	49	53	70	48
Opgeheven of gefuseerde zsz	0	0	0	7	7	3
Bestaande zsz op 1 januari van het jaar	55	86	96	108	96	49

De gegevens in tabel 2 laten de dynamiek zien binnen de groep zeer zwakke scholen. Het aantal nieuwe zeer zwakke scholen, het aantal zeer zwakke scholen dat zich verbetert en het aantal zeer zwakke scholen dat wordt opgeheven of dat fuseert, wisselt per jaar. In totaal hebben zich in de periode 31 december 2005 tot en met 31 december 2011 260 nieuwe zeer zwakke scholen aangediend, hebben 266 zeer zwakke scholen zich verbeterd naar zwak (43 scholen) of naar basiskwaliteit (223 scholen) en zijn zeventien zeer zwakke scholen opgeheven of gefuseerd.

Als de gegevens worden gerelateerd aan het reeds bestaande aantal zeer zwakke scholen op 1 januari van ieder jaar (zie de laatste rij van tabel 2 en zie ook tabel 1), dan wordt duidelijk dat de toename van het totale aantal zeer zwakke scholen tot 1 januari 2009 vooral voor rekening komt van een toenemend aantal nieuwe zeer zwakke scholen. Vanaf 2009 zorgen de toename van het aantal zeer zwakke scholen dat zich verbetert en de toename van het aantal zeer zwakke scholen dat wordt opgeheven of dat fuseert, voor een geleidelijke afname van het totale aantal zeer zwakke scholen. Deze afname lijkt zich de laatste twee jaar te stabiliseren; voornamelijk tekent zich geen structurele afname af richting nul.

Verder tekenen zich enkele trends af die samen lijken te hangen met wijzigingen in de werkwijze van de inspectie.

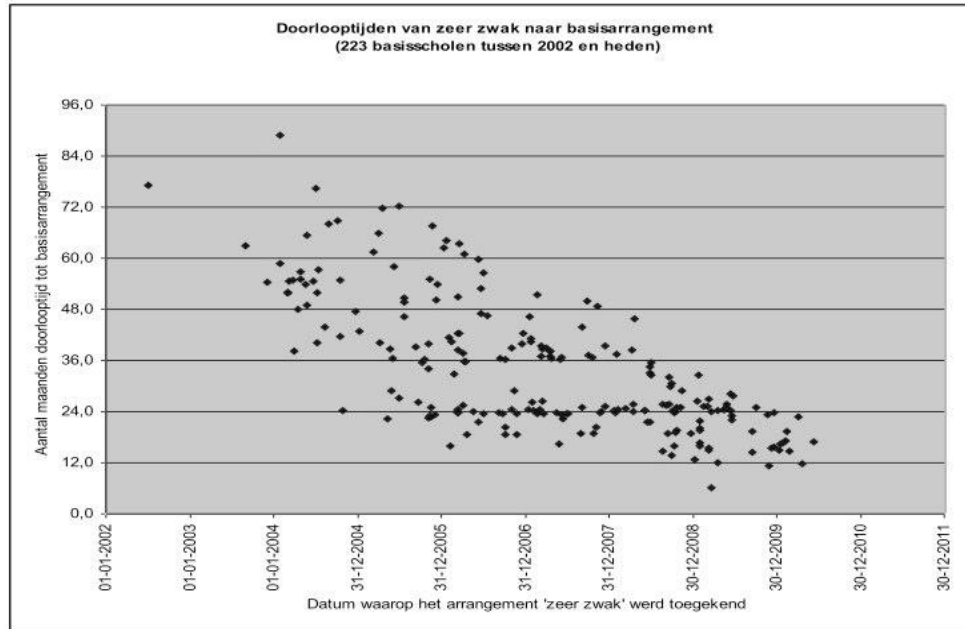
- Het aantal nieuwe zeer zwakke scholen is het grootst in het 2008; dit is het jaar na de eerste risicoanalyse. Het aantal nieuwe zeer zwakke scholen neemt af vanaf 2009, als de risicoanalyse jaarlijks plaatsvindt en het toezicht op de zeer zwakke scholen is aangescherpt.

- Het aantal zeer zwakke scholen dat zich verbetert is het grootst in 2009 en 2010, nadat het toezicht op de zeer zwakke scholen is aangescherpt.
- Het aantal zeer zwakke scholen dat wordt opgeheven of fuseert, piekt eveneens in de jaren 2009 en 2010, nadat het toezicht op de zeer zwakke scholen is aangescherpt.

B.3.3 Doorlooptijden van zeer zwak naar basisarrangement

Een belangrijke vraag is uiteraard hoelang het duurt voordat een zeer zwakke school zich heeft hersteld en weer voldoende basiskwaliteit heeft. In figuur 1 zijn alle voormalige zeer zwakke scholen afgebeeld op basis van de doorlooptijden om van de beoordeling ‘zeer zwak’ door de inspectie terug te komen naar een basisarrangement.

Op de x-as staat het moment vermeld waarop een school zeer zwak is geworden; op de y-as staat het aantal maanden dat de school nodig heeft gehad om weer een basisarrangement te verwerven. De figuur laat zien dat de doorlooptijden variëren van zes maanden tot zeven en een half jaar. Vooral in de periode voorafgaand aan het risicogerichte toezicht dat in 2007 is ingegaan, kwamen zeer lange doorlooptijden voor. Overigens betekent dat niet dat deze scholen al die jaren zeer zwak zijn gebleven. De meeste zeer zwakke scholen verbeteren zich al eerder zover dat ze niet meer zeer zwak zijn maar nog wel als zwak worden beoordeeld, voordat ze uiteindelijk weer in aanmerking komen voor een basisarrangement.



Figuur 1: *Doorlooptijden van zeer zwak naar basisarrangement*

De duur van de doorlooptijd is de afgelopen jaren afgenomen. Voor 2005 was geen enkele zeer zwakke school in staat om binnen 24 maanden een basisarrangement te verwerven. Van de basisscholen die in 2005 zeer zwak zijn geworden lukte het echter 17 procent (vijf van de dertig) wel zich binnen twee jaar te verbeteren. Van de scholen die in 2009 zeer zwak zijn geworden heeft zelfs 48 procent (tweintig van de 42) zich binnen twee jaar hersteld naar een basisarrangement.

B.3.4 Scholen met een verlengd traject

Een bijzondere groep zeer zwakke basisscholen is de groep met een verlengd traject van geïntensiveerd toezicht. Deze scholen zijn twee jaar nadat het predicaat 'zeer zwak' is toegekend nog steeds zeer zwak. Ze hebben vervolgens maximaal een jaar extra de tijd gekregen om zich alsnog te herstellen.

Uit onderzoek van de inspectie is gebleken dat scholen met een verlengd traject hun kwaliteit meer verbeterd hebben dan scholen zonder verlenging. Dit komt naar voren als de scores van beide groepen op de normindicatoren die de inspectie hanteert bij het afsluitend onderzoek naar de kwaliteitsverbetering, met elkaar worden vergeleken.

Normindicatoren zijn de indicatoren uit het waarderingskader van de inspectie die een doorslaggevende rol spelen bij het bepalen van het toezichtarrangement. Tabel 3 bevat een overzicht van normindicatoren en het percentage zeer zwakke basisscholen met en zonder verlengd traject dat hierop voldoende scoort bij het eerste en het afsluitende onderzoek van de inspectie. In de tabel zijn alle scholen meegenomen waarvan het rapport op 1 januari 2006 op internet stond, dus ook die scholen die in 2005 al als zeer zwak waren beoordeeld. De berekeningsbasis wijkt dus af van die in de tabellen 1 en 2.

Tabel 3: *Percentage voldoende normindicatoren bij het afsluitend onderzoek (okv) op zeer zwakke basisscholen zonder en met een verlengd traject*

Direct verbeterd of na verlengd traject	Direct verbeterd (n=217)		Verlengd traject (n=25)	
	Eerste onderzoek	Afsluitend okv	Eerste onderzoek	Afsluitend okv na verlenging
Normindicatoren				
De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen.	68,4	95,1	56,0	91,3
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	51,4	92,6	32,0	95,8
De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlingengewicht biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	63,2	85,1	60,0	95,7
De leraren leggen duidelijk uit.	55,2	88,1	56,0	100,0
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	76,6	94,6	76,0	100,0
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	72,9	94,6	69,6	91,7
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	67,5	89,5	68,0	96,0
De school voert de zorg planmatig uit.	14,9	61,1	4,0	84,0

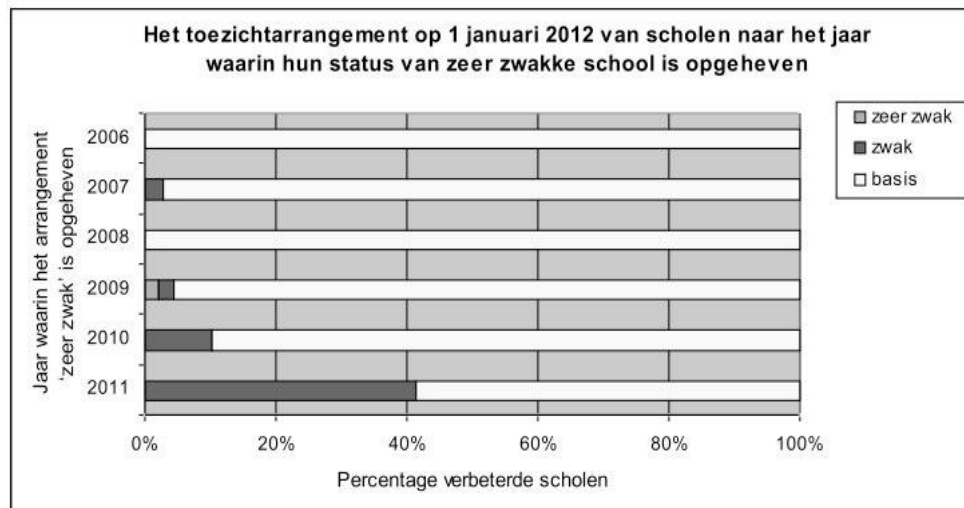
Tabel 3 laat zien dat de uitgangssituatie op het moment van het zeer zwak worden voor de scholen die later in een verlengd traject terecht zijn gekomen, voor de meeste norm-indicatoren slechter was dan voor de scholen die zich binnen twee jaar verbeterden. Scholen die een verlengd traject volgen hebben vaak te maken met organisatorische en personele problemen (management, leraren), die leiden tot vertraging of stagnatie in het verbetertraject.

Het resultaat van de verbetering van deze scholen is aan het eind van de verlengde periode echter beter dan dat van de scholen die niet in een verlengd traject hebben gezeten. Het percentage voldoende scores op de normindicatoren van de inspectie ligt in zes van de acht gevallen hoger bij de scholen die een verlengd traject hebben gehad dan bij de scholen die zich binnen twee jaar hebben verbeterd. De verschillen zijn het grootst bij de indicatoren over duidelijke uitleg (didactisch handelen) en planmatige zorg (zorg).

Omdat de zeer zwakke basisscholen die zich na twee jaar hebben hersteld een jaar later niet opnieuw zijn onderzocht, weten we niet of hun onderwijskwaliteit in dat derde jaar eveneens is toegenomen. De gegevens in de tabel tonen echter aan dat het onder bepaalde omstandigheden zonder meer loont een zeer zwakke school een extra jaar verbeterijd te gunnen.

B.3.5 Duurzaamheid van de verbetering

Een belangrijke vraag is of de verbetering die voormalig zeer zwakke scholen weten te realiseren gedurende langere tijd standhoudt. Figuur 2 laat de verdere ontwikkeling zien van de kwaliteitsverbetering van de verbeterde scholen, vanaf het jaar waarin een zeer zwakke school deze kwalificatie kwijtraakte.



Figuur 2: *Het toezichtarrangement op 1 januari 2012 van scholen naar het jaar waarin hun status van zeer zwakke school is opgeheven*

De figuur laat zien dat de verbetering van de kwaliteit duurzaam is; er is binnen een periode van een tot zes jaar nauwelijks sprake van terugval naar de status 'zeer zwak'. Van de zeer zwakke scholen die deze kwalificatie in 2011 kwijtraakten, heeft 41 procent op 1 januari 2012 nog een aangepast arrangement 'zwak' en heeft 59 procent een basisarrangement. Van de scholen waarvan in 2010 de status van zeer zwakke school werd opgeheven, heeft 10 procent op 1 januari 2012 nog het arrangement 'zwak' en heeft 90 procent een basisarrangement. Van de zeer zwakke scholen die in 2006 het predicaat 'zeer zwak' kwijtraakten, heeft 100 procent een basisarrangement op 1 januari 2012. Het aantal scholen dat weer terugvalt nadat ze hun kwalificatie 'zeer zwak' zijn kwijtgeraakt, is gering. 2 procent van de scholen die in 2009 van de lijst zeer zwakke scholen konden worden verwijderd, is op 1 januari 2012 opnieuw zeer zwak. Het gaat hier om één school. In de overige jaren is van een terugval naar zeer zwak geen sprake.

B.4 Achtergronden van zeer zwakke basisscholen

De inspectie rapporteert al een aantal jaren achtereenvolgend over het onderwerp 'zeer zwakke scholen' (zie bijvoorbeeld de Onderwijsverslagen van 2002 tot en met 2012). De rapportages zijn niet alleen kwantitatief geweest; er zijn ook twee rapporten verschenen naar de achtergronden van zeer zwakke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2006,

2010). In beide verdiepingsonderzoeken lag het accent op het verkrijgen van meer inzicht in de factoren die van invloed zijn op achterblijvende kwaliteit en op factoren die verbetering bewerkstelligen.

B.4.1 Kenmerken van zeer zwakke scholen

Bij zeer zwakke scholen is vrijwel altijd sprake van een cumulatie van verschillende factoren die met elkaar zorgen voor slechte opbrengsten van het onderwijs en onvoldoende kwaliteit van het onderwijsproces. Uit de kwalitatieve analyses van zeer zwakke scholen komen drie groepen kenmerken naar voren die zeer zwakke scholen onderscheidt van andere scholen (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2006, 2010).

De eerste groep kenmerken betreft *de kwaliteit van het onderwijs*. Op zeer zwakke scholen zijn er vooral grote tekortkomingen in de kwaliteit van de zorg, het didactisch handelen en de kwaliteitszorg.

Een tweede groep kenmerken omvat *het team, de schoolleiding en het bestuur*. Op veel zeer zwakke scholen is het team niet eensgezind; bij sommige zeer zwakke scholen is het personeel al heel lang aan de school verbonden en weinig veranderingsgezind. Schoolleiders vertonen onvoldoende onderwijskundig leiderschap en zijn niet gericht op kwaliteitsverbetering; besturen functioneren minder goed en de inzet van personele en materiële middelen is niet optimaal.

Een derde groep kenmerken betreft *de context van de school*. Kleine scholen zijn verhoudingsgewijs vaker zeer zwak, gelegen buiten de vier grote steden en op het platteland in de noordelijke provincies. Vaak werken deze scholen geïsoleerd, waardoor ze weinig worden uitgedaagd zich te ontwikkelen en hun kwaliteit te verbeteren. Zeer zwakke scholen zijn verhoudingsgewijs ook vaker openbaar, Islamitisch of vernieuwingscholen met een eigen pedagogisch-didactisch concept. Ondanks het feit dat de inspectie bij haar opbrengstbeoordeling rekening houdt met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, blijkt dat naarmate een school meer achterstandsleerlingen heeft, deze vaker zeer zwak is.

B.4.2 Factoren die bijdragen aan verbetering

Een knelpunt bij de verbetering van zeer zwakke scholen is dat degenen die de verbetering in eerste instantie moeten aansturen en realiseren – de schoolleiding en het bestuur – medeverantwoordelijk zijn voor het gebrek aan onderwijskwaliteit. Ze hebben de kwaliteitsproblemen immers niet tijdig onderkend of waren onvoldoende in staat het tijd te keren (Potter, Reynolds & Chapman, 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2006;

Beek, Van den Heuvel & Van de Kant, 2009). Verder waren besturen tot voor kort ook niet vanzelfsprekend gericht op de prestaties van hun scholen en hielden zich op dat punt vaak afzijdig (Turkenburg, 2008). Daar is de afgelopen jaren een kentering in gekomen, onder meer doordat de inspectie besturen rechtstreeks aanspreekt als verantwoordelijk voor zeer zwakke scholen (Beek et al., 2009).

Veel voorkomende maatregelen die besturen nemen om zeer zwakke scholen weer op de rails te krijgen zijn:

- Verbetering van het bestuurlijk handelen. Het bestuur raakt meer betrokken bij de school (Beek & Van den Heuvel, 2007). Dat gebeurt mede op basis van een plan van aanpak, dat de inspectie afdwingt. Soms kiest een bestuur ervoor op te gaan in een groter bestuur.
- Personele interventies. Het bestuur stelt een nieuwe directeur aan of voorziet de zittende directeur van externe ondersteuning. Het bestuur ontslaat of verplaatst ook personeelsleden, investeert in begeleiding van het personeel of zorgt voor tijdelijke extra formatie. Het bestuur let vaak ook meer op de communicatie met ouders (Beek & Van den Heuvel, 2007).
- Inhoudelijke verbeteringen op de school. Om de tekortkomingen die de inspectie signaleert op te heffen, verbeteren scholen hun leerstofaanbod, het didactisch handelen en de leerlingenzorg, al naar gelang de onvoldoende beoordelingen die ze van de inspectie hebben gekregen. Dit type veranderingen komt het beste van de grond als er een zeker draagvlak voor is in het team. Dat is er vaak niet meteen na het inspectieoordeel, maar na verloop van tijd (Beek & Van den Heuvel, 2007; McQuillan & Salomon-Fernandez, 2008).
- Verandering van de schoolcultuur. Op zeer zwakke scholen is de aandacht soms te eenzijdig gericht geweest op het pedagogisch klimaat, waarbij de cognitieve resultaten van de leerlingen uit het oog werden verloren. Na het inspectieoordeel vindt een verschuiving plaats: de prestaties komen centraal te staan (Beek & Van den Heuvel, 2007).
- Fusie of sluiting van de school. Soms besluit het bestuur een zeer zwakke school te laten fuseren met een andere school of de school te sluiten.

B.5 Effecten van toezicht op zeer zwakke basisscholen

Op basis van de in paragraaf B.3 gepresenteerde bevindingen kan worden geconcludeerd dat het toezicht van de inspectie op zeer zwakke scholen effectiever is geworden. De aanscherpingen van het geïntensiveerd toezicht, gericht op het sneller detecteren van risicoscholen (preventie) en het versnellen van het verbetertraject van zeer zwakke

scholen, lijken hun vruchten af te werpen. Het aantal zeer zwakke scholen is de afgelopen jaren gedaald; het lukt steeds meer zeer zwakke scholen om binnen de termijn van twee jaar weer in aanmerking te komen voor basistoezicht. Het verlengen van de verbetertermijn met een jaar zet ook scholen met een vaak complexe problematiek weer goed op de rails. De kwaliteitsverbetering lijkt bovendien duurzaam; er zijn nauwelijks scholen die binnen een periode van een tot zes jaar, terugvallen in de status ‘zeer zwak’.

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij deze effecten van het toezicht op zeer zwakke scholen, die ook de inspectie zich realiseert. Een eerste kanttekening is dat er, ondanks de aanscherpingen van het toezicht, jaarlijks nog altijd nieuwe zeer zwakke scholen bij komen. Het lukt vooralsnog dus niet in alle gevallen te voorkomen dat de kwaliteit van het onderwijs op een school zeer zwak wordt. Dit knelt des te meer omdat de minister van OCW voornemens is een zeer zwakke school die na één jaar het onderwijsproces nog niet voldoende heeft verbeterd, te sluiten of de bekostiging van die school te stoppen.

Een tweede kanttekening is dat de afname van het aantal zeer zwakke scholen en het snellere herstel van de basiskwaliteit uiteraard niet op het conto van aangescherpt toezicht alleen geschreven kunnen worden. De realisering van de daadwerkelijke kwaliteitsverbeteringen moeten van de school komen, en er zijn veel partijen die het verbetertraject van zeer zwakke basisscholen ondersteunen. De PO-Raad bijvoorbeeld, kan met extra subsidie van OCW aanvullende analyses uitvoeren bij (zeer) zwakke scholen en een zogeheten ‘Vliegende Brigade’ inzetten. Een tussentijdse evaluatie van de activiteiten van deze Vliegende Brigade laat positieve resultaten zien (OCW, 2012). Een afname van het aantal zeer zwakke basisscholen is dus het resultaat van de inspanning van verschillende partijen, niet in de laatste plaats van de scholen zelf.

Een derde kanttekening betreft de werkelijke kwaliteitsverbetering als gevolg van het toezicht van de inspectie. De vraag is of de kwaliteitsverbetering die zeer zwakke scholen onder druk van het toezicht weten te realiseren, het gevolg is van cosmetische of strategische ingrepen of dat er sprake is van een duurzame kwaliteitsverbetering die verder strekt dan de vereiste basiskwaliteit. De druk op scholen is groot. Dit kan leiden tot *teaching to the test* (zie ook Van Twist, Van der Steen, Kleiboer & Scherpenisse, 2011), of beter: *teaching to inspection* (zie ook Janssens, 2007). Het gevaar bestaat dat zwakke en zeer zwakke scholen zich beperken tot verbetering op de cruciale indicatoren die de inspectie gebruikt en externe ondersteuning inschakelen ter voorbereiding op een inspectieonderzoek. Het uiteindelijke doel (verbetering van de onderwijskwaliteit) verschuift naar het scoren op de normindicatoren van de inspectie en daarmee op het herstel van (slechts) de basiskwaliteit.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre hier sprake van is. In ieder geval leidt het toezicht ertoe dat het gemiddelde leerresultaat van de leerlingen op een voormalig zeer zwakke school weer voldoet aan wat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht, en dat het onderwijsproces op indicatoren die cruciaal zijn voor het realiseren van voldoende leerresultaten weer aan de maat is. Zolang de inzet van de inspectie zich richt op herstel van de basiskwaliteit, kan echter niet worden aangenomen dat scholen als effect van toezicht eveneens worden gestimuleerd om meer te presteren.

De vraag is hoe het toezicht zich hier verder zou kunnen ontwikkelen. We schetsen enkele richtingen.

Blijven inzetten op basiskwaliteit voor alle scholen

Met alle kritische kanttekeningen die er bij het huidige toezicht kunnen worden geplaatst, dit toezicht heeft wel degelijk effecten. Het leidt ertoe dat scholen waarvan de opbrengsten drie jaar achtereenvolgend onder het niveau liggen dat van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht, en waarvan het onderwijsproces op ten minste twee cruciale onderdelen tekorten laat zien, zich zodanig weten te verbeteren dat binnen twee, maximaal drie jaar, weer basiskwaliteit wordt gerealiseerd. Zolang er jaarlijks nieuwe zeer zwakke scholen bijkomen, zou de inspanning erop gericht moeten blijven dit te voorkomen.

Basiskwaliteit uitbreiden

Om scholen te stimuleren meer te willen presteren dan de basiskwaliteit waarop de inspectie nu toeziet, lijkt het van belang tegelijkertijd de huidige invulling van het begrip ‘basiskwaliteit’ op te rekken en zo dichterbij de werkelijke kwaliteit van het onderwijs op een school te komen. Een kernvraag voor goed onderwijs is uiteindelijk wat de bijdrage van de school is aan de ontwikkeling van de leerlingen. Een school die voldoende opbrengsten laat zien (basiskwaliteit) maar niet uit haar leerlingen haalt wat erin zit, heeft onvoldoende toegevoegde waarde voor de ontwikkeling van de leerlingen. Naast het meten van basiskwaliteit zou het toezicht zich daarom ten minste ook moeten gaan richten op het beoordelen van de leerwinst die leerlingen gedurende de schoolperiode boeken, op het beoordelen van opbrengstgericht werken en op het beoordelen van excellentie. Overigens zijn deze ontwikkelingen inmiddels al in gang gezet.

Besturen en interne toezichthouders uitdagen

Besturen en interne toezichthouders hebben een sturende taak in de kwaliteitsontwikkeling van scholen, die niet voldoende kan worden benadrukt. Besturen zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de aan hun zorg toevertrouwde

scholen, en interne toezichthouders houden toezicht op de kwaliteit (transparantie, doelmatigheid en dergelijke) van het handelen van het bestuur. Vanuit deze positie zijn het de besturen die concrete en hoge ambities – meer dan basiskwaliteit – kunnen formuleren voor hun scholen. Het gaat hierbij niet alleen om de zeer zwakke scholen, maar vooral ook om de scholen die nu vallen onder het basistoezicht van de inspectie. Vervolgens zijn het de interne toezichthouders die besturen kunnen stimuleren zich over hun ambities te verantwoorden. Ook hier geldt weer: niet alleen de ambities voor de zeer zwakke scholen, maar ook de ambities voor de scholen die nu basistoezicht krijgen. De Inspectie van het Onderwijs kan als externe toezichthouder hoge ambities stimuleren door de intensiteit van haar toezicht op zeer zwakke scholen af te stemmen op de kwaliteit van dit bestuurlijk handelen.

Literatuur

Beek, S. & Heuvel, P. van den (2007). *Het stoplicht sprong op rood. Verslag van onderzoek naar bestuurlijke interventies bij zeer zwakke scholen*. Den Bosch: KPC Groep.

Beek, S., Heuvel, P. van den & Kant, H. van de (2009). *Kwaliteit? Begin met inzicht in kwaliteit. Wat leert onderzoek bij zeer zwakke scholen ons?* Den Bosch: KPC Groep.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006-2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G. (2007). *De onderwijsinspectie komt op bezoek*. Deventer: Kluwer.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Kamerbrief Actieplan zeer zwakke basisscholen*. 11 februari 2009. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012). *Kamerbrief evaluatie Vliegende Brigade/Taskforce zeer zwakke scholen*, 1 februari 2012. Den Haag: OCW.

McQuillan, P.J. & Salomon-Fernandez, Y. (2008). The Impact of State Intervention on 'Underperforming' Schools in Massachusetts: Implications for policy and practice. *Education Policy Analysis Archives*, 16 (18), p. 1-40.

Potter, D., Reynolds, D. & Chapman, C. (2002). School Improvement for Schools Facing Challenging Circumstances: A Review of Research and Practice. *School Leadership & Management*, 22 (3), p. 243-256.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.

Van Twist, M., Steen, M. van der, Kleiboer, M. & Scherpenisse, J. (2011). *Coping With Very Weak Primary Schools: Towards 'Smart Intervention' in Dutch Education Policy*. Paper presented at the Organisation for Economic Co-operation and development conference: 'Effective governance from the centre'. Den Haag: NSOB.

3 De toegevoegde waarde van een school: begripsbepaling, meting en causale attributie¹

Roel Bosker

3.1 Inleiding en initiële begripsomschrijving

De primaire taak van de Inspectie van het Onderwijs behelst het toezien op de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij zou de inspectie zich kunnen beperken tot een evaluatie en waardering van proceskenmerken, maar de voorspellende waarde van die kenmerken voor de kwaliteit van het onderwijs is beperkt (zie ook Scheerens in hoofdstuk 2).² Vandaar het pleidooi om ook naar de opbrengsten van scholen te kijken: de kwaliteit blijkt daar immers vanzelf wel uit. Maar veel scholen kunnen dan, op basis van de huidige wijze van opbrengstbeoordeling, kwaliteit demonstreren omdat ze met een bijzonder gunstige leerlingenpopulatie van doen hebben. Daarom in dit hoofdstuk een betoog om in plaats daarvan de toegevoegde waarde centraal te stellen.

Het begrip ‘toegevoegde waarde’ komt uit de economie. Daar wordt het omschreven als de waardevermeerdering die optreedt bij de omvorming van grondstoffen tot eindproducten. Een pak suiker is meer waard dan de suikerbieten waarmee het productieproces begon, zoals iedere rechtgeaarde Groninger weet. Zo omschreven is het goed voorstelbaar dat veel mensen ernstige problemen hebben met de benadering van het onderwijs als een productieproces. Leerlingen als grondstoffen en eindproducten? Het klinkt al wat minder bedrijfsmatig als we erkennen dat leerlingen de school binnenkomen met een geheel aan kennis, vaardigheden en houdingen en dat die zich gedurende de schooltijd verder ontwikkelen. En dat scholen verschillen in de mate waarin hun leerlingen zich verder ontwikkelen. Als we dat kunnen vaststellen, kunnen we vervolgens scholen aanspreken op die verschillen, want waarom zou de ene school het in dit opzicht beter doen dan een andere?

Zo simpel als deze gedachtegang lijkt, zo ingewikkeld is de praktische uitvoering, zoals in dit hoofdstuk zal blijken. Er zijn nogal wat tussenstappen en brugassumpties nodig. En dan nog zal aan het eind de vraag blijven: hebben we nu echt iets te pakken waar de school verantwoordelijk voor gesteld kan worden? Het hoofdstuk sluit af met

1 Deze bijdrage is gebaseerd op een keynote lezing voor de Standing International Conference for Inspectorates, Amsterdam (2010).

2 Zie voor een overzicht Scheerens en Bosker (1997).

een aantal praktische suggesties voor het meten van toegevoegde waarde en voorstellen voor alternatieven waar dat onmogelijk of niet wenselijk is.

3.2 Via leerwinst naar toegevoegde waarde

De basis voor de meting van toegevoegde waarde vormt een betrouwbare en valide toets van het eindniveau van leerlingen bij het verlaten van de school. Het is evident dat die meting makkelijker te realiseren is voor *kennis* en de vaardigheid om die kennis toe te passen, dan voor *houdingen*. Maar dat is op zich geen bezwaar omdat de meerderheid van de kerndoelen, en tegenwoordig ook de referentieniveaus, betrekking heeft op kennis en op het toepassen van die kennis. Een eenvoudige operationalisatie van dat eindniveau kan voor het basisonderwijs gevonden worden in de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito – in de toekomst in de verplichte eindtoets – en voor het voortgezet onderwijs in het centraal schriftelijk examen.

Zouden leerlingen volstrekt willekeurig worden toegewezen aan scholen, dan zou een meting van het eindniveau volstaan. Want gemiddeld genomen zouden in dat geval de beginniveaus van de leerlingen tussen scholen slechts marginaal en bij toeval verschillen. Maar leerlingen worden niet aselekt over scholen verdeeld en dus dienen we met dat gegeven rekening te houden. De procedure gaat als volgt verder.

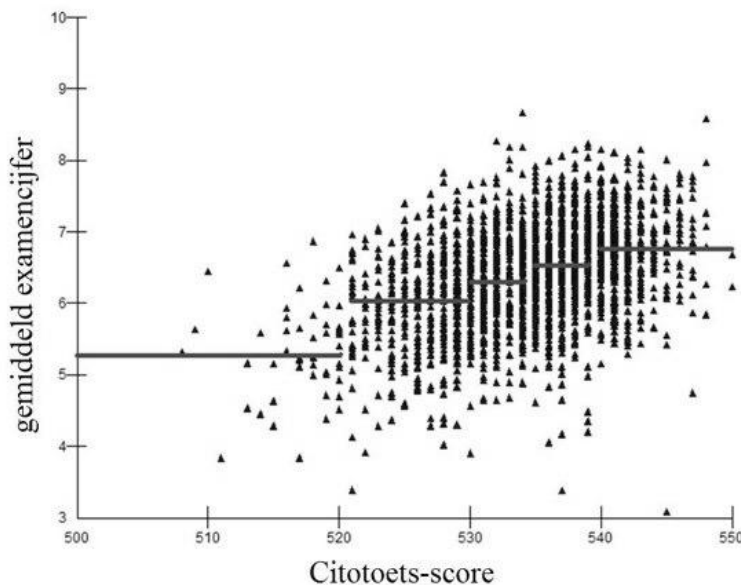
Leerlingen beschikken aan het begin van de schoolperiode al over een zeker kennis- en vaardigheidsniveau. Bij taal valt bijvoorbeeld te denken aan een meer of minder ontwikkelde woordenschat op vierjarige leeftijd. We kunnen ons een vaardigheidsdimensie³ voor taal voorstellen met op het laagste niveau kennis van elementaire woorden (in eerste instantie passief), die zich verder ontwikkelt via actieve woordenschat, naar het decoderen en synthetiseren van woorden, naar zinsconstructie, grammaticale kennis, begrijpend lezen en vaardigheid in het stellen van complexe teksten. Die vaardigheid is cumulatief: zonder de elementaire vaardigheden kunnen de complexere zich niet manifesteren. De voortgang op die dimensie die een leerling boekt gedurende zijn periode op school, is samen te vatten in het begrip ‘leerwinst’.⁴

3 De begrippen ‘kennis’ en ‘vaardigheden’ lopen enigszins door elkaar heen. Bij het maken van een toets heeft het kind een zekere vaardigheid nodig om zijn kennis succesvol toe te kunnen passen bij het oplossen van opgaven. In de wereld van de testconstructie heeft men het daarom over vaardigheidsniveaus, in het Engels *proficiency*.

4 Ik sluit me aan bij de terminologie die de OCW-projectgroep Leerwinst & Toegevoegde Waarde Primair Onderwijs heeft ontwikkeld.

Het begin van de meting van de door de school toegevoegde waarde bestaat nu in de gemiddelde leerwinst die de leerlingen van een school boeken. Nu rijst het eerste probleem: stel dat we het over het voortgezet onderwijs hebben. We kunnen dan moeilijk volhouden dat de kennis van de moedertaal zich op dezelfde dimensie laat afbeelden als de kennis van moderne vreemde talen, of zelfs: klassieke talen, bij het verlaten van de school. Hoe meten we in zo'n geval de gemiddelde vooruitgang van de leerlingen?

Een goed alternatief voor de gemiddelde leerwinst kan gevonden worden in de gemiddelde mate waarin leerlingen boven of juist onder hun verwachting presteren bij het verlaten van de school. Om enigszins intuïtief te kunnen volgen hoe zo'n procedure eruitziet, is in onderstaande figuur een situatie weergegeven waarbij op de horizontale as de score op de Cito Eindtoets is afgebeeld en op de verticale as het gemiddelde eindexamencijfer. Elk driehoekje in de figuur representeert een leerling.



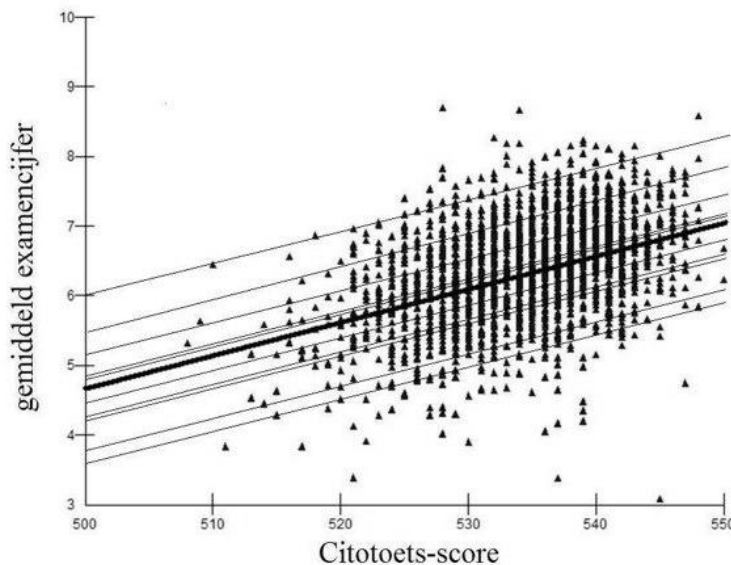
Figuur 1: *De mediaanmethode voor de bepaling van overachievment bij leerlingen*

De leerlingen zijn nu op basis van hun score op de Cito toets ingedeeld in vijf groepen: 520 of lager, 521-530, 531-535, 536-540, 541 of hoger. Elke horizontale (vetgedrukte) lijn in de figuur geeft het mediane eindexamencijfer voor een groep aan. Niet geheel onverwacht ontstaat zo een trap: het mediane eindexamencijfer stijgt als de Cito score toeneemt. Voor elke leerling kan nu worden bepaald in hoeverre deze boven of onder

dat mediane eindexamencijferniveau van zijn groep presteert. Dit zou men kunnen aanduiden met het begrip ‘boven-’ of ‘onderpresteerder’. Op deze wijze kunnen we een school vergelijken waarvan de leerlingen bij aanvang laag op de Cito-toets presteerden (520 of lager) met een school die leerlingen heeft met een zeer hoge score op de Cito-toets, namelijk door te kijken naar de gemiddelde mate van overpresteren van hun leerlingen. Deze methode staat bekend als de *mediaanmethode*.

De methode is eenvoudig en inzichtelijk, maar heeft ook een paar evidente nadelen: waarom vijf groepen geconstrueerd, en niet tien of zelfs twintig? En hoe om te gaan met een tweede alternatieve meting van het beginniveau, bijvoorbeeld de uitslag op een IQ-test of het advies van de basisschool?

Als alternatief voor de indeling in vijf groepen is het mogelijk de leerlingen als één groep te behandelen en statistisch het verband te schatten tussen Citoscore en het gemiddeld eindexamencijfer. In onderstaande figuur is dat verband weergegeven in de dikke zwarte lijn die van linksonder naar rechtsboven loopt.



Figuur 2: *Meerniveau-regressie voor de bepaling van toegevoegde waarde school*

De lijn beschrijft het verband als:

$$\text{gemiddeld cijfer} = 4,7 + 0,04 \times (\text{Cito-toetsscore} - 500) \quad (1)$$

Ook nu weer kunnen we bepalen in hoeverre een leerling boven of juist onder de verwachting presteert, door na te gaan in hoeverre de leerling boven of juist onder de lijn scoort. Door het gemiddelde van die mate van over- of onderpresteren van de leerlingen op een school te nemen, ontstaan de dunnere lijnen in de figuur, die elk een willekeurige school representeren.

Het verband kan nu beschreven worden als:

$$\text{gemiddeld cijfer} = 4,7 + 0,04 \times (\text{Citotoetsscore} - 500) + \text{bezochte school (2)}$$

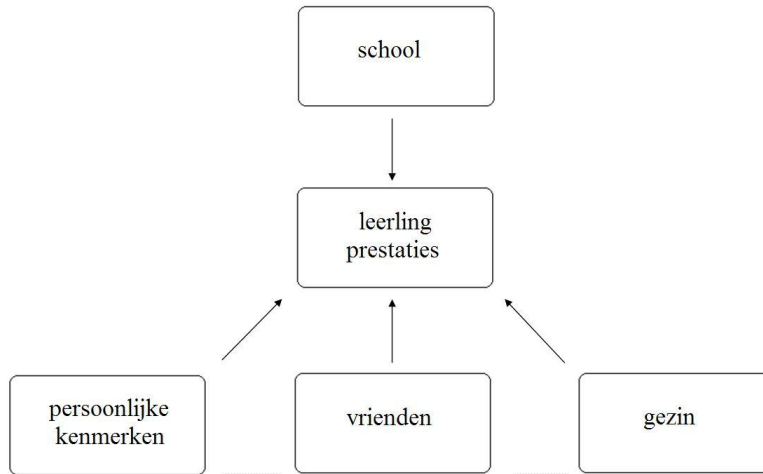
Het is wat lastig grafisch weer te geven, maar we kunnen de techniek eenvoudig uitbreiden door in de algebraïsche vergelijking ook nog andere factoren op te nemen,⁵ zoals de score op een IQ-test of het advies van de basisschool.⁶

3.3 Contaminerende factoren

De naïeve veronderstelling in het voorgaande is dat de leerwinst die leerlingen tijdens hun schoolbezoek boeken op het conto van de school is te schrijven. Dat is natuurlijk maar zeer de vraag. De ontwikkeling die de leerling doormaakt is mede afhankelijk van gezin, vrienden en persoonsfactoren, zoals weergegeven in figuur 3.

5 Men kan zich dit als volgt voorstellen: we nemen een nieuwe uitkomstvariabele, namelijk de mate van overpresteren. Deze regresseren we op een nieuwe variabele, bijvoorbeeld IQ. Dan bepalen we opnieuw een mate van overpresteren, die we vervolgens regresseren op advies, et cetera.

6 Gemakshalve laat ik verdere detaillering achterwege, zoals het op een verstandige manier rekening houden met het aantal leerlingen op een school door betrouwbaarheidsintervallen te construeren, of geavanceerde alternatieve technieken zoals *quantile regression*.



Figuur 3: *Factoren die prestaties van leerlingen beïnvloeden*

Om de gedachten enigszins te bepalen: stel, een leerling heeft het moeilijk op school en de ouders besluiten hun kind te laten helpen op een huiswerkinstituut, waardoor het een stuk beter gaat. We kunnen dan toch moeilijk volhouden dat de leerwinst die de leerling boekt, is toe te schrijven aan de school die hij bezoekt. Zo zijn er meerdere factoren die een rol spelen.

Op het niveau van de leerling kan men bijvoorbeeld denken aan:

- motivatie;
- intelligentie;
- persoonlijkheid.

Op het niveau van de vriendengroep kan gedacht worden aan:

- mate van opname in een vriendenkring;
- waardering van onderwijs door die vrienden;
- feitelijke hulp bij schoolse zaken door vrienden.

Op het niveau van het gezin zou men kunnen noemen:

- cultureel kapitaal: aanwezigheid thuis van boeken, encyclopedieën, educatieve software en dergelijke;
- sociaal kapitaal: inbedding in een netwerk rond de school;
- economisch kapitaal: beschikking over financiële hulpbronnen.

De invloed van al deze en andere factoren zou men willen uitzuiveren om daadwerkelijk te kunnen bepalen wat nu de bijdrage van de school aan de ontwikkeling van zijn leerlingen is geweest. Naar de mate waarin men daarin slaagt, zou men kunnen zeggen dat de toegevoegde waarde van de school dichter benaderd wordt. In principe is dit mogelijk door al deze factoren op te nemen in een formule (2) zoals die gehanteerd wordt bij meerniveau-regressieanalyse.

3.4 Complicaties en mogelijke oplossingen

We hebben in het voorgaande gezien dat er manieren denkbaar en uitvoerbaar zijn om de toegevoegde waarde van een school te bepalen, waarbij ‘toegevoegde waarde’ dan omschreven kan worden als: de unieke bijdrage die de school levert aan de gemiddelde leerwinst van zijn leerlingen. In theorie is het dus mogelijk die toegevoegde waarde te bepalen, maar is dat in de praktijk ook het geval? In deze paragraaf beschrijf ik eerst een aantal praktische problemen; daarna komen de meer fundamentele aan bod.

Niet alle leerlingen leggen hun loopbaan af in de nominale duur en op dezelfde school. *Schoolwisselingen* zijn aan de orde van de dag. In het algemeen weten we dat schoolwisselingen niet gepaard gaan met de beste schoolloopbanen (Hattie, 2008), en dat sommige scholen meer door dit verschijnsel getroffen worden dan andere. Er zijn technieken⁷ om dit fenomeen te modelleren en om vervolgens netjes dat deel van de leerwinst uit te zuiveren dat onderdeel uitmaakt van de toegevoegde waarde van de school waarin men geïnteresseerd is. Om een idee te geven: stel dat een leerling na de vierde jaargroep wisselt van school. Dan kan de helft van zijn leerwinst gedurende de basisschoolperiode op het conto van de vertrekkende en de andere helft op het conto van de ontvangende school worden geschreven.⁸

Het tweede probleem is *zittenblijven*. Veel scholen geven hun leerlingen bijvoorbeeld kleuterbouwverlenging omdat ze nog niet rijp worden geacht om een succesvolle start te maken met het aanvankelijk reken- en taalonderwijs.⁹ Ook dit probleem is op te lossen door de leerwinst van een dergelijke leerling bijvoorbeeld met een factor acht negende te wegen om zo voor de negenjarige verblijfsduur te corrigeren.

7 Het gaat hier om zogenaamde meerniveau-modellen voor imperfecte hiërarchieën. De geïnteresseerde lezer wordt verwezen naar het hoofdstuk 13 in Snijders en Bosker (2012).

8 Een andere, eenvoudiger oplossing wordt in de slotparagraaf besproken.

9 Niet dat kleuterbouwverlenging overigens effectief is (zie Roeleveld & Van der Veen, 2007). En omdat een leerling er geen profijt van ondervindt, is het dus voornamelijk kostenverhogend.

Ook bestaat de mogelijkheid dat een leerling tussentijds wordt *verwezen naar het speciaal basisonderwijs*. Hiervoor is niet direct een eenvoudige oplossing denkbaar, anders dan dergelijke vormen van *attrition bias*, zoals gebruikelijk bij elk degelijk onderzoek, netjes in kaart te brengen en na te gaan in hoeverre dit de toegevoegde waarde meting van een school vertekent.

Komen we bij de meer fundamentele problemen. Verschillen scholen wel in hun toegevoegde waarde? En verkrijgen we de toegevoegde waarde als we de effecten van die andere beïnvloedende factoren uitzuiveren? Om bij de eerste vraag te beginnen: we weten uit wat bekend staat als het onderwijseffectiviteitsonderzoek dat scholen verschillen in hun opbrengsten. Daarbij kunnen we als maat nemen de relatieve bijdrage van de school in de verschillen tussen leerlingen, die we gemakshalve op 100 procent stellen. Dan blijkt grosso modo dat naarmate we meer te maken hebben met domeinen die typisch behoren tot ‘het schoolse’, scholen er meer toe doen. Voor rekenen en wiskunde gaat het dan om een bijdrage van rond de 20 procent en voor taal om circa 10 procent. Naarmate we meer wegraken van het schoolse curriculum, doen scholen er steeds minder toe: voor burgerschapskennis bijvoorbeeld minder dan 5 procent, voor affectieve opbrengsten (zoals burgerschapsattitudes) nog maar 1 à 2 procent.¹⁰ De implicaties zijn zeer voor de hand liggend: het heeft amper zin de toegevoegde waarde van scholen voor de laatste twee gebieden in kaart te brengen.¹¹

Dan de vraag of een school wel echt de veroorzaker van de toegevoegde waarde is, zoals we die in kaart brengen op een wijze zoals eerder geschetst. Het probleem is dat we die toegevoegde waarde zowel kunnen onder- als overschatten.

Onderschatting kan optreden als de gebruikte toets aan het begin van de schooltijd een bodemeffect of, andersom, de toets van het eindniveau een plafondeffect heeft. Het bodemeffect treedt op als de toets niet in staat is een lager vaardigheidsniveau af te beelden dan waarvoor de toets bedoeld is. Symptoom: de leerling maakt geen enkele opgave goed. Bij een plafondeffect treedt het omgekeerde op: de leerling is (stukken) beter dan de toets kan weergeven. Symptoom: de leerling maakt alle opgaven goed. In beide gevallen is het niet goed mogelijk om de toegevoegde waarde van de school inzichtelijk te maken. Die kan daardoor onderschat worden. Maar onderschatting kan ook optreden als we overcorrigeren voor andere factoren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als ambitieuze ouders een school van goede kwaliteit voor hun kind selecte-

10 Voor een overzicht ter zake zie Scheerens en Bosker (1997); voor burgerschap zie Schulz, Ainley, Fraillon, Kerr & Losito (2010).

11 Dat heeft niet alleen met die kleine verschillen te maken, maar ook nog eens met het gegeven dat bij constructie van een betrouwbaarheidsinterval rond de toegevoegde waarde van een school, nagenoeg alle betrouwbaarheidsintervallen zullen overlappen: er zijn geen scholen die echt statistisch significant van andere afwijken.

ren. Verdisconteren we die ambitie, dan verdisconteren we per ongeluk ook een deel van de kwaliteit van de school. Een ander voorbeeld is een school die leerlingen goed weet te motiveren. Corrigeren voor die motivatie leidt dan onbedoeld tot een onderschatting van de toegevoegde waarde.

Omgekeerd kan *overschatting* van de toegevoegde waarde optreden als we essentiële factoren niet meenemen die wel van invloed zijn op de ontwikkeling van de leerlingen, zoals het al dan niet ondersteund worden door anderen bij het maken van huiswerk.

De consequentie van het voorgaande is dat het is aan te raden naast de toegevoegde waarde gebaseerd op leerwinst ook altijd te blijven kijken naar de absolute, ruwe, ongecorrigeerde gemiddelde prestaties van leerlingen. Dat voorkomt in elk geval het onderschattingsprobleem. Een bijkomend voordeel van deze benadering is dat die ook de school in beeld brengt die veel toegevoegde waarde realiseert, terwijl de leerlingen nog steeds het fundamentele referentieniveau niet halen. Of omgekeerd: een school die weinig toegevoegde waarde realiseert, terwijl de leerlingen ver boven het streefreferentieniveau presteren. Dat wordt natuurlijk alleen maar duidelijk door simpelweg te kijken naar het gemiddelde, ongecorrigeerde eindniveau van de leerlingen.

Ten slotte een heel ander probleem: mogelijk *strategisch gedrag van scholen*. Scholen die de systematiek doorhebben kunnen, als ze kwaadwillend zijn, het volgende ondernemen:¹²

- zorgen dat de leerlingen bij de begintoets onder hun werkelijke niveau presteren. Dan kunnen ze immers meer leerwinst gaan vertonen;
- *teaching to the test*, wat kan betekenen dat alleen onderwijs wordt aangeboden dat wordt afgetoetst en/of dat leerlingen worden onderwezen in toetsgedrag.

Dergelijke praktijken zijn alleen het hoofd te bieden als de meting en beoordeling van de toegevoegde waarde van een school wordt ingekaderd in het gehele toezicht. Daarover in de volgende paragraaf meer.

3.5 Een praktische benadering

Het verstandig (betrouwbaar en valide) én inzichtelijk (transparant en navolgbaar) meten van de toegevoegde waarde van een school is geen sinecure. Zoveel mag uit het voorgaande duidelijk zijn geworden. Maar het kan. Desalniettemin is het om meerdere redenen wenselijk meer te doen.

12 Eenvoudig te ontdekken malafide praktijken als 'leerlingen niet laten meedoen aan de eindtoets' behandel ik hier niet. De inspectie weet wel hoe hiermee om te gaan.

In de eerste plaats vergt het meten van toegevoegde waarde een lange adem: een instroomcohort leerlingen op de basisschool doet er minimaal acht jaar over voor de leerlingen de overstap naar het voortgezet onderwijs maken. Maakt de inspectie haar oordeel over de kwaliteit van het onderwijs openbaar, zodat ouders deze informatie kunnen gebruiken bij het kiezen van een goede school voor hun kroost, of voor de school om het onderwijs te verbeteren, dan betreft het dus per definitie zeer gedateerde informatie met een beperkte gebruikswaarde. Daarom is het belangrijk het traject in stukken op te knippen, wat zeer goed mogelijk is omdat bijna alle scholen het leerlingvolgsysteem van het Cito gebruiken. Dat systeem is opgebouwd uit toetsen die directe halfjaarlijkse meting mogelijk maken van leerwinst per jaargroep (of aggregaten daarvan, zoals de onderbouw of de bovenbouw), en dus ook van toegevoegde waarde per jaargroep. Dergelijke informatie is in elk geval tijdig, kan een rol spelen in een PDCA-cyclus (Plan Do Check Act) en heeft dus een hoge gebruikswaarde. Wanneer men per instroomcohort de halfjaarlijkse vooruitgang in kaart brengt, kan de voortgang gevolgd worden. Die kan worden vergeleken met normgegevens: hoe ontwikkelen vergelijkbare groepen leerlingen zich?

In de tweede plaats, het is al eerder aangegeven, is toegevoegde waarde zonder een behoorlijk eindniveau onvoldoende. Een meting van absolute prestaties blijft daarom geboden. Die kan laten zien in hoeverre de school erin slaagt de leerlingen op de gewenste referentieniveaus te brengen. Veel toegevoegde waarde zonder dat het minimumniveau voor (bijna) alle leerlingen wordt gerealiseerd is immers onvoldoende. Maar het omgekeerde geldt ook: als (bijna) alle leerlingen het streefreferentieniveau behalen zonder dat er veel toegevoegde waarde is, is dat ook niet wenselijk.

In de derde plaats doet men er verstandig aan bij het toezicht ook ruim aandacht te besteden aan andere domeinen dan rekenen/wiskunde en taal. De huidige nadruk op deze basisvakken is terecht, omdat beheersing van deze vakken voorwaardelijk is voor vele andere domeinen, maar mag niet leiden tot verwaarlozing van bijvoorbeeld de zakkvakken, lichamelijke oefening, cultuureducatie en burgerschapsvorming. Het meten van deze opbrengsten (het gerealiseerde curriculum) ten behoeve van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, is echter een stuk ingewikkelder. Een goed alternatief bestaat uit het in kaart brengen van het aanbod dat scholen realiseren: het bedoelde en geïmplementeerde curriculum.

En in de vierde plaats – we keren dan weer terug naar het begin van mijn betoog – het belang van proceskenmerken. Ik stelde dat proceskenmerken een beperkte voorspellende waarde hebben voor leerlingprestaties, maar ze hebben wel een zekere voorspellende waarde en bovendien natuurlijk ook nog een intrinsieke waarde. Als het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs primair wordt afgeleid uit de leerprestaties, de

leerwinst of de toegevoegde waarde, dan is er in zekere zin altijd sprake van ‘mosterd na de maaltijd’. We kijken dan immers aan de hand van de opbrengsten terug op het onderwijs dat tot deze opbrengsten heeft geleid. En gedane zaken nemen geen keer. Daarom is en blijft het verstandig bij tijd en wijle, en in ieder geval als de school een zeker risico met zich meedraagt, de kwaliteit van het onderwijsleerproces te onderzoeken.

Ten slotte zij opgemerkt dat er vertrouwen moet zijn in de inspectie in het algemeen en in de individuele inspecteur in het bijzonder. Die laat zich immers met al zijn ervaring niet met een kluitje in het riet sturen. En zal, bijvoorbeeld, heus wel in de gaten hebben dat er iets bijzonders aan de hand is als de scores op de begintoets er merkwaardig laag uitzien.

Literatuur

Bosker, R., Béguin, A. & Rekers-Mombarg, L. (2001). Hoe meten we de prestatie van een school? In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A.J. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport*. Assen: Van Gorcum, p. 121-136.

Hattie, J. (2008). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.

Luyten, H. (2006). Het effect van een jaar onderwijs op de wiskundeprestaties in groep 5 en 6 en de verschillen tussen scholen. *Pedagogische Studiën*, 83, p. 432-451.

Roeleveld, J. & Veen, I. van der (2007). Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. *Pedagogische Studiën*, 84, p. 448-462.

Scheerens, J. & Bosker, R.J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Elsevier Science/Pergamon.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D. & Losito, B. (2010). *ICCS 2009 international report: civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary school students in 38 countries*. Amsterdam: IEA.

Snijders, T.A.B. & Bosker, R.J. (2012). *Multilevel analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modeling* (2nd ed.). London/Thousand Oaks/New Delhi/Singapore: Sage.

C Ontwikkeling in de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs

Piet van de Pol en Christa Broeren

C.1 Historische ontwikkelingen

In augustus 2003 treedt de Wet op de expertisecentra (WEC) in werking, die daarmee de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs vervangt. Eerder waren in het kader van het project ‘Weer Samen Naar School’ het onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmogelijkheden (lom) en het onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (mlk) ondergebracht in een nieuwe schoolsoort, het speciaal basisonderwijs, en dus samengevoegd tot één schoolsoort. Scholen voor primair onderwijs werden ondergebracht in een samenwerkingsverband met een permanente commissie leerlingenzorg die moest toezien op de zorgtoewijzing. Ook het voortgezet speciaal onderwijs (vso) was al gereorganiseerd: het vso-mlk ging over naar het praktijkonderwijs en het vso-lom verdween. Daarvoor in de plaats kwam vmbo met leerwegondersteuning en het zogenaamde orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC). Deze onderwijsvormen werden ondergebracht in het voortgezet onderwijs en er kwam een samenwerkingsverband met een regionale verwijzingscommissie (rvc).

Al deze veranderingen hebben één uitgangspunt gemeen: ze zijn bedoeld om de groei van het aantal leerlingen dat een beroep doet op speciale onderwijsvoorzieningen, terug te dringen. Al in de jaren tachtig van de vorige eeuw constateren Doornbos en Stevens (1987) in *De groei van het speciaal onderwijs* dat zonder ingrijpende maatregelen de toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, en daarmee ook de kosten, uit de hand zouden lopen. Onderzoeken uit die tijd maken ook duidelijk dat niet alleen het aantal leerlingen toeneemt, maar ook de verblijfsduur. Ondanks alle goede bedoelingen en inspanningen lukt het niet of nauwelijks om leerlingen terug te plaatsen in het regulier onderwijs.

Als in 2003 de WEC in werking treedt, worden de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs gerangschikt in vier clusters en ondergebracht in ‘regionale expertisecentra’ (rec’s) met een commissie voor de indicatiestelling (cvi). Deze commissie beoordeelt of de leerling een indicatie krijgt om toegelaten te worden tot het (voortgezet) speciaal onderwijs of met een leerlinggebonden financiering (lgf), ook wel ‘rugzakje’ genoemd, in het regulier onderwijs kan worden opgevangen. Indicatiestelling beoogt beheersing van de groei van het speciaal onderwijs; er is sprake van ‘slagboomdiagnostiek’.

Het onderwijs wordt ondergebracht in instellingen met een eigen commissie voor toelating. Bij de vorming van de rec's is er een landelijke cvi opgericht die toezicht houdt op de kwaliteit van de indicatiestelling. In 2008 gaat dit toezicht over naar de Inspectie van het Onderwijs; vanaf dat moment maakt het deel uit van het toezicht op de instellingen die onder de WEC vallen.

C.2 De groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs

Buiten de 42.500 leerlingen die in 2010 extra ondersteuning in het basis- en voortgezet onderwijs krijgen, is het (voortgezet) speciaal onderwijs gegroeid met 16.100 leerlingen. De groei is vooral te vinden in cluster 4 van het vso: onderwijs aan langdurig zieke leerlingen anders dan met een lichamelijke handicap, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en kinderen verbonden aan pedologisch instituten.

In de cijfers over de afgelopen tien jaar is te zien dat de groei van het speciaal onderwijs in deze periode niet veroorzaakt is door verhoogde instroom van vierjarigen, maar door groei in de leeftijdsgroep tussen de acht en veertien jaar. De instroom van vierjarigen is in cluster 1 (blind en slechtziend), cluster 2 (doof, slechthorend en ernstige spraakmoeilijkheden) en cluster 3 (zeer moeilijk lerend en lichamelijk gehandicapt) stabiel en in verhouding tot de totale schoolbevolking. Bij cluster 4 is dat niet geval: daar is het aantal vierjarigen klein en groeit de groep tot ver in het voortgezet speciaal onderwijs. Twee pieken vallen op: de acht- en negenjarigen en de twaalf- en dertienjarigen.

De acht- en negenjarigen lopen vast in het basisonderwijs. De problemen uiten zich in gedragsproblemen die het leren belemmeren. De intelligentie van het kind is toereikend om basisonderwijs te kunnen volgen. De diagnose geeft aan dat er sprake is van een stoornis. Vervolgens is het de vraag of de leraar in staat is om het kind met extra ondersteuning in de klas te houden. De inzet van de extra ondersteuning in de vorm van ambulante begeleiding en extra leermiddelen kan toereikend zijn. Bij 22.500 leerlingen is dat in het basisonderwijs het geval. Als de extra ondersteuning niet toereikend is, komt verwijzing naar het speciaal onderwijs ter sprake. Bij een normale intelligentie gaat het om verwijzing naar cluster 4; soms blijkt intelligentie een belemmering en is cluster 3 geschikter.

De instroom van de twaalf-, dertien- en veertienjarigen in het vso is opmerkelijk. Ook hier zien we een groei, vooral vanaf leerjaar 1 naar leerjaar 2. De afgelopen tien jaar komt de groei vooral voor rekening van leerlingen die in het eerste of tweede jaar van het voortgezet onderwijs vastlopen. Deze leerlingen zitten volop in de puberteit en be-

schikken over een, voor het voortgezet onderwijs, toereikende intelligentie. Maar ze kunnen desondanks niet verder en worden verwezen naar het voortgezet speciaal onderwijs. Deze leerlingen komen vervolgens in een totaal andere onderwijswerkelijkheid terecht.

Een van de oorzaken van het verschil in onderwijswerkelijkheid is de onmogelijkheid om in het vso zelf examen te doen. Een voorbeeld: in 2001 deden 740 leerlingen als extraneus examen, in 2011 waren dat er 568. Over deelname aan het staatsexamen 2001 zijn geen cijfers beschikbaar; wel is bekend dat 2.326 leerlingen in 2011 deelnamen aan het staatsexamen. Voor deelname aan het staatsexamen kwam een speciale regeling voor vso-scholen met de mogelijkheid om collectief leerlingen aan te melden voor het staatsexamen. Al met al een ingewikkelde manier om leerlingen met een normale en soms zelfs hoge intelligentie aan een diploma te helpen.

C.3 Toezicht op de kwaliteit van het (v)so

C.3.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs

In de jaren negentig ontwikkelt de Inspectie van het Onderwijs een toezichtsystematiek die als doel heeft de kwaliteit van een school integraal te beoordelen. Gesteund door de ervaringen met de evaluatie van het basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 1994) wordt er eerst in het speciaal onderwijs gewerkt met het instrument 'Evaluatie kwaliteit speciaal onderwijs' (EKSO). Toch valt in de Onderwijsverslagen van voor 2002 nog niet veel te lezen over de kwaliteit van het speciaal onderwijs. Wel wordt op basis van beperkte onderzoeksgegevens geconcludeerd dat er veel schort aan de kwaliteit van het leerstofaanbod en de leerlingenzorg. Na de systematisering van het toezicht door EKSO komen er meer gegevens over het (voortgezet) speciaal onderwijs beschikbaar voor het jaarlijkse Onderwijsverslag.

Zorg over de leerlingenzorg

In het Onderwijsverslag over 2002 krijgt het speciaal onderwijs nog geen apart hoofdstuk. Gegevens over de kwaliteit van dit onderwijstype zijn ondergebracht in twee paragrafen in het hoofdstuk over het primair onderwijs. Hierin schrijft de inspectie dat uit het beeld van basisonderwijs, sbo en (v)so in elk geval één gemeenschappelijk knelpunt naar voren komt en dat is de kwaliteit van de leerlingenzorg. Er is een veilig en ondersteunend pedagogisch klimaat en er zijn goed georganiseerde lessen, maar er vertonen zich duidelijke tekorten in het leerstofaanbod en de leerlingenzorg (Inspectie van het Onderwijs, 2003, p. 113).

Door de tekorten in de leerlingenzorg, met name op het gebied van concrete (minimum)doelstellingen, slagen de scholen er nauwelijks in vast te stellen of leerlingen voldoende vooruitgang boeken. De scholen maken onvoldoende zichtbaar welke doelen ze over de periode van een aantal schooljaren in relatie tot de langetermijnplanning met de leerlingen nastreven en welke specifieke middelen en materialen ze inzetten om de beoogde doelen te bereiken. Hierdoor ontstaat het risico dat de leraren de mogelijkheden van leerlingen niet optimaal benutten (Inspectie van het Onderwijs, 2003, p.127).

Hier wordt overigens de vinger gelegd op een belangrijk thema in de komende jaren, namelijk de opbrengsten van het speciaal onderwijs. In latere Onderwijsverslagen wordt ook melding gemaakt van een hardnekkig probleem voor leerlingen en ouders: de wachtlijsten. Deze problematiek leidt tot afzonderlijke onderzoeken in de daaropvolgende jaren naar ‘de wachtlijstproblematiek’.

Regionale expertisecentra

In het Onderwijsverslag over 2002/2003 rapporteert de inspectie over de uitkomsten van de nulmeting bij de dan net opgerichte rec's. De inspectie is hoopvol gestemd en oordeelt dat de resultaten van de kwaliteit van de uitvoering van de rec-taken bemoedigend zijn, zo kort na de invoering van de nieuwe wetgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2004, p. 124).

In het Onderwijsverslag over 2003/2004 richt de aandacht zich op de uitkomsten van de nieuwe Wet op de expertisecentra. In de beschrijving van de context neemt de inspectie het op voor de scholen die nog moeten wennen aan deze nieuwe wet. Toch is het oordeel over de kwaliteit niet erg positief (Inspectie van het Onderwijs, 2005, p. 188):

‘Ook in een periode waarin het speciaal onderwijs zich moet richten op veel nieuwe taken, blijft centraal staan dat leerlingen kwalitatief goed onderwijs dienen te krijgen. In het schooljaar 2003/2004 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd op 120 scholen uit de clusters 2, 3 en 4. Het onderwijs op deze scholen is allereerst gericht op het creëren van een veilig, aangenaam en stimulerend schoolklimaat voor hun leerlingen.

Veel minder aandacht besteden de scholen aan de zorg voor hun eigen kwaliteit, de kwaliteit van het leerstofaanbod en de vorderingen van hun leerlingen. Opvallend genoeg slaagt het merendeel van de scholen er niet in hun leerlingen goede zorg en begeleiding te bieden. Juist deze leerlingen met hun specifieke onderwijsbehoeften zijn aangewezen op planmatige en systematische begeleiding.’

Wel worden er positieve woorden gewijd aan de kwaliteit van het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen van de leraren. De beoordelingen zijn overwegend positief voor de onderzochte scholen (ruim 90 procent van de scholen voldeed aan deze criteria).

De inspectie komt tot de conclusie dat de nieuwe werkwijze van de rec's een omslag vereist die nog niet in vaste routines is vertaald. De centra zijn er wel in geslaagd een indicatieproces in te richten dat meestal binnen een acceptabele periode wordt afgerond. In het belang van de leerling en diens ouders is echter een meer bedrijfsmatige benadering van het indicatieproces gewenst. Het proces moet binnen een voor de ouders overzienbare periode worden afgerond en niet langer duren dan strikt noodzakelijk is. Naast het stellen van normen voor de verschillende doorloopfasen in het traject is daarbij ook een actieve bewaking van die normen nodig (Inspectie van het Onderwijs, 2005).

Met de invoering van de lgf is het mogelijk voor leerlingen om met een 'rugzak' regulier onderwijs te volgen in het primair en voortgezet onderwijs. Bij een eerste onderzoek naar verplichte handelingsplannen komt de inspectie tot de conclusie dat de kwaliteit van de handelings- en begeleidingsplannen op te veel scholen tekortschiet. Vooral in het voortgezet onderwijs moet nog veel verbeteren. Bemoedigend is dat de eerste ervaringen van scholen met de geboden ambulante begeleiding positief zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2005, p. 194). Onderzoeken naar de kwaliteit van het onderwijs aan 'rugzakleerlingen' worden in de volgende jaren gecontinueerd.

C.3.2 Kwaliteit op basis van een nieuw waarderingskader

In 2005, mede als gevolg van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), ontwikkelt de inspectie een afzonderlijk toezichtkader voor het (v)so. Het waarderingskader dat hiervoor wordt gebruikt onderscheidt zich ten opzichte van de andere onderwijssectoren vooral wat betreft de leerlingenzorg en de normering. Voor het (v)so staat de leerlingenzorg centraal en daarbinnen de handelingsplanning. Omdat meetbare opbrengsten niet voorhanden zijn, wordt het wettelijk verplichte handelingsplan als bron voor de verantwoording van de kwaliteit genomen. In het onderwijsleerproces is de functionaliteit van het handelingsplan een belangrijke indicator voor de kwaliteit. Zo verandert in 2005 ook de manier waarop de inspectie naar de kwaliteit van het (v)so kijkt.

Met het nieuwe waarderingskader moet er meer aandacht komen voor de kwaliteit van het onderwijs. Immers, zo is de redenering, een handelingsplan is sturend voor het onderwijs aan de leerling en stelt de leerkracht in staat om het onderwijs beter te plannen. Niet onbelangrijk is de positie van de ouders waar het gaat om overeenstemming met

het handelingsplan. Overeenstemming met ouders wordt een normindicator in het waarderingskader.

Hoewel er een kwaliteitsaspect ‘opbrengsten’ in het kader is opgenomen, wordt er in de jaren dat er met dit kader wordt gewerkt (naar verwachting tot augustus 2012) voor geen enkele school een beoordeling op dit aspect gegeven. De opbrengsten van de scholen zijn door de inspectie niet op een valide manier te beoordelen. Het individuele handelingsplan is het belangrijkste element voor de bepaling van de kwaliteit van een school voor speciaal onderwijs.

In het Onderwijsverslag over 2004/2005 meldt de inspectie dat de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs zorgen blijft baren. Op geen enkel kwaliteitskenmerk, behalve schoolklimaat, scoort meer dan driekwart van de scholen voldoende. De scholen hebben zich wel verbeterd op het kwaliteitskenmerk ‘onderwijsleerproces’. Zorg en begeleiding (het werken met handelingsplannen die aan minimale kwaliteitseisen voldoen en het zorgvuldig volgen van de ontwikkeling van leerlingen) is echter op meer dan 80 procent van de scholen nog zwak ontwikkeld (Inspectie van het Onderwijs, 2006, p. 276).

Cluster 4

Mede door de toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4) besluit de inspectie om in het Onderwijsverslag over 2005/2006 afzonderlijk te rapporteren over de kwaliteit van een cluster en niet over het gehele (v)so. Hoewel er sprake is van een verbetering in de resultaten van de onderzoeken van dat jaar, is de conclusie (Inspectie van het Onderwijs, 2007, p. 139):

‘In 2006 heeft de inspectie periodiek kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op 79 scholen en/of afdelingen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (cluster 4). Net als vorig jaar is de kwaliteitszorg nog nauwelijks ontwikkeld. Dat geldt ook voor de kwaliteit van zorg en begeleiding. Leerstofaanbod en onderwijstijd laten wel een positieve ontwikkeling zien. Leraren slagen er beter dan vorig jaar in hun leerlingen actief bij het onderwijsleerproces te betrekken. Niettemin heeft de inspectie ongeveer 60 procent van deze cluster 4 scholen en/of afdelingen onder een vorm van intensief toezicht geplaatst.’

De inhoudelijke veranderingen in het toezichtkader staan een kwantitatieve vergelijking met de situatie van het voorgaande jaar op het gebied van zorg en begeleiding in de weg.

In het Onderwijsverslag over 2006/2007 is er voor het eerst een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan het speciaal onderwijs. Naast de uitkomsten van een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan cluster 3-leerlingen, is er een overzicht van de jaren ervoor opgenomen. Dat maakt het mogelijk trends in beeld te brengen. Tabel 1 geeft een overzicht met de beoordelingen voor leerlingenzorg en de functionaliteit van de handelingsplannen.

De conclusies uit dit Onderwijsverslag zijn dat in het (v)so meer dan de helft van de scholen als risicovol of zeer zwak is beoordeeld, vooral in cluster 4. De meeste scholen hebben een goed schoolklimaat en er zijn verbeteringen in het leerstofaanbod, de onderwijstijd en de instructie. Daar staat tegenover dat maar zeer weinig scholen voldoende in beeld brengen hoe leerlingen zich ontwikkelen. Hierdoor ontbreekt een solide basis voor het systematisch en planmatig doordenken van de eigen resultaten. Kwaliteitszorg en leerlingenzorg laten te wensen over.

Tabel 1: *Percentage scholen in de verschillende clusters dat met 'voldoende' is beoordeeld*

	Cluster 1 (n = 6)	Cluster 2 (n = 26)	Cluster 3 (n = 123)	Cluster 4 (n = 93)	Totaal (n = 248)
Systeem van leerlingzorg					
De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen	33	69	79	79	77
De school stelt het handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders	100	58	85	61	74
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen	83	50	63	45	56
De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan	33	42	51	34	43
Functionaliteit van de handelingsplannen					
De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning	33	35	64	40	51

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008, p. 92

Cluster 3

Hoewel er in het Onderwijsverslag 2006/2007 afzonderlijk wordt gerapporteerd over cluster 3 (zeer moeilijk lerende kinderen en lichamelijk gehandicapte kinderen), zijn de conclusies voor dit cluster nauwelijks anders dan voor de overige clusters. Op cluster 3-scholen is de kwaliteitszorg iets beter ontwikkeld dan in de rest van het speciaal onderwijs en het aanbod in de lessen stemt vaker overeen met wat er in handelingsplan-

nen voor leerlingen is vastgelegd. Toch zijn ook hier verbeteringen nodig, omdat bijna de helft van de scholen in cluster 3 als risicovol of zwak is beoordeeld. Een deel van de leerlingen met een indicatie voor cluster 3 zit in het regulier onderwijs. Soms is er voor hen geen handelingsplan, hoewel dit een wettelijke verplichting is. Is er wel een plan, dan is de kwaliteit daarvan vaak onvoldoende.

Cluster 2

In 2008/2009 volgt een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs in cluster 2 (leerlingen met auditieve en communicatieve beperkingen). Cluster 2-scholen hebben doorgaans een veilig schoolklimaat. Wat handelingsplannen betreft stelt een op de vijf scholen deze niet vast in overleg met de ouders. Een derde van de scholen evalueert de uitvoering van handelingsplannen niet systematisch. Hoewel veel scholen een systeem voor kwaliteitszorg aanschaffen, zijn er nog nauwelijks brede zelfevaluaties. In de lessen valt op dat leraren problemen hebben om afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen te realiseren.

Voor de meeste leerlingen die met een rugzak voor cluster 2 in het regulier onderwijs zitten, is een handelingsplan is opgesteld. Daar staan vaak geen concrete doelen in en in de helft van de gevallen bevat het plan ook geen informatie over materiële en organisatorische aspecten. Ook gegevens over de formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget ontbreken vaak. In de lessen aan cluster 2-leerlingen zijn leraren in het basisonderwijs aanzienlijk beter in staat afstemming van het onderwijs te bereiken dan leraren in het voortgezet onderwijs en het mbo.

Handelingsplannen

Vanaf 2009 onderzoekt de inspectie de kwaliteit van de handelings- en begeleidingsplannen voor leerlingen met een indicatie voor cluster 2, 3 en 4 die in het regulier onderwijs zitten. De meeste plannen zijn geen betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten. In 2009 blijkt de kwaliteit van plannen voor leerlingen met een indicatie voor cluster 1 in het regulier onderwijs ook slecht. Daar komt bij dat scholen de ouders minimaal betrekken bij het onderwijs. Voor een deel van de leerlingen ontbreekt het plan in het geheel.

In 2011 onderzoekt de inspectie de plannen voor mbo-studenten met een rugzak. Ook deze plannen zijn van onvoldoende kwaliteit. Voor een vijfde van de studenten is er zelfs helemaal geen plan.

Ontwikkeling van de regionale expertisecentra

Het oordeel van de inspectie over de rec's in de nulmeting van 2003 is, zoals gezegd, positief. Enkele jaren later is dat beeld minder rooskleurig en in 2009 constateert de

inspectie dat ongeveer een derde van alle rec's onder verscherpt toezicht staat. De instellingen voeren hun wettelijke taken niet adequaat uit. Het gaat daarbij om het ondersteunen van ouders bij de aanmelding voor indicatiestelling, het bewaken van de kwaliteit van de ambulante begeleiding en het nemen van maatregelen om die kwaliteit te behouden. Ook slagen ze er onvoldoende in te waarborgen dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door belangen van betrokken partijen. Veel rec's hebben problemen op het gebied van management en organisatie.

Het toezicht op de cvi maakt inmiddels deel uit van het kader van de inspectie en over de beschikkingen meldt ze in 2010 (Inspectie van het Onderwijs, 2010, p. 96):

‘In augustus 2008 hadden ruim honderdduizend leerlingen een beschikking voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bijna de helft hiervan heeft een beschikking voor cluster 4. Van alle leerlingen met een beschikking gaat een derde met een rugzak naar het regulier onderwijs. De meeste leerlingen met een rugzak zitten in het regulier basisonderwijs, waar ze één procent van de leerlingbevolking uitmaken. Verhoudingsgewijs hebben het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs het hoogste percentage leerlingen met een rugzak (6,9 respectievelijk 5,5 procent).’

C.3.3 Op weg naar kwaliteitsverbetering?

In het rapportagejaar 2008/2009 bespeurt de inspectie een verbetering van de kwaliteit. Van de scholen voor (v)so voldoet 70,4 procent aan de eisen voor basiskwaliteit. Bijna 30 procent staat onder verscherpt toezicht. Dat is in verhouding tot andere onderwijssectoren een zeer hoog percentage, hoewel het voor deze sector een verbetering is. De kwaliteit van het onderwijs aan visueel gehandicapten (cluster 1) is verbeterd, al heeft de inspectie twee van de negen scholen als zwak beoordeeld. Twee jaar geleden zag de inspectie op scholen in de clusters 3 en 4 veel tekortkomingen, maar dat is nu ten goede veranderd. Toch zijn de leerlingenzorg en de afstemming op verschillen tussen leerlingen vaak nog onvoldoende ontwikkeld.

Over het aantal zwakke en zeer zwakke scholen schrijft de inspectie (Inspectie van Onderwijs, 2011, p. 98):

‘Hoewel gedaald zijn de percentages echter nog steeds veel te hoog in vergelijking met andere sectoren. De zwakke en zeer zwakke scholen schieten vooral tekort in hun zorg voor individuele leerlingen, maar laten ook op praktisch alle andere indicatoren minder kwaliteit zien dan de andere scholen.’

In de loop van de jaren verbetert ook de kwaliteit van de rec's. Bij zes van de elf rec's die in 2008 zeer zwak bleken, wordt het geïntensiveerde toezicht in 2010 opgeheven, omdat ze zich voldoende hebben verbeterd. Bij de vijf andere verloopt het herstel moeizamer. In totaal zijn er in 2010, omdat er ook nieuwe rec's bijkwamen die onvoldoende kwaliteit lieten zien, zeven zeer zwakke en drie zwakke rec's. Cvi's voldoen echter vaak niet aan wettelijke voorschriften voor beslistermijnen. Dat is voor leerlingen over wie ze beslissingen nemen en hun ouders problematisch. Inmiddels (2012) zijn er geen rec's meer die onder verscherpt toezicht staan.

C.4 Wachtlijsten en thuiszittende leerlingen

Bij de WEC en de bijbehorende systematiek van de indicatiestelling is de aanname dat leerlingen na indicering direct worden geplaatst op een school voor (v)so of, als dat mogelijk is, het regulier onderwijs. Aanmelding, onderzoek en uiteindelijke plaatsing moeten efficiënt worden uitgevoerd. Leerlingen en ouders moeten geen lange wachtlijden tegemoet zien.

Al direct na de invoering van de WEC is echter sprake van 'verstopping', en ook de daaropvolgende onderzoeken laten in wisselende mate het beeld zien van veel leerlingen op aanmeldings-, onderzoeks- en plaatsingslijsten. Wachtlijsten voor de scholen ontstaan vaak vanwege problemen in de huisvesting en toename van de ernst van de problematiek van de leerlingen.

Wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs en het (v)so, complexe en tijdrovende procedures rond indicatiestelling, gebrek aan keuzemogelijkheden voor ouders en kwaliteitsproblemen bij zorg en begeleiding zijn redenen voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om beleid te maken over de wijze waarop de zorg voor probleemkinderen kan worden verbeterd. Het speciaal onderwijs, vooral in cluster 3 en 4, verwacht verdichting en verzwaring van de problematiek en is onzeker over de wijze waarop ambulante begeleiding in de toekomst vorm moet krijgen. Dit lijkt het begin van wat nu 'passend onderwijs' wordt genoemd.

De rode draad in de onderzoeken naar wachtlijsten is de problematiek van thuiszittende leerlingen. In de afgelopen jaren zijn er geen betrouwbare gegevens beschikbaar gekomen die inzicht geven in de omvang van het aantal thuiszittende leerlingen. Aantallen die de scholen voor speciaal onderwijs aanleveren, lijken slechts het topje van de ijsberg te zijn. Ze zijn over een reeks van jaren onbetrouwbaar gebleken, mede vanwege de eenzijdige bron (bevraging bij de scholen).

C.5 Samenwerkend toezicht op de jeugdzorg

In het schooljaar 2003 bezoekt de inspectie de elf onderwijsvoorzieningen binnen de gesloten rijksjustitiële jeugdinrichtingen. Al jaren volgen jongeren in deze inrichtingen een dagprogramma onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Deze voorzieningen worden ondergebracht bij het speciaal onderwijs, dat wordt verzorgd door zmok-scholen (tegenwoordig: cluster 4-scholen).

In 2007 verzoekt de minister van Justitie naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de justitiële inrichting Harreveld om een breed onderzoek naar de veiligheid binnen alle justitiële jeugdinrichtingen. Dit is nodig omdat niet uitgesloten kan worden dat zich elders vergelijkbare risico's voordoen. Er bestaat onvoldoende zicht op de veiligheid van de jongeren en het personeel in justitiële jeugdinrichtingen in Nederland. Het inspectieonderzoek moet dit inzicht verschaffen.

Om een breed beeld van de veiligheid te krijgen, wordt het onderzoek uitgevoerd door de samenwerkende inspecties: Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. De Arbeidsinspectie werkt mee door kennis in te brengen en te ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek (Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2007). De inspecties hanteren het uitgangspunt dat het opsluiten in een beveiligde omgeving van jongeren met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen, die al dan niet strafbare feiten hebben gepleegd, op zichzelf een risicovolle situatie is.

Van de veertien justitiële jeugdinrichtingen staan er zes onder verscherpt toezicht van de samenwerkende inspecties. De inspecties gaan in vier van de zes inrichtingen na of het risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat zodanig is verminderd dat het verscherpt toezicht kan worden opgeheven. Omdat dat het geval is, vallen deze vier inrichtingen onder het reguliere toezicht. De resterende inrichtingen worden in 2009 opnieuw onderzocht. Begin 2010 is het onderzoek naar de veiligheid in de twaalf justitiële jeugdinrichtingen afgerond.

De ervaringen die de inspecties met deze samenwerking opdoen, leiden ertoe dat deze vorm van toezicht voor de gesloten jeugdzorginstellingen wordt voortgezet.

C.6 Conclusies en vooruitblik

De resultaten van het toezicht op het speciaal onderwijs leveren het beeld op dat met name het onderwijs tekortschiet. In wisselende mate zijn elementen van het onderwijs-leerproces op orde, maar nergens leidt dit tot gewenste verbetering van het onderwijs als geheel. Te veel scholen bevinden zich aan de verkeerde kant van de streep. Daarmee lopen leerlingen het risico dat ze onvoldoende leren op de school, of anders gezegd: kan de school niet aantonen dat ze voldoende leren. De hoop is gevestigd op het handelingsplan als sturend instrument voor resultaten, maar dat blijkt in de praktijk nauwelijks zijn doel te bereiken. (Overigens geldt dit laatste ook in het reguliere onderwijs.)

Onverminderd hoog gewaardeerd door de inspectie is het pedagogisch klimaat van het (v)so. Dit is zeker een verdiend kwaliteitskenmerk, maar het schoolklimaat zou meer een middel moeten zijn om hoge opbrengsten te behalen, dan een doel op zichzelf, namelijk om ‘goed voor de leerlingen te zorgen’. En opbrengsten om een beeld van de leerprestaties en de inspanningen van het onderwijs te krijgen, zijn nog niet in volle omvang beschikbaar of alleen af te leiden uit gegevens waaruit blijkt waar de leerlingen blijven die het (v)so verlaten. Of dit ook op het gewenste niveau is, blijft nog in het ongewisse. Net zoals dat voor het reguliere onderwijs geldt (zie Reezigt in venster A), geldt ook voor het (v)so dat een meer opbrengstgerichte cultuur nodig is ter bevordering van de stuurbaarheid en het richtingsgevoel van de scholen.

Toekomstige ontwikkelingen

Het (v)so heeft in de afgelopen tien jaar voor leerlingen, ouders en scholen een complete metamorfose doorgemaakt. Na de wetswijziging van 2003 werd het mogelijk om onafhankelijk van de school een indicatie voor leerlinggebonden financiering te krijgen. Niet voorzien was dat deze regeling zou leiden tot een enorme groei, een discussie over het etiketteren van leerlingen en uiteindelijk het besluit tot beëindiging van een systeem van indicatiestelling dat slechts tien jaar heeft gewerkt.

Inmiddels staat voor leerlingen en ouders de invoering van passend onderwijs voor de deur en ontwikkelt de inspectie een nieuwe toezichtssystematiek voor de samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt gebruikgemaakt van inzichten die al in de jaren negentig zijn verworven bij experimenteel toezicht op de samenwerkingsverbanden primair onderwijs. De kwaliteit van het continuüm van zorg binnen een samenwerkingsverband geldt hierbij als object van toezicht. De recente ervaringen met het toezicht op de rec's dragen zeker ook bij aan de ontwikkeling van het toezichtkader.

Voor de scholen staat de kwaliteitswet voor de deur en daarin nemen, naast de scheiding tussen speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, het ontwikkelingsperspectief en de opbrengsten een centrale plaats in. Deze veranderingen zijn van grote betekenis voor de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die afhankelijk zijn van goed speciaal onderwijs.

Literatuur

Doornbos, K. & Stevens, L.M. (red.) (1987). *De groei van het speciaal onderwijs*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit: Evaluatie van het basisonderwijs*. Den Haag: SDU.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor de Sanctietoepassing (2007). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen. Een opdracht met risico's*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.

4 Over effectieve schoolverbetering en de weerbarstigheid van de praktijk

Peter Sleegers en Hans van Dael

4.1 Inleiding

Scholen voor basis- en voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren intensief bezig geweest met het vormgeven van verschillende onderwijsvernieuwingen, de herstructurering van hun organisatie en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hoewel recent de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs weer hoog op de politieke agenda staat, is de aandacht hiervoor niet nieuw. Reeds in het begin van de jaren tachtig is dit thema door de toenmalige verantwoordelijke politici en beleidsmakers geïntroduceerd (zie Janssens & Dijkstra in hoofdstuk 1). Sindsdien bleef het onderwerp door de jaren heen prominent aanwezig in de discussie onder wetenschappers, beleidsmakers, politici en onderwijsprofessionals zelf.

Het verbeteren van de onderwijskwaliteit vraagt van scholen dat ze zich op systematische en continue basis verbeteren. Schoolverbetering duidt in dit verband op de systematische poging die gericht is op het vergroten van de vaardigheid van scholen om veranderingen tot stand te brengen met het doel de effectiviteit van de onderwijsdoelstellingen uiteindelijk te verhogen (Hopkins, 2001; Sleegers & Creemers, 2003). Om te kunnen beoordelen of er sprake is van effectieve schoolverbetering, kunnen er twee criteria worden gehanteerd: de opbrengsten bij leerlingen en het vermogen van scholen om te vernieuwen. Een school die succesvol wil verbeteren, moet dus beschikken over voldoende veranderingscapaciteit. Daarvoor dienen er organisatorische condities aanwezig te zijn die de relatie tussen individuele ontwikkeling en de ontwikkeling van de school als geheel versterken.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke factoren een belangrijke rol spelen bij effectieve schoolverbetering. Meer specifiek richt deze bijdrage zich op het beschrijven van mechanismen en condities op het niveau van de school, het team en de individuele leerkrachten die nodig lijken te zijn om de veranderingscapaciteit van scholen te vergroten. Hierbij maken we gebruik van resultaten van onderzoek dat de afgelopen jaren in de nationale en internationale literatuur over schoolontwikkeling en onderwijsverandering is verschenen. Om de hoeveelheid studies naar deze relatie te kunnen beschrijven, gebruiken we twee dominante benaderingen om naar onderwijsvernieuwing te kijken. De eerste benadering betreft het zogenaamde ‘interne perspectief’, waarbij de

aandacht gericht is op het vergroten van de capaciteit van scholen om zichzelf te transformeren tot krachtige leeromgevingen. De tweede benadering, het zogenaamde ‘externe perspectief’, richt zich veel meer op de implementatie van externe ontwerpen door scholen.

Hoewel beide perspectieven elkaar aanvullen, gaan ze uit van andere veronderstellingen over onderwijsvernieuwing. Die zullen we eerst kort toelichten, voordat we de literatuur bespreken. Dan volgt een korte samenvatting van de belangrijkste inzichten uit studies naar schoolverbetering en onderwijsverandering die binnen deze perspectieven zijn uitgevoerd. Daarbij is speciale aandacht voor recente resultaten van longitudinaal onderzoek. Deze analyse leidt tot een beantwoording van de onderzoeksvraag die centraal staat in dit hoofdstuk.

Een van de conclusies is dat onderzoek laat zien dat scholen veelal niet in staat zijn om hun veranderingscapaciteit blijvend te vergroten en extern ontwikkelde verbetermodellen goed te implementeren. Op grond hiervan formuleren we tot slot een aantal aandachtspunten die onder andere gebaseerd zijn op inzichten verkregen door ervaringen met enkele langlopende ondersteuningsprogramma’s voor zeer zwakke scholen in Nederland.

4.2 Perspectieven op schoolverbetering: van binnenuit of van buitenaf?

De afgelopen jaren hebben onderzoekers verschillende theoretische perspectieven gebruikt om het complexe vraagstuk van schoolverbetering en onderwijsverandering te begrijpen. Om de hoeveelheid studies naar de relaties tussen schoolcondities, het leren van docenten en het verbeteren van lespraktijken te beschrijven, hebben Sleegers en Leithwood (2010) twee perspectieven onderscheiden die de afgelopen jaren de theorie en het onderzoek naar schoolverbetering en onderwijsverandering hebben gedomineerd: het *interne* en het *externe* perspectief. De assumpties die ten grondslag liggen aan een intern of extern perspectief, zijn gebaseerd op een onderscheid dat lang geleden door Chin en Benne (1963) is gemaakt tussen een *empirisch-rationele* en een *normatief-reëductieve* benadering op verandering.

In het eerste perspectief, het interne, is de aandacht gericht op het vergroten van de capaciteit van scholen om zichzelf te transformeren tot krachtige leeromgevingen. Deze benadering gaat ervan uit dat persoonlijke betekenisgeving en collectief leren sleutels zijn voor verandering en innovatie. Vanuit deze benadering zijn onder andere studies gedaan naar organiseren van scholen en de school als professionele leergemeenschap. Deze studies hanteren veelal een systeemperspectief op verandering,

waarbij structurele, culturele en politieke dimensies van de school als leeromgeving verbonden worden met het leren van leerkrachten. In deze studies worden organisatorische condities (zoals leiderschap) gezien als belangrijke pijlers voor de veranderingscapaciteit van de school en een voorwaarde voor effectieve schoolverbetering.

De tweede benadering, het externe perspectief, richt zich veel meer op de implementatie van externe ontwerpen door scholen. Deze benadering hanteert zogenoemde ‘evidence-based modellen’ voor verandering, waarbij wordt verondersteld dat leerkrachten veranderingen zullen implementeren in hun klas waarvan bewezen is dat ze effectief zijn. Leerkrachten worden vanuit het externe perspectief dus veel meer gezien als ontvangers en uitvoerders van nieuw gedrag: van opvattingen en programma’s van politici, beleidsmakers en onderzoekers buiten de school. Een voorbeeld van deze benadering is de zogenaamde Comprehensive School Reform (CSR)-beweging die de afgelopen tien jaar in de Verenigde Staten is ingezet (denk aan Success for All, Comer School Development Program, Coalition for Essential Schools, Accelerated Schools, Modern Red School House, ATLAS Communities, Different Ways of Knowing en Core Knowledge), en het daaraan gekoppelde – veelal experimenteel – onderzoek. Binnen deze benadering staat het gebruik van bewezen aanpakken (externe ontwerpen) centraal en is er aandacht voor het opschalen (verspreiden) van deze extern ontwikkelde ontwerpen naar meerdere scholen, regio’s en landen. De aandacht in het huidige onderwijsbeleid in Nederland om zo veel mogelijk uit te gaan van evidence-based aanpakken, sluit aan bij deze benadering.

4.2.1 Van binnenuit: leren in en van scholen

Om meer inzicht te krijgen in de veranderingscapaciteit van scholen, hebben onderzoekers onder andere gebruikgemaakt van het idee dat organisaties kunnen leren. Dit ‘leren’ van organisaties heeft betrekking op die activiteiten waardoor medewerkers nieuwe kennis construeren of bestaande kennis reconstrueren om het functioneren van de individuele organisatieleden en de organisatie als geheel te verbeteren (Leithwood, Aitken & Jantzi, 2001). Het idee dat organisaties, en dus ook scholen, kunnen leren, is niet nieuw. Reeds in de zeventiger jaren hebben wetenschappers beschreven hoe organisaties hun processen, opbrengsten en diensten kunnen verbeteren en vernieuwen, oftewel: hoe ze kunnen leren (Argyris & Schön, 1974). Scholen worden geconfronteerd met een grote hoeveelheid extern geïnitieerde veranderingen en met een toenemende druk door de eis verantwoording af te leggen. Versterken van de interne condities die het organisatieleren bevorderen, wordt gezien als een belangrijke voorwaarde om goed op die situatie te kunnen inspelen. Bovendien wordt verwacht dat leren de motivatie van onderwijsgevendenden voor hun werk kan vergroten.

Hoewel er goede theoretische redenen zijn om te verwachten dat het leren op individueel en organisatieniveau de lespraktijk en de opbrengsten van de school kan verbeteren, is er relatief weinig empirisch bewijs voorhanden dat deze verwachting ondersteunt. De beschikbare evidentie wijst naar de aanwezigheid van belangrijke voorwaarden op individueel, taak- en organisatieniveau. Voor het individueel niveau wijzen Mitchell en Sackney (2000) op het belang van de persoonlijke capaciteit van leden van schoolteams om zich professioneel te ontwikkelen en actief kennis te (re)construeren en toe te passen. Deze persoonlijke capaciteit lijkt te worden beïnvloed door psychologische factoren zoals opvattingen, emoties, betekenisgeving, betrokkenheid van leerkrachten en de persoonlijke doelmatigheidsbeleving (Coburn, 2001; Spillane, Reiser, & Reimer, 2002; Slegers, Geijssel & Van den Berg, 2002; Van Veen, Slegers & Van den Ven, 2005). Daarnaast lijkt de aard van de uit te voeren taak (met name de mate van controle en taakvariatie) ook een rol te spelen in hoe gemotiveerd leden van een schoolteam zijn om te leren.

Onderzoek laat zien dat leiderschap een belangrijke factor vormt bij het leren op organisatieniveau. Voor schoolverbetering en onderwijsverandering lijken met name visieontwikkeling, het stimuleren van reflectie en individuele ondersteuning als aspecten van transformationeel leiderschap van belang (Geijssel, Slegers, Leithwood & Jantzi, 2003; Leithwood, Jantzi & Steinbach, 1999; Thoonen, Slegers, Oort, Peetsma & Geijssel, 2011). Daarnaast is samenwerking tussen docenten, gericht op het verbeteren van de instructie en het onderwijs, een belangrijke organisatorische conditie.

Samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen en worden bevorderd door het creëren van mogelijkheden om samen te werken, het helpen ontwikkelen van vaardigheden daartoe en door samenwerking te belonen. Resultaten uit onderzoek laten zien dat de intensiteit van de samenwerking tussen docenten en de ontwikkeling van de school als geheel afhangt van de mate waarin scholen mogelijkheden creëren voor docenten om van elkaar te leren (Slegers et al., 2002). Verder blijkt dat naarmate docenten binnen een team meer taak- en resultaatafhankelijk zijn van elkaar, er meer mogelijkheden zijn om te leren. Het team functioneert ook effectiever (Runhaar, 2008).

Daarnaast hangt het van en met elkaar leren ook af van de beschikbaarheid van relevante data en standaarden die docenten kunnen helpen om de data te interpreteren. Leren is alleen mogelijk als stafmedewerkers de beschikking krijgen over relevante informatie (bijvoorbeeld over de prestaties en ontwikkeling van kinderen), die hen kan helpen bij het verbeteren van hun lespraktijken (Leithwood et al., 2001; Earl & Katz, 2006).

Marks, Louis en Printy (2000) hebben erop gewezen dat het van belang is dat organisaties gevrijwaard worden of blijven van bureaucratische structuren, dat docenten betrokken worden in besluitvormingsprocessen en dat er een cultuur is waarin men belang hecht aan gedeelde verantwoordelijkheden en gedeelde waarden. In dit kader wordt veelal verwezen naar het idee van de school als een professionele leergemeenschap (Mitchell & Sackney, 2000; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006; Toole & Louis, 2002). Het begrip ‘professionele leergemeenschap’ is gebaseerd op twee veronderstellingen. Allereerst wordt aangenomen dat kennis en leren zijn ingebed in de sociale context van de school en de ervaringen van docenten zelf, en dat kennis en leren kunnen worden bevorderd door reflectie en interactie. Daarnaast gaat men ervan uit dat het participeren in een professionele leergemeenschap leidt tot veranderingen in de lespraktijken van docenten, wat vervolgens het leren van leerlingen positief beïnvloedt. Hoewel onderzoekers dit begrip op verschillende manieren hebben geoperationaliseerd en gemeten, worden de volgende kenmerken steeds genoemd (Lomos, Hofman & Bosker, 2012; Stoll et al., 2006): een gerichtheid op het leren van leerlingen, gedeelde waarden en visie, collectieve verantwoordelijkheid, samenwerking met elkaar, reflectie op en het onderzoeken van de eigen professionele praktijk.

Hoewel in de literatuur veel is en wordt geschreven over organisatieleren en de school als professionele leergemeenschap, is er relatief weinig empirisch onderzoek verricht naar deze verschijnselen. De veelal exploratieve studies die hebben plaatsgevonden, laten zien dat bovengenoemde condities het leren van leerkrachten bevorderen en dat scholen waarin deze condities meer aanwezig zijn, meer veranderen. Ook is er nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar mogelijke gebeurtenissen die aanleiding geven voor schoolverbetering en onderwijsverandering. In het algemeen wordt wel erkend dat met name kritische gebeurtenissen, zoals een negatief oordeel van de Inspectie van het Onderwijs en het teruglopen van leerlingen, het leren in en van scholen kan stimuleren.

Systematisch onderzoek naar de relaties tussen collectief leren in scholen en de prestaties van leerlingen is schaars (Sleegers et al., 2002). Wel lijken er enige aanwijzingen te zijn die de bovengenoemde veronderstelling ondersteunen dat het participeren in een professionele leergemeenschap leidt tot een verandering van de lespraktijk en tot verbetering van de prestaties van leerlingen (Lomos et al., 2012; Vescio, Ross & Adams, 2008). Deze aanwijzingen zijn gebaseerd op een beperkt aantal studies en zijn niet altijd eenduidig. Hierdoor is de bewijsvoering nog niet echt overtuigend. Enige reserve over de rol die het leren in en van scholen op de kwaliteit van scholen kan hebben, is dus op zijn plaats. Daarbij komt dat de grootschalige kwantitatieve onderzoeken die zijn uitgevoerd veelal gegevens hebben opgeleverd over scholen op een bepaald moment in de tijd. Deze studies hebben ons iets geleerd over de relaties tussen verschil-

lende condities enerzijds en de lespraktijken en leerresultaten anderzijds. Ze bieden ons echter geen goed antwoord op de vraag of en hoe de veranderingscapaciteit van scholen zich in de loop der jaren ontwikkelt en welke invloed dit heeft op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Om meer kennis te verkrijgen over het verloop en de dynamiek van effectieve schoolverbetering, zijn onderzoeken nodig waarin scholen gedurende een aantal jaren worden gevolgd. Recent zijn er enkele van dergelijke longitudinale studies uitgevoerd en hebben de onderzoekers de eerste resultaten daarvan beschreven (Hallinger & Heck, 2011; Heck & Hallinger, 2009; Thoonen, Slegers, Oort & Peetsma, in druk). Daaruit komt onder andere naar voren dat scholen in staat zijn om hun veranderingscapaciteit te verbeteren, maar dat ze moeite hebben om de verbeteringen ook vast te houden.

De resultaten laten daarnaast zien dat leiderschap en veranderingscapaciteit van scholen elkaar wederzijds kunnen versterken en gezamenlijk een belangrijke invloed hebben op de verbetering van de leerprestaties. Leiderschap kan met name in zwak presterende scholen een belangrijke katalyserende werking hebben. In dergelijke scholen lijken de leiderschapskwaliteiten van de schoolleider cruciaal te zijn voor het vergroten van de veranderingscapaciteit en het verbeteren van de kwaliteit van de school. Dit is minder het geval voor scholen die goed presteren en beschikken over een grote mate van veranderingscapaciteit. Naarmate de veranderingscapaciteit zich in deze scholen verder ontwikkelt, lijkt een sterke leider minder van belang. In dergelijke scholen heeft het leiderschap zich door de jaren heen steeds meer ontwikkeld in de richting van gedeeld leiderschap: het heeft zich verspreid over meerdere mensen en is veel meer een eigenschap van de organisatie geworden dan van een persoon. Deze resultaten suggereren dat het verloop en de dynamiek van effectieve schoolverbetering tussen scholen nogal kan verschillen, afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin een school zich bevindt.

4.2.2 Van buitenaf: implementatie van ontwerpen

De afgelopen tien jaar hebben beleidsmakers en bestuurders in de Verenigde Staten in het kielzog van de No Child Left Behind-wetgeving uit 2001 veel tijd en energie besteed aan het ontwerpen van systemen en procedures om de opbrengsten van scholen te meten en de prestaties van zwak lerende leerlingen te verbeteren. Dit heeft geleid tot een sterke politieke druk op scholen om externe verantwoording voor hun presteren af te leggen. Als gevolg hiervan zijn er allerlei externe designs ontwikkeld om met name slecht presterende scholen te helpen hun kwaliteit te verhogen. Deze Comprehensive School Reform (CSR)-modellen bevatten doorgaans alle belangrijke aspecten van de school, zoals instructie, curriculum, toetsing, klassenmanagement, professionele ont-

wikkeling, ouderbetrokkenheid en schoolmanagement. Veel van deze modellen zeggen gebaseerd te zijn op wetenschappelijk onderzoek en zijn daarmee evidence-based. Ze hanteren dus een empirisch-rationele strategie, waarmee ook wordt geprobeerd om de modellen zo veel mogelijk te verspreiden over meerdere scholen. Dit beleid, met de nadruk op het verbeteren en vergroten van de prestaties van scholen aan de hand van evidence-based didactische praktijken en veranderstrategieën, heeft veel overeenkomsten met het huidige ingezette onderwijsbeleid in Nederland. Ervaringen die met dit beleid zijn opgedaan in de Verenigde Staten en het verrichte onderzoek naar de effecten van deze externe modellen, kan dan ook betekenisvolle informatie verschaffen voor het huidige onderwijsbeleid in Nederland. Vandaar dat we daar even bij stil staan.

Sinds de start van het eerste extern ontwikkelde programma, het Comprehensive School Reform Demonstration Program (CSRD), in 1997, hebben in de VS circa 380 CSR-modellen het licht gezien. Veel van deze modellen zijn inderdaad gebaseerd op inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en bieden scholen oplossingen voor de problemen die ze hebben om hun school te verbeteren (Borman, Carter, Aladjem & Floch, 2004). Om financiering te krijgen moet een CSR-model aan een aantal voorwaarden voldoen. Een CSR-model moet (The Coalition for Comprehensive School Improvement, 2005):

1. beproefde methoden en strategieën bieden;
2. training bieden van hoge kwaliteit voor de professionele ontwikkeling van leraren;
3. meetbare doelen bevatten met betrekking tot de leeropbrengsten;
4. ondersteund worden door de volledige staf, de leiding en het bestuur;
5. ondersteuning bieden aan staf, leidinggevenden en bestuur;
6. de betrokkenheid van ouders en de lokale gemeenschap stimuleren;
7. gebruikmaken van externe ondersteuners van hoge kwaliteit, met ervaring en expertise, verworven bij grootschalige onderwijsveranderingen;
8. een plan bevatten voor de evaluatie van de implementatie van de schoolverbetering en de resultaten die zijn bereikt bij leerlingen;
9. middelen weten te bemachtigen bij lokale en landelijke overheden die de schoolverbetering kunnen ondersteunen en waarborgen;
10. bewijs aanleveren dat de prestaties van leerlingen die meedoen aan het programma meer zijn verbeterd in vergelijking met de prestaties van leerlingen die niet aan zo'n programma deelnemen.

De eerste gefinancierde programma's werden aanvankelijk op een enkele locatie geïmplementeerd, maar werden later steeds meer gebruikt in meerdere settings. Het gebruik van deze rationeel-empirische strategie voor schoolverbetering en onderwijsverandering en het zogenaamd 'opschalen' van de modellen speelden een centrale rol in het

gevoerde onderwijsbeleid in de VS. Opschalen wordt dan veelal op een traditionele manier gedefinieerd in termen van de bewuste verspreiding van een extern ontwikkeld ontwerp dat succesvol is geweest in een school naar meer docenten, scholen en besturen (Coburn, 2003).

Hoewel de modellen idealiter gebaseerd moesten zijn op zogenoemde evidence-based principes en uitgangspunten, laat onderzoek zien dat de meeste van deze modellen geen grote effecten lijken te hebben op leerresultaten (Berends, Chun, Schuyler, Soc-kley, & Briggs, 2002; Desimone, 2002). In een eerste serieuze meta-analyse van deze modellen hebben Borman, Hewes, Overman en Brown (2003) 232 studies naar de ef-fecten van CSR-modellen geanalyseerd. Zij vonden bescheiden tot positieve effecten op de prestaties van leerlingen. Verder bleken, volgens de onderzoekers, drie modellen de meest positieve effecten te hebben (effectgroottes die varieerden van +0.15 tot +0.21), terwijl zeventien van de 24 onderzochte modellen onvoldoende betrouwbare en generaliseerbare resultaten hadden. De gevonden effecten lieten wel zien dat scholen die bepaalde modellen hebben ingevoerd, betere leerresultaten behalen dan scholen die de modellen niet hebben ingevoerd. Wel moet hierbij worden aangetekend dat de be-wijsvoering nog erg dun is en dat zij veelal komt van de ontwerpers zelf. Bovendien is er een gebrek aan kwalitatief goede evaluatiestudies (experimenten, grootschalig, ge-avanceerde statistische analyses et cetera).

Recente studies waarbij gebruik is gemaakt van (quasi-)experimentele onderzoeksop-zetten en onafhankelijke onderzoekers, laten zien dat er wel effecten worden gevonden, maar dat die effecten doorgaans niet zo groot zijn en nogal verschillen per onderzochte vaardigheid (bijvoorbeeld begrijpend lezen, technisch lezen, woordherkenning) (Bor-man, Slavin, Cheung, Chamberlain, Madden & Chambers, 2005; Sterbinsky, Ross & Redfield, 2006). Deze resultaten lijken enige bewijsvoering te leveren voor de ver-meende effectiviteit van extern ontwikkelde modellen en de rationeel-empirische stra-tegie. Daar staat tegenover dat ze weinig inzicht geven in hoe extern ontwikkelde mo-dellen nu door docenten worden geadopteerd en ingevoerd. Ook maken ze niet duide-lijk onder welke condities dergelijke modellen succesvol kunnen worden geïmplemen-teerd en opgeschaald, zodat ze tot duurzame schoolverbetering leiden. Daarover gaat de volgende paragraaf.

4.3 En de weerbarstige praktijk

In het verlengde van de effectstudies is er de laatste jaren ook onderzoek gedaan naar de wijze waarop scholen de extern ontwikkelde modellen invoeren en de mogelijkheden om deze ontwerpen op te schalen (Borman et al., 2004; Datnow, Hubbard & Mehan, 2002; US Department of Education, 2010; Desimone, 2002; Klinger, Cramer & Harry, 2006; Sterbinsky et al., 2006). De resultaten laten allereerst zien dat maar een beperkt aantal scholen de meerderheid van de componenten van de modellen implementeert. De verschillende ontwerpen worden dus steeds door leerkrachten, schoolleiders en andere lokale actoren gereconstrueerd en aangepast (*co-constructed*) aan de doelen en eisen van de lokale context. Dit proces van wederzijdse aanpassing en reconstructie is nodig om het model aan de eisen van de specifieke schoolsituatie en de leerlingenpopulatie te laten voldoen. Dergelijke processen vinden vooral plaats als er een groot verschil bestaat tussen de bestaande opvattingen en praktijken van leerkrachten en de modellen.

De manier waarop docenten en leidinggevenden betekenis geven aan deze modellen, zo blijkt uit de hierboven aangehaalde studies, lijkt van cruciaal belang voor een succesvolle implementatie van de modellen, en daarmee voor de effectiviteit. Het ontbreken van aandacht voor de lokale culturele en politieke dimensies die inherent zijn aan het proces van onderwijsverandering, kan een succesvolle implementatie dus ernstig belemmeren. Dit impliceert tevens dat de veronderstelling die ten grondslag ligt aan deze modellen, namelijk dat door een samenhangende strategie daadwerkelijk verandering mogelijk is, in de praktijk niet altijd werkt. De resultaten van de bedoelde studies laten bovendien zien dat sterk leiderschap, voldoende ondersteuning, faciliteiten en tijd cruciaal lijken te zijn, net zoals een goede samenwerkingscultuur en betrokken leerkrachten.

Verder suggereren uitkomsten van boven vermeld onderzoek dat scholen met een hoog innovatief vermogen een samenwerkingscultuur en betrokken docenten in staat zijn om de ontwerpen meer succesvol te implementeren. Deze bevindingen geven aan dat voor succesvolle implementatie van extern ontwikkelde evidence-based modellen of veranderstrategieën, extra aandacht dient uit te gaan naar de interactie binnen teams, de onderlinge relaties, de wijze waarop docenten betekenis geven aan deze modellen, de structurele en culturele eigenschappen van de school, de aard van het leiderschap en de lokale context waarin de school is ingebed (Datnow et al., 2002).

De onderzoeksresultaten suggereren dat het, ondanks de empirisch-rationele strategie die bij de implementatie van externe ontwerpen wordt gebruikt, toch van belang is om de interne veranderingscapaciteit van scholen te vergroten (normatief-reëducatieve

strategie) om tot een succesvolle invoering te kunnen komen. Paradoxaal genoeg lijken scholen die reeds over een hoge veranderingscapaciteit beschikken beter in staat te zijn om dergelijke externe ontwerpen in te voeren, terwijl deze ontwerpen eigenlijk bedoeld zijn voor zwakke scholen. Dit roept de vraag op naar mogelijkheden en aanpakken voor de verspreiding van onderwijsvernieuwing in een sector en duurzame verandering.

De beschreven resultaten lijken aan te geven dat het tegelijkertijd hanteren van empirisch-rationele en normatief-reëductieve strategieën een effectieve manier kan zijn om tot opschaling en duurzame verandering te komen. In die zin zijn gedifferentieerde strategieën voor ondersteuning van scholen gewenst: de zogenaamde *one-size-fits-all*-benadering lijkt niet geschikt te zijn. De uitdaging is dus om aanpakken te ontwerpen die zo veel mogelijk aansluiten bij de capaciteiten en potenties van scholen en hun lokale contexten.

Om meer inzicht te verkrijgen in het vergroten van de veranderingscapaciteit van scholen en het ontwikkelen van effectieve ondersteuningsarrangementen, zou er meer aandacht moeten zijn voor de diepgang, de duurzaamheid en de verspreiding van vernieuwingen in het basisonderwijs. Bij *diepgang* gaat het dan om de vraag in welke mate vernieuwingen niet alleen tot oppervlakkige veranderingen leiden, maar ook in staat zijn om dieperliggende pedagogische principes van leerkrachten te wijzigen. *Duurzaamheid* heeft betrekking op de vraag in welke mate er sprake is van blijvende vernieuwing door de tijd heen (het zogenaamde borgings- en institutionaliseringsvraagstuk). En *verspreiding* betreft de vraag in welke mate succesvolle praktijken kunnen worden ‘opgeschaald’ naar meerdere scholen, lokale contexten en landen, en daarmee ook de vraag naar de mogelijkheden van een verschuiving van eigenaarschap. Deze thema’s zijn complex, vergen serieuze analyse en vereisen een slimme en stimulerende regie.

4.4 Naar duurzame schoolverbetering

Ter afsluiting van dit hoofdstuk bespreken we een aantal aandachtspunten die in onze ogen van belang zijn voor de invulling van ondersteuningsarrangementen waarmee scholen tot duurzame schoolverbetering kunnen komen. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op onze ervaringen met het ontwikkelen en evalueren van aanpakken en interventies in verschillende lokale contexten om – met name zwakke – scholen te ondersteunen bij het verbeteren van de kwaliteit van hun onderwijs. Onze benadering is voor het eerst toegepast in het openbaar onderwijs van de Friese gemeente Opsterland (2006-2009). Later hebben we de benadering verder ontwikkeld bij de gemeentelijke

projecten ter verbetering van het primair onderwijs in Amsterdam (Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam [KBA]) en in Almere (kwaliteitsimpuls ‘Scholen die ertoe doen!’). In de elementen die kenmerkend zijn voor onze interventies tekent zich een combinatie af van de empirisch-rationele strategie (implementatie van externe ontwerpen) met de normatief-reëducatieve oriëntatie (vergroten van de interne veranderingscapaciteit).

De aandachtspunten die we aandragen, kunnen achtereenvolgens in verband gebracht worden met het hierboven genoemde streven naar diepgang en duurzaamheid. De grootschaligheid van de interventies roept de vraag op naar de mogelijkheden en de begrenzing van verspreiding naar andere gemeenten, andere sectoren of naar landelijk niveau.

4.4.1 Interventies met diepgang

De interventies die we toepassen hebben kenmerken die moeten leiden tot diepgang, zodat de vernieuwingen niet alleen de oppervlakte raken, maar ingrijpen in onderliggende pedagogische inzichten van leraren. We bespreken de belangrijkste.

Gemeenschappelijk begrippenkader

Een van de middelen om diepgang en duurzaamheid te bewerkstelligen is het introduceren van een gemeenschappelijk begrippenkader, uitgewerkt in een gedetailleerde kijkwijzer voor de praktijk in de klas. De kijkwijzer stemt overeen met het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs en operationaliseert tevens didactische aspecten die van invloed zijn op leerresultaten. Analyse van de school vindt plaats met behulp van deze kijkwijzer. Doelen uit plannen van aanpak worden eraan ontleend. Trainen van leraren, verstrekken van feedback en professionele reflectie worden verbonden aan de goede praktijken uit dit instrument. De kijkwijzer functioneert ook op het niveau van de schoolleiding: die wordt zodanig ondersteund dat ze gaat sturen op homogene kwaliteit op het gebied van klassenmanagement, instructie, een activerende pedagogiek en afstemming op verschillen, zodat leerlingen optimaal gaan profiteren van het hele schooltraject. De kijkwijzer levert tevens de onderwerpen van gesprek tussen bestuurder en schoolleiding en maakt het mogelijk om de kwaliteitsambities van het bestuur nader te operationaliseren.

Participerende analyse

Een andere interventie is de participerende analyse. Een verbetertraject op een school begint met een schooldiagnose. Directie en staf doen actief mee aan dat onderzoek. Ze hanteren onder leiding van de adviseur methodieken en instrumenten om de kwaliteit van de school te leren kennen. Ze verwerven inzicht in de kwaliteit van de didactiek,

gerelateerd aan het niveau van de leeropbrengsten. Daarnaast reflecteren ze op de betekenis van een aantal relevante schoolcondities, zoals het professionele klimaat, de kwaliteitszorg en de effectiviteit van het onderwijskundig leiderschap. Reflectie naar aanleiding van de uitkomsten van de analyse vindt eveneens plaats met de bestuurder, nu vanuit diens rol. Deze participerende analyse herhaalt zich een aantal malen gedurende het verbetertraject, waardoor de school ingrijpende en onontkoombare feedback krijgt, die door alle betrokkenen als betekenisvol wordt ervaren.

Plan van aanpak

Een derde interventie om diepgang te bereiken is het plan van aanpak, waarin alle doelen zo consequent mogelijk worden geformuleerd in termen van beoogd leerkrachtengedrag. Alle onderdelen van het plan komen zodanig in samenhang, dat de zich ontwikkelende verandercapaciteit van de school strak wordt gefocust op de doelen. Ook ontstaan binnen het plan slimme combinaties, waardoor vanuit het perspectief van het lerarenteam langere tijd gewerkt wordt aan een enkel onderwerp, dat feitelijk verschillende domeinen van het didactische repertoire bestrijkt. Zo wordt vakinhoudelijke en vakdidactische scholing in een bepaald vak direct verbonden aan instructievaardigheid en afstemming. De zich herhalende cyclus van het groepsplan wordt benut om leraren cursorisch te bekwalen in analyse, plannen, uitvoeren en evalueren van afstemming en zorg. De school vervaardigt het plan van aanpak zelf, gedurende een aantal workshops onder leiding van de adviseur.

Reflectie door bestuurders

Een laatste interventie betreft het bevorderen van de reflectie door bestuurders (algemeen directeur, bestuur, raad van toezicht) op hun rol bij preventie van falende onderwijskwaliteit en de ontwikkeling van scholen. Hoe kan strategisch en faciliterend beleid sterker in dienst komen te staan van schoolverbetering? Hoe kan het interne toezicht nadrukkelijk worden verbonden aan kwaliteit van onderwijs en leerresultaten, evenals de interne informatiesystemen die daarvoor nodig zijn? Hoe stemt het bestuur beleidsruimte adequaat af op beleidsvoerend vermogen van de school?

Samenvattend schetsten we met deze interventies als aandachtspunt een integrale benadering die moet leiden tot congruentie. Dat wil zeggen dat de doelen, de activiteiten en de interactie met de scholen door de verschillende actoren onderling zijn afgestemd en elkaar versterken, en zo leiden tot diepgaande verandering.

4.4.2 Ontwikkelen van verandercapaciteit: een longitudinaal perspectief

Naast diepgang is er een longitudinaal perspectief, dat zich kenmerkt door overdracht van kennis en vaardigheden aan de school en de bestuurlijke organisatie, gericht op het

vergroten van de verandercapaciteit. Duurzaamheid kan alleen worden bereikt als de ondersteuning van de school langere tijd in beslag neemt, ook bijvoorbeeld nadat de inspectie een zwakke school weer een basisarrangement heeft toegekend.

Onze interventies kennen een fasering die aansluit bij de zich ontwikkelende verandercapaciteit van de school. Op een school met ernstig falende kwaliteit is vaak sprake van verwarring, negatieve emoties en de neiging problemen toe te schrijven aan externe factoren. Onderwijskundige systemen als een curriculum en een zorgstructuur functioneren niet in de praktijk; er is geen gedeelde maatstaf voor kwaliteit. Zo'n school vergt een krachtig en directief leiderschap, een plan in de vorm van een blauwdruk met een stevige rol voor de externe adviseur. Wanneer verbeteringen zijn geïmplementeerd en leraren ervaren dat de nieuwe didactiek rendeeft, zijn andere vormen van aansturing meer op hun plaats, in de trant van gedeeld leiderschap en een beroep op de professionele creativiteit. Zo ontstaan nieuwe vormen van samen leren met ruimte voor uitproberen van alternatieve didactische strategieën. De rol van de externe adviseur wordt nu veel meer gericht op het beleidsvoerend vermogen dan op de implementatie van extern ontworpen concepten voor onderwijs en schoolorganisatie.

De onderzoeksmatige aanpak die we hierboven beschreven (de zich herhalende 'participerende analyse') moet op de langere termijn een geïntegreerd aspect worden van de kwaliteitszorg in de school, in de vorm van zelfevaluatie. De school leert te onderzoeken in hoeverre ze haar doelen realiseert, om systematisch te reflecteren op data. Aan die reflectie kan de school vervolgbeleid verbinden, dat waar nodig ingrijpt in het didactisch repertoire van het team.

De adviseur stuurt gedurende het traject op effectiviteit en overdracht van andere externe ondersteuners, door de directeur zo krachtig mogelijk in de positie van opdrachtgever te brengen, bij de werving, de contractering, de monitoring en de evaluatie van hun inzet. Externen worden bovendien gestimuleerd de verandercapaciteit van de school te bevorderen. Daarom suggereren we de directie om te kiezen voor het model van *train-the-trainer*, waarbij overdracht van expertise plaatsvindt naar medewerkers van de school.

Op het niveau van het bestuur ondersteunt de adviseur bij de ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid, de binding van de beste krachten uit de lokale infrastructuur voor schoolbegeleiding aan de organisatie, en operationalisering van strategisch beleid, gericht op daadwerkelijke kwaliteitsontwikkeling in de school.

Samenvattend: het longitudinale perspectief kenmerkt zich door een beweging 'van buiten naar binnen', van externe aansturing naar interne capaciteit. Fasering van interventies in aansluiting bij de ontwikkeling van de school, onderzoeksmatige zelfevalua-

tie, overdracht van expertise door externen en optimalisering van een aantal bestuurlijke condities vormen daarbij de belangrijkste aandachtspunten.

4.4.3 Opschalen

De beschreven benadering is ontstaan binnen een enkele bestuurlijke organisatie in een Friese plattelandsgemeente en vervolgens overgeplaatst naar de aanmerkelijk complexere contexten van twee gemeenten in de Randstad. Zowel in Amsterdam als in Almere lijken de interventies ook na de opschaling effectief. Bepalend voor het effect lijkt de mate waarin de krachten in en om de school (lokaal beleid, lerarenopleiding en begeleidingsinstanties, bestuurlijke organisatie, beleidsmatige schoolcondities) gedurende langere tijd (twee tot drie jaar) kunnen worden gefocust op welbepaalde elementen van pedagogisch-didactisch handelen (de kijkwijzer). Bij uitbreiding van de aanpak naar andere sectoren dan het primair onderwijs zal rekening gehouden moeten worden met andere organisatiestructuren en verschillen in de oriëntatie van bestuur en schoolleiding op het didactische proces. Verder is niet iedere lokale context geschikt voor een succesvolle toepassing. Er moeten immers gedurende langere tijd middelen beschikbaar zijn, er moet een krachtige convergentie tussen alle bestuurlijke lagen bestaan (gemeentelijk onderwijsbeleid, onderwijsbeleid van stadsdelen en onderwijsbesturen) en de politieke wil en invloed moeten er zijn om verandering in het onderwijs te bewerkstelligen.

Wat de maximale omvang kan zijn van de interventies, is de vraag: in essentie gaat het om invloed van de adviseur in de bovenbeschreven rol, niet alleen om te ondersteunen en om expertise over te dragen, maar ook waar nodig als ‘luis in de pels’. Die positie stelt hoge eisen wat betreft kennis van de bestuurlijke context, de relatie met scholen en besturen, en het vermogen gezag op te bouwen – niet vanuit een formele positie, maar op grond van effectieve interventies en expertise. Deze eisen aan de rol van de adviseur maken duidelijk dat wanneer verdere opschaling in omvang zich aandient, goed afgewogen moet worden tot op welke schaal de besproken benadering nog effectief kan zijn. Mogelijk ligt hier een aandachtspunt dat ook aan de orde is bij andere interventiemodellen die met het oog op effectieve schoolverbetering in praktijk gebracht worden.

Literatuur

Argyris, C. & Schön, D.A. (1974). *Theory in practice: increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.

Berends, M., Kirby, S.N., Naftel, S. & McKelvey, C. (2002). *Implementation and performance in new American schools: Three years into scale-up*. Santa Monica, CA: Rand.

Borman, K.M., Carter, K., Aladjem, D.K. & LeFloch, K.C. (2004). *Challenges for the future of comprehensive school reform research*. Washington, DC: The National Clearinghouse for Comprehensive School Reform, p. 109-150.

Borman, G., Hewes, G., Overman, L.T. & Brown, S. (2003). Comprehensive school reform and achievement: A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 73, p. 125-130.

Borman, G.F., Slavin, R.E., Cheung, A., Chamberlain, A.M., Madden, N.A. & Chambers, B. (2005). Success for All: First-year results from the national randomized field trial. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 27, p. 1-23.

Chin, R. & Benne, K. (1969). General strategies for effecting changes in human systems. In W. Bennis, K. Benne & R. Chin (red.). *The planning of change* (2nd ed.). New York: Holt, Rinehart & Winston, p. 32-59.

Coalition for Comprehensive School Improvement (2005). *Recent research on comprehensive school reform: What's working, what's needed*. (www.improvingschools.org). Nashville, Tennessee.

Coburn, C.E. (2001). Collective sense-making about reading: How teachers mediate reading policy in their professional communities. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23, p. 145-170.

Coburn, C. E. (2003). Rethinking scale: Moving beyond the numbers to deep and lasting change. *Educational Researcher*, 32, p. 3-12.

Datnow, A., Hubbard, L. & Mehan, H. (2002). *Extending educational reform. From one school to many*. London/New York: Routledge/Falmer.

Desimone, L. (2002). How can comprehensive school reform models be successfully implemented? *Review of Educational Research*, 72, p. 433-480.

Earl, L. & Katz, S. (2006). *Leading schools in a data-rich world. Harnessing data for school improvement*. Thousand Oaks, California: Corwin Press.

Geijsel, F., Slegers, P., Leithwood, K. & Jantzi, D. (2003). Transformational leadership effects on teachers' commitment and effort toward school reform. *Journal of Educational Administration*, 41, p. 229-256.

Hallinger, P. & Heck, R.H. (2011). Exploring the journey of schoolimprovement: classifying and analyzing patterns of change in school improvement processes and learning outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, 22, p. 1-29.

Heck, R.H. & Hallinger, P. (2009). Assessing the contribution of distributed leadership to school improvement and growth in math achievement. *American Educational Research Journal*, 46, p. 659-689.

Hopkins, D. (2001). *School improvement for real*. London: Routledge/Falmer.

Klinger, J., Cramer, E. & Harry, B. (2006). Challenges in the implementation of Success for All in four high-need urban schools. *The Elementary School Journal*, 106, p. 333-350.

Leithwood, K., Jantzi, D. & Steinbach, R. (1999). *Changing leadership for changing times*. Buckingham: Open University Press.

Leithwood, K.A. Aitken, R. & Jantzi, D. (2001). *Making schools smarter*. Thousand Oaks: Corwin Press.

Lomos, C., Hofman, R.H. & Bosker, R.J. (2011). Professional community and student achievement – a meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 22, p. 121-148.

Marks, H.M., Louis, K. & Printy, S.M. (2000). The capacity for organizational learning. Implications for pedagogical quality and student achievement. In K. Leithwood & K.S. Louis (red.) *Understanding schools as intelligent systems*. Greenwood: JAI.

Mitchell, C. & Sackney, L. (2000). *Profound improvement. Building capacity for a learning community*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

Runhaar, P. (2008). *Promoting teachers' professional development* (dissertation). Enschede: Universiteit Twente.

Sleegers, P. & Creemers, B. (2003). De rol van de schoolorganisatie bij de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In B. Creemers, M. Krüger, P. Sleegers & C. van Vilsteren (red.). *Handboek Schoolorganisatie en Onderwijsmanagement*. (C5120-1 – C5120-24). Alphen aan den Rijn: Samsom/H.D. Tjeenk Willink.

Sleegers, P. & Leithwood, K. (2010). School development for teacher learning and change. In: P. Peterson, E. Baker, B. McGaw, (red.). *International encyclopedia of education* (Volume 7). Oxford: Elsevier, p. 557-562.

Sleegers, P. J. C., Geijssel, F. P. & van den Berg, R. M. (2002). Conditions fostering educational change. In K. Leithwood & P. Hallinger (red.). *Second international handbook of educational leadership and administration, part 1*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 75-102.

Spillane, J.P., Reiser, B.J. & Reimer, T. (2002). Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research. *Review of Educational Research*, 72, p. 387-431.

Sterbinsky, A., Ross, S.M. & Redfield, D. (2006). Effects of Comprehensive School Reform on student achievement and school change: A longitudinal multi-site study. *School Effectiveness and School Improvement*, 17, p. 367-397.

Stoll, L., Bolam, R., McMahon, A., Wallace, M. & Thomas, S. (2006). Professional learning communities: A review of the literature. *Journal of Educational Change*, 7, p. 221-258.

Thoonen, E.E.J., Sleegers, P.J.C., Oort, F.J., Peetsma, Th.T.D. & Geijssel, F.P. (2011). How to improve teaching practices: The role of teacher motivation, organizational factors, and leadership practices. *Educational Administration Quarterly*, 47, p. 496-536.

Thoonen, E., Sleegers, P., Oort, F. & Peetsma, Th. (in druk). Building school-wide capacity for improvement: the role of leadership, school organizational conditions and teacher factors. *School Effectiveness and School Improvement*.

Toole, J. & Louis, K.S. (2002). The role of professional learning communities in international education. In K. Leithwood and Ph. Hallinger (red.). *Second International*

Handbook of Educational leadership and administration, part 2. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 245-281.

U.S. Department of Education (2010). *Evaluation of the comprehensive school reform program implementation and outcomes: Fifth-Year Report.* Washington, D.C.: U.S. Department of Education.

Van Veen, K., Slegers, P. & Ven, P-H. van de (2005). One teacher's identity, emotions, and commitment to change: A case study into the cognitive-affective processes of a secondary school teacher in the context of reforms. *Teaching and Teacher Education*, 21, p. 917-934.

Vescio, V., Ross, D. & Adams, A. (2008). A review of research on the impact of professional learning communities on teaching practice and student learning. *Teaching and Teacher Education*, 24, p. 80-91.

D Opvattingen van scholen over het onderwijstoezicht

Inge de Wolf

Wat vinden scholen en anderen van het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs? De inspectie is er voor bewaking van de kwaliteit van het onderwijs en ziet toe op het belang dat samenleving en gebruikers bij goed onderwijs hebben. Dat staat echter niet los van de mate waarin het scholenveld tevreden is over het onderwijstoezicht. Dit venster geeft een blik op de opvattingen over de rol en werkwijze van de inspectie. In dit overzicht staat vooral de tevredenheid van het scholenveld centraal. Eerst wordt kort de methodiek van tevredenheidsonderzoeken besproken. Daarna volgt een overzicht van de tevredenheid in algemene zin en over verschillende onderdelen. Tot slot worden de belangrijkste zaken samengevat en wordt beschreven hoe informatie over wat scholen en ouders van de inspectie vinden een rol speelt bij aanpassingen in de werkwijze van de inspectie.

D.1 Methodologie tevredenheidsonderzoeken

Tevredenheidsonderzoeken naar de werkwijze van de inspectie worden meestal uitgevoerd met vragenlijsten. In een enkel geval vindt er een panelonderzoek plaats. Zowel wetenschappelijke onderzoeksbureaus als de inspectie gebruiken deze twee methodieken. De onderzoeksopzet en werkwijze van die onderzoeksbureaus en de inspectie is vergelijkbaar. Ook de resultaten van de tevredenheidsonderzoeken van beide komen grotendeels overeen. Wel zijn scholen over het algemeen iets positiever in vragenlijsten die door de inspectie worden afgenomen, dan in vragenlijsten die door onafhankelijke externe partijen worden georganiseerd. Het betreft geen grote verschillen: vaak scheelt het een paar procentpunten.

Naast de tevredenheidsmetingen door de inspectie en onderzoeksbureaus vinden ook regelmatig peilingen plaats door belangbehartigers, de organisaties in het scholenveld. Zo hield de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS) in 2011 een grote peiling onder haar leden. De onderzoeken van de inspectie, van onderzoeksbureaus en van belangenbehartigers zijn om verschillende redenen niet altijd vergelijkbaar. De aard van de vragen verschilt, evenals de respons. Bovendien maakt het wat uit of de inspectie zelf de tevredenheid onderzoekt of een externe partij. Hoewel sommige peilingen niet altijd als representatieve beelden opgevat kunnen worden, zijn ze wel waardevol om knelpunten op het spoor te komen.

D.2 Algemene tevredenheid

Schoolleiders laten zich over het algemeen tevreden uit over het toezicht door de inspectie. Ze waarderen het toezicht met ‘voldoende’ tot ‘goed’. De rapportcijfers die in de verschillende tevredenheidsonderzoeken worden gegeven, variëren door de jaren heen tussen een 7 (AVS & Reflexy, 2011) tot een 8+ (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Op de meeste vragen in tevredenheidsonderzoeken uit hooguit een klein deel van de schoolleiders zich ontevreden. Het gaat over het algemeen om minder dan 10 procent van de scholen. Uit de tevredenheidsonderzoeken komt over het algemeen dus het beeld naar voren van tevreden schoolleiders.

De tevredenheid over het toezicht in het onderwijs is hoger dan die over toezichthouders in andere maatschappelijke sectoren, zoals blijkt uit een vergelijkend onderzoek naar de tevredenheid over alle rijksinspecties (Internetspiegel, 2011). Slechts 4 procent van de ondervraagde scholen geeft hierin aan (heel) ontevreden te zijn over het onderwijstoezicht. Dit percentage is lager dan bij de meeste andere toezichthouders. Van de ondervraagde scholen is 80 procent (heel) tevreden over het toezicht. Dit is een hoger percentage dan bij de meeste andere inspecties. Scholen zijn dus tevredener met het onderwijstoezicht dan partijen in andere sectoren over hun toezichthouder(s). Ook is het vertrouwen van de samenleving in de Inspectie van het Onderwijs relatief groot. De meeste Nederlanders vinden de inspectie betrouwbaar en deskundig (Bureau R&M Matrix, 2004). Volgens een meerderheid van de respondenten passen deze kenmerken bij de inspectie, meer dan vrijwel alle andere kenmerken waaruit ze konden kiezen (met uitzondering van ‘bureaucratisch’, het enige kenmerk dat de ondervraagden nog sterker van toepassing vinden).

Het beeld van de tevredenheid van scholen is stabiel. De afgelopen tien jaar blijkt steeds weer dat schoolleiders tevreden zijn over het toezicht van de inspectie (Emmelot, Karsten, Ledoux & Vermeulen, 2004; Janssens & De Wolf, 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2011). De percentages ontevreden scholen blijven onverminderd laag. Rond de invoering van het risicogerichte toezicht in 2007 was echter sprake van een teruggang, die later tijdelijk bleek: de tevredenheid met het toezicht herstelde zich daarna weer. Wel lijkt er de laatste jaren sprake van een kleine groep zeer ontevreden scholen.

De scholen die ontevreden zijn, vormen geen specifieke groep, met uitzondering van de scholen waar de kwaliteit minder goed beoordeeld is, die zich vaker ontevreden over het toezicht tonen. De tevredenheid in het speciaal onderwijs is in vrijwel alle onderzoeken door de jaren heen lager dan die in het basisonderwijs (Janssens & De Wolf, 2007; Inspectie van het Onderwijs, 2011). Een deel van de scholen in het speciaal onderwijs vindt dat de inspectie onvoldoende begrip heeft voor de situatie in hun sector.

De volgende paragrafen gaan dieper in op verschillende onderdelen van het toezicht en de tevredenheid daarover. Aan de orde komen achtereenvolgens het onderzoek op de school, het risicogerichte toezicht, het waarderingskader dat de inspectie gebruikt en de effectiviteit van het toezicht.

D.3 Het schoolbezoek

Professionaliteit van inspecteurs

Scholen geven aan tevreden te zijn over de professionaliteit van de inspecteurs. Een ruime meerderheid van de schoolleiders ziet inspecteurs als deskundig, professioneel en objectief (Inspectie van het Onderwijs, 2011; AVS & Reflexy, 2011). Ze zijn ook tevreden over het oordeel en de toelichting daarop (AVS & Reflexy, 2011). Daarnaast vinden ze dat de inspecteur op een correcte wijze communiceert, de school vooraf duidelijk maakt waarop deze beoordeeld wordt en transparant is. Toch blijken scholen in recente onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2011; AVS & Reflexy, 2011) ook kritisch: een kwart van de scholen is van mening dat het voor het eindoordeel uitmaakt welke inspecteur de school heeft bezocht. Hoewel scholen dus nog altijd in meerderheid vinden dat het niet uitmaakt welke inspecteur het onderzoek uitvoert, is een deel van de scholen niettemin van mening dat er verschillen tussen inspecteurs bestaan. Het is niet bekend of het hier gaat om wat er onderzocht en beoordeeld wordt, of dat het de oordelen zelf betreft.

Onderzoek op de school

De werkwijze tijdens het inspectiebezoek wordt door de meeste scholen als deskundig ervaren. Het inspectiebezoek wordt dan ook positief beoordeeld, waarbij de oordelen over het algemeen gezien worden als objectief en betrouwbaar. Voor al deze zaken geldt dat minder dan 10 procent van de schoolleiders aangeeft ontevreden te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Ook herkennen en onderschrijven schoolleiders de bevindingen van de inspectie (AVS & Reflexy, 2011) en sluiten de bevindingen van de inspectie goed aan bij wat er leeft op de school. Wel vinden schoolleiders dat inspecteurs meer oog mogen hebben voor de context waarin de school opereert, oftewel voor de schoolspecifieke situatie. Een deel van de schoolleiders geeft te kennen dat ‘hoor en wederhoor’ niet altijd leiden tot aanpassing van het rapport (AVS & Reflexy, 2011). Op iets meer dan de helft van de scholen worden de rapporten niet besproken met de leraren.

Toezicht- en bevraginglast

Tot 2005 waren scholen redelijk tevreden over de tijd die het onderzoek kostte (Janssens & De Wolf, 2007). Daarna worden meer scholen ontevreden en neemt het aantal

scholen dat de belasting door het toezicht te hoog vindt toe. Uitschieter is de tevredenheidsmeting in 2006, toen bijna een kwart van de scholen vond dat er te veel tijd nodig was voor het invullen van vragenlijsten en formulieren. Sindsdien heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de hoeveelheid tijd die met het toezicht gemoeid is. Voor de gemiddelde school is de toezicht- en bevraginglast gedaald, behalve voor de zwakke en zeer zwakke scholen. Over de belasting door het inspectietoezicht was een ruime meerderheid van de scholen in 2011 weer tevreden. Dit is overigens niet goed te rijmen met een peiling door de Besturenraad (2011) waarin veel scholen aangeven van mening te zijn dat het inspectietoezicht leidt tot overbodige bureaucratisering. In het eerder genoemde AVS-onderzoek laten de leden van de AVS daarentegen zien dat ze zich weinig druk maken over de toezichtlast (AVS & Reflexy, 2011).

Scholen ervaren niet alleen een belasting als gevolg van het toezicht door de inspectie, maar ook omdat ze zich moeten verantwoorden naar het eigen bestuur. Die verantwoordingslast blijkt de laatste jaren te zijn toegenomen. In 2010 was de helft van de schoolleiders van mening dat dit het geval is (De Wolf & Verkroost, 2011) en in 2011 vond een kwart van de scholen dat deze last opnieuw was toegenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Besturen vragen om meer informatie omdat ze zich beter op de hoogte willen stellen van het functioneren van hun scholen. Deze verschuiving is een uitvloeisel van het overheidsbeleid, waarin besturen meer dan voorheen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen waarvan ze het bevoegd gezag vormen.

D.4 Risicogericht toezicht

Van stimuleren naar toezicht

Met de introductie van het risicogerichte toezicht en de uitbreiding van het interventierepertoire, zijn de accenten in het toezicht van de inspectie in het afgelopen decennium verschoven. De inspectie is nadrukkelijker toezichthouder geworden en richt zich meer dan voorheen op zwakke en zeer zwakke scholen (zie de bijdrage van Corporaal & Van den Broek d'Obrenan in deze bundel). Het stimulerende effect op andere scholen verdween door deze veranderde rol van de inspectie. Uit het scholenveld valt regelmatig kritiek te horen op deze verschuiving. Een voorbeeld daarvan vinden we in de resultaten van de ledenpeiling van de Besturenraad in 2011, waarin 77 procent van de scholen aangeeft dat de scholen worden benadeeld door deze verschuiving in de rol van de inspectie. Ook de leden van AVS geven aan een meer stimulerende vorm van toezicht te prefereren (AVS & Reflexy, 2011). Zij noemen als verbeterpunt de rol van inspectie als kritische vriend, samenwerkingspartner en adviseur.

Proportionaliteit

Scholen ondersteunen het proportionaliteitsbeginsel in het toezicht. Dit kwam al tot uiting bij de evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) (Emmelot et al., 2004) en ook in de al enkele keren genoemde ledenpeiling van de AVS. Daarin wordt het uitgangspunt ‘werken vanuit een verdiend vertrouwen’ als positief beoordeeld (AVS & Reflexy, 2011). In eerste instantie werd proportionaliteit vooral ingevuld als het aansluiten op zelfevaluaties van scholen. Over deze uitwerking van proportionaliteit waren scholen in 2004 minder tevreden (Emmelot et al., 2004). Ze gaven aan dat de inspectie nog sterk gestandaardiseerd te werk ging. Met de introductie van het risicogerichte toezicht is gekozen voor een sterkere variatie van de frequentie en intensiteit van het toezicht. Sinds die tijd tonen scholen zich tevredener over de proportionaliteit.

D.5 Opbrengsten

De leerprestaties zijn het afgelopen decennium een steeds belangrijker onderdeel van het toezicht geworden. De prestaties waar de inspectie zich in het toezicht op richt zijn voornamelijk cognitieve prestaties, gemeten in toetsscores, examencijfers en rendementen. Aanvankelijk waren de prestaties mede bepalend voor de beoordeling van scholen als zwak of zeer zwak. Met de invoering van het risicogerichte toezicht in 2007 gingen de prestaties van scholen een nog grotere rol spelen, omdat ze het belangrijkste onderdeel zijn in de risicoanalyse. Hoewel de beoordeling van scholen als zwak of zeer zwak niet alleen daarvan afhankelijk is (zie de bijdragen van Meijnen en van Corporaal & Van den Broek d’Obrenan in deze bundel), staan niet alle scholen te juichen bij deze nadruk op opbrengsten. Al in 2004 gaven scholen in panelgesprekken aan dat de inspectie veel nadruk legt op de opbrengsten van scholen; een deel vond dit destijds al te veel (Emmelot et al., 2004). In de loop van de jaren neemt het aantal scholen dat de nadruk op cognitieve opbrengsten te groot vindt, geleidelijk toe, hoewel het om een minderheid van de scholen gaat. Daar staat een grote groep scholen tegenover die tevreden is over de nadruk op opbrengsten en output (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Besturenorganisaties bekritiseren ook regelmatig de nadruk op opbrengsten. Driekwart van de respondenten uit de ledenpeiling van de Besturenraad (2011) is van mening dat de nadruk op cognitieve prestaties in het toezicht ook scholen noodzaakt dat accent te leggen. Eenzelfde deel van de besturen vindt dat de inspectie te veel waarde hecht aan de toetsresultaten van een school. Ook de VO-raad bekritiseert regelmatig de focus op opbrengsten.

De manier waarop de inspectie de opbrengsten beoordeelt is een ander aspect waar verschillende tevredenheidsmetingen informatie over geven. In de meest recente meting (Inspectie van het Onderwijs, 2011) geeft een kwart van de scholen aan ontevreden te zijn over de mate waarin de inspectie haar oordeel op de leerresultaten bepaalt. Het gaat hier vooral om zwakke en zeer zwakke scholen, oftewel scholen waar de opbrengsten meestal als onvoldoende zijn beoordeeld. Een deel van deze scholen is ontevreden over de opbrengstenbepaling.

D.6 Effectiviteit

Meningen over effectiviteit

Een ruime meerderheid van de schoolleiders is van mening dat inspectieonderzoeken leiden tot kwaliteitsverbetering op hun school. Dit was het geval in de eerste metingen in 2003 en is in de meest recente meting van de inspectie uit 2011 niet veranderd. In de periode tussen 2003 en 2006 gaf 93 tot 96 procent van de scholen aan dat het onderzoek van de inspectie de school stimuleerde tot kwaliteitsverbetering (Janssens & De Wolf, 2007). Vrijwel alle scholen waren van mening dat het onderzoek gegevens bevatte waar die bruikbaar waren voor de school. Bovendien vond 86 tot 93 procent de uitvoering van het onderzoek door de inspectie stimulerend, ook voor het leerproces van de school. Ook uit een onderzoek van de toenmalige projectgroep Q*Primair (Hofman & De Boom, 2006) kwam naar voren dat bijna alle scholen vonden dat het inspectiebezoek stimuleert tot kwaliteitsverbetering (94 procent) en de kwaliteit van scholen bevordert (87 procent).

In 2011 was ruim 80 procent van de risicoscholen van mening dat het inspectiebezoek leidt tot een resultaat waar de organisatie van profiteert en kwaliteitsimpuls tot gevolg heeft. Verbetering zit volgens de scholen veelal in het opbrengstgericht werken en systematisch analyseren van de opbrengsten. Ook verbetering van het pedagogisch klimaat en de zorgcultuur worden door schoolleiders als verbeteringen genoemd (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Ook onderzoek van andere partijen bevestigt het beeld dat de meeste schoolleiders vinden dat het inspectieoordeel leidt tot concrete interventies op de school (AVS & Reflexy, 2011). Ook geven de schoolleiders aan dat het inspectieoordeel aanleiding kan zijn tot personele maatregelen.

Effectieve interventies

Met name de openbare inspectierapporten worden effectief geacht. In de tevredenheidsonderzoeken geven scholen aan dat ze verwachten dat publieke rapporten tot kwaliteitsverbetering leiden (zie bijvoorbeeld Janssens & De Wolf, 2007 en Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visser, 2001). Uit panelgesprekken komt vooral naar voren dat het

gedrag van schoolleiders wordt beïnvloed door de publieke rapporten. In het scholenveld lijkt niet veel weerstand tegen de openbaarheid te bestaan. Zo vinden de leden van de Besturenraad het in ruime meerderheid een goede zaak dat de rapporten publiek gemaakt worden (Besturenraad, 2011).

In recente tevredenheidsonderzoeken van de inspectie komt naar voren dat scholen vooral de verbeterafspraken effectief vinden en van mening zijn dat deze tot kwaliteitsverbetering leiden (Inspectie van het Onderwijs, 2011). 92 procent van de scholen vindt dat de gemaakte verbeterafspraken leiden tot oplossing van geconstateerde tekortkomingen; 4 procent is het hiermee oneens. Volgens schoolleiders versterkt ook de betrokkenheid van het bestuur de kwaliteit en leidt dit tot verdere kwaliteitsverbetering (De Wolf & Verkroost, 2011). Schoolleiders geven aan dat er meer zaken op bestuursniveau worden aangepakt. De helft tot twee derde van de basisscholen blijkt van mening dat het aanspreken van het bestuur leidt tot een grotere betrokkenheid van de besturen bij de kwaliteit van het onderwijs en tot het aanpakken van meer zaken op bestuursniveau.

D.7 Conclusie en nabeschuiving

Tevredenheidsmetingen geven de inspectie inzicht in wat scholen vinden van het toezicht. Deze metingen kunnen, naar voorbeeld van andere evaluatiestudies, dan ook een belangrijke rol spelen bij verbetering van het toezicht. De resultaten van tevredenheidsonderzoeken laten zien dat scholen over het algemeen tevreden zijn over het toezicht van de inspectie. Schoolleiders zijn met name tevreden over de professionaliteit en deskundigheid van inspecteurs en de inspectieonderzoeken. Inspectieonderzoeken worden ook als effectief gezien. Ze leiden tot schoolverbetering, aldus de betrokkenen. Vergeleken met andere inspecties wordt de Inspectie van het Onderwijs bovendien relatief goed beoordeeld, en laat onderzoek zien dat ook de samenleving vertrouwen in de inspectie stelt. Daarnaast zijn er punten waarover scholen minder tevreden zijn of waren. Naar aanleiding daarvan heeft de inspectie de afgelopen jaren regelmatig aspecten van haar werkwijze aangepast. Een voorbeeld is de belasting die het toezicht voor scholen met zich meebrengt. Rond 2006 bleken scholen hier zeer ontevreden over te zijn, wat aanleiding was tot onderzoek naar de omvang van de toezicht- en bevragsingslast. Die is vervolgens gereduceerd. De inspectie ging bijvoorbeeld de toetsgegevens voortaan opvragen bij de toetsleveranciers. Ook werden vragenlijsten niet meer bij alle scholen afgenomen, maar toegespitst op de meest relevante deelgroepen. Meer in het algemeen vond aanpassing plaats van de intensiteit en frequentie van het toezicht aan het risiconiveau van de school.

De opvattingen in het onderwijsveld spelen ook een rol bij aanpassingen in de bepaling van opbrengsten en de werkwijze van de inspectie daarbij. In de afgelopen periode is in samenwerking met wetenschappers onder meer gewerkt aan de opbrengstenkaart voor scholen in het voortgezet onderwijs en de betrouwbaarheid van opbrengstenmaten. De bepaling van opbrengsten is vereenvoudigd en de methodiek voor bepaling van opbrengsten voor kleine scholen is aangepast. Momenteel wordt in samenwerking met wetenschappers gewerkt aan maten voor leerwinst en toegevoegde waarde. Met zo'n maat is het mogelijk te onderzoeken hoeveel leerwinst scholen bij de leerlingen realiseren (zie Bosker in hoofdstuk 3). Ook wordt onderzoek gedaan naar de wijze waarop sociale opbrengsten bepaald kunnen worden. Aandacht voor de sociale opbrengsten van onderwijs voorkomt een eenzijdige focus op cognitieve prestaties.

De uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken vestigen de aandacht ook op andere punten. Zo zijn scholen van mening dat gemiddelde en goede scholen meer gestimuleerd zouden moeten worden. Ook laten de onderzoeken zien dat inspectierapporten weinig binnen de scholen of met ouders besproken worden. Onderzoek naar meningen over het functioneren van het inspectietoezicht is dan ook zeer nuttig om mogelijke verbeterpunten in kaart te brengen. Daarnaast is dergelijk onderzoek van belang om de kwaliteit van het toezicht te monitoren. Want hoewel tevredenheid van scholen over de inspectie niet de centrale factor is, kan die tevredenheid of het gebrek daaraan wel een belangrijke indicator zijn van de kwaliteit van het onderwijstoezicht.

Literatuur

AVS & Reflexy (2011). *Onderzoeksrapportage onderwijsinspectie. Een onderzoek naar het functioneren van de onderwijsinspectie volgens leden van de Algemene Vereniging Schoolleiders*. Utrecht: Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS)/ Reflexy.

Besturenraad (2011). *Ledenpeiling over de Inspectie. Rapportage naar aanleiding van de digitale enquête gehouden van 27 januari t/m 7 februari 2011*. Woerden: Besturenraad.

Bureau R&M Matrix (2004). *De Inspectie gewaardeerd: Nederlanders over de Inspectie van het Onderwijs*. Maastricht: Bureau R&M Matrix.

Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & Visscher, A. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport*. Assen: Van Gorcum.

Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G. & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

Hofman, R.H. & Boom, J. de (2006). *Q*Primair monitor kwaliteitszorg. Eindrapportage*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen; Rotterdam: Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Internetspiegel (2011). *Totaalresultaten KTO Inspecties*. Den Haag: Internetspiegel.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Tevredenheidsonderzoek PO. Periode januari-oktober 2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G. & Wolf, I.F. de (2007). Draagt onderwijstoezicht bij aan schoolverbetering? Effecten van onderwijstoezicht in het primair onderwijs. *School en begeleiding*, 4 (12), p. 1-22.

Wolf, I.F. de & Verkroost, J.J.H. (2011). Evaluatie van de theorie en praktijk van het nieuwe onderwijstoezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2 (2), p. 7-24.

5 Schoolprestatiefeedback als dé sleutel tot schoolverbetering?

Adrie Visscher, Anne Bert Dijkstra en Sjoerd Karsten

5.1 Inleiding

In het denken over onderwijskwaliteit en de verbetering daarvan nemen de beschikbaarheid van informatie over de resultaten van onderwijs en het gebruik van die informatie een steeds grotere plaats in. Voorbeelden daarvan zijn de openbare publicatie van gegevens over de leerprestaties die scholen met hun leerlingen bereiken, en de sinds een aantal jaren ook in Nederland in zwang gekomen werkwijze van *opbrengstgericht werken*. Opbrengstgericht werken is een benadering waarin het onderwijs in belangrijke mate wordt ingericht op basis van informatie over de resultaten van leerlingen. Er wordt wel gesproken van *data-driven teaching*, waarbij het leerproces wordt gestuurd op basis van data: de uitkomsten van metingen van leervorderingen (Ledoux, Blok, Boogaard & Krüger, 2009).

Met de openbaarmaking van prestaties van scholen, vijftien jaar geleden door het dagblad *Trouw*, kwam voor Nederland plotseling publieke, voor ieder toegankelijke informatie beschikbaar over de opbrengsten van scholen (zoals examenresultaten en aantallen zittenblijvers). Een jaar later, in 1998, bracht de Inspectie van het Onderwijs voor het eerst een kwaliteitskaart uit, met informatie over onder meer de gemiddelde examencijfers en het percentage leerlingen dat zonder vertraging een diploma haalt. Inmiddels worden deze en andere indicatoren van de resultaten van onderwijs door verschillende partijen verstrekt (Janssens, 2012). Zo publiceert de inspectie toezichtkaarten, opbrengstenkaarten en kwaliteitsrapporten van alle scholen op internet, rapporteren scholen hun opbrengsten in jaarverslagen of de schoolgids, publiceren organisaties van scholen allerlei indicatoren en websites voor schoolvergelijking, en stellen dagbladen jaarlijkse ‘hitlijsten’ samen van goed en slecht presterende scholen.

Zowel opbrengstgericht werken als de openbaarmaking van schoolprestatie-indicatoren illustreren krachtige verschuivingen in de sturing van onderwijs, met name ook wat betreft manieren om prestatieverbetering te bereiken. Daarbij staan twee gedachten centraal: het gaat in het onderwijs uiteindelijk om de opbrengsten, om goede leerresultaten (zie ook de bijdragen van Bosker en Scheerens in deze bundel). En: om die opbrengsten te bereiken en te verbeteren, is informatie over die opbrengsten een belangrijk middel. Deze denkwijze laat zich karakteriseren als een *output-driven* benade-

ring van onderwijs (Coleman, 1997). Het begrip ‘opbrengstgericht onderwijs’ verwijst dus naar een datagestuurd onderwijsproces, met een resultaatgestuurde onderwijsopvatting als onderliggend concept. Voor een analyse van het effect dat van op prestatie-informatie gebaseerde benaderingen verwacht kan worden, is dit een belangrijke observatie.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke functie(s) (publieke) informatie over onderwijsprestaties kan vervullen voor de verbetering van onderwijskwaliteit. Meer precies geformuleerd gaan we na in hoeverre aannemelijk is dat de functies die daarbij onderscheiden kunnen worden – rekenschap afleggen, schoolkeuze-ondersteuning en schoolverbetering – daaraan bijdragen. Na een beknopte bespreking van de twee eerstgenoemde functies in de paragrafen 4.2 en 4.3, gaan we in paragraaf 4.4 meer uitgebreid in op opbrengstgericht werken als middel voor schoolverbetering. De centrale plek van opbrengstgericht werken in het recente onderwijsbeleid en de tot nu nog beperkte realisering daarvan in de praktijk van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2012), roept allereerst de vraag op naar de inhoud van dit concept. In het verlengde staan we stil bij de voorwaarden die het aan scholen stelt, en bij de mate waarin scholen aan die voorwaarden voldoen. De laatste paragraaf bevat een reflectie op de rol die publieke informatie over onderwijsprestaties kan spelen bij schoolverbetering.

5.2 Prestatie-informatie voor rekenschap en schoolkeuze

Openbare informatie over de prestaties van scholen is in Nederland, zoals in veel westerse samenlevingen, in korte tijd gewoon geworden. Het beschikbaar komen van publieke schoolprestatiegegevens kan uit verschillende ontwikkelingen worden verklaard, zoals veranderde opvattingen over mechanismen voor prestatieverbetering en het afleggen van rekenschap. Zo is een verschuiving opgetreden van algemene, op het stelsel gerichte verantwoording via het politieke proces, met veel ruimte voor professionele verantwoordelijkheid van scholen, gecombineerd met overheidstoezicht op het proces, naar het zichtbaar maken van de leerresultaten van individuele instellingen voor bestuurders, politici en de ‘klanten’ van scholen (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001). Dergelijke openbare informatie richtte zich aanvankelijk vooral op schoolprestaties (zoals examenresultaten) en daarmee verbonden aspecten (zoals het percentage uitvallers). De laatste jaren maakt de informatievoorziening een proces van verbreding door. De publicatie van schoolprestatie-informatie kan tegen verschillende achtergronden worden begrepen: het ondersteunen van ouders en leerlingen bij de schoolkeuze, het afleggen van verantwoording over met welk succes gemeenschapsgelden zijn gebruikt, en het geven van informatie aan scholen over de kwaliteit van hun functioneren,

met het oog op zelfevaluatie en schoolverbetering (Visscher, Dijkstra, Karsten & Veenstra, 2001).

Ruim tien jaar geleden stelden Dijkstra, Karsten, Veenstra en Visscher (2001) standaarden voor waaraan publieke publicatie van prestaties van scholen zou moeten voldoen. Het betrof eisen aan de methodologisch-technische kwaliteit van schoolprestatiegegevens, standaarden rond de bruikbaarheid (zoals de informatiewaarde en begrijpelijkheid voor verschillende gebruikersgroepen), de doelmatigheid en de zorgvuldigheid waaraan bij publicatie van dergelijke gegevens moet worden voldaan. Als een van de standaarden voor publicatie van schoolprestatie-indicatoren formuleren Visscher et al. (2001) dat bij publicatie van schoolprestatiegegevens informatie opgenomen dient te worden over de functie die de informatie kan vervullen: kunnen de gegevens worden gebruikt voor het afleggen van rekenschap, schoolkeuze-ondersteuning of schoolverbetering? Vergelijking van de vijf voornaamste publicaties in 2001 met deze standaard bracht Veenstra, Dijkstra, Karsten en Visscher (2001) tot de conclusie dat aan deze standaard slechts in beperkte mate wordt voldaan: voor twee van de toen beschikbare publicaties bleek dat in enige mate te gelden.

Dat betekent overigens niet dat schoolprestatiegegevens die functies ook daadwerkelijk vervullen. Zo wijzen Dijkstra & Witziers (2001) op veronderstellingen over het keuzegedrag van ouders en leerlingen gebaseerd op een naïef schoolkeuzemodel, waarin wordt uitgegaan van het maximaliseren van onderwijskundig nut, en andere motieven over het hoofd worden gezien. Ook wijzen ze op het onderscheid tussen informatieproblemen (waarin schoolprestatiegegevens in principe kunnen voorzien) en kennisproblemen bij groepen gebruikers, die als onbedoeld neveneffect scherper zouden kunnen worden. Onderzoek dat nadien is uitgevoerd, bevestigt dat effecten van schoolprestatiegegevens op het keuzegedrag van ouders beperkt zijn (bijvoorbeeld De Wolf & Janssens, 2007; Janssens, 2012; Bekkers, De Kool & Straten, 2012).

Ook lijkt publicatie van schoolprestatiegegevens vooralsnog niet aan de voorwaarden te voldoen om van effectief rekenschap te kunnen spreken (zie Janssens, 2012). Voorbeelden van publicatie-effecten die wel worden gesignaleerd zijn de door schoolleiders ervaren aansporing tot kwaliteitsverbetering en het verkrijgen van inzicht in de positie van de school (Emmelot, Karsten, Ledoux & Vermeulen, 2004; Meijer, 2006; Bekkers, De Kool & Straten, 2012).

5.3 Prestatie-informatie voor schoolverbetering?

Visscher et al. (2001) constateren dat gebruik van schoolprestatie-indicatoren voor schoolverbetering nog lastiger is dan het gebruik gericht op rekenschap en schoolkeuze. Inzet voor *schoolverbetering* vraagt om prestatie-indicatoren die inzicht bieden in de punten waarop scholen onder de maat presteren, en in de relaties tussen de leerlingprestaties en het onderwijsproces binnen de school. Ook verwachten ze dat veel scholen op eigen kracht vermoedelijk niet in staat zijn om aan de hand van teruggekoppelde prestatie-informatie tot onderwijsverbetering te komen. Verbeteractiviteiten vragen, zo constateren de onderzoekers, ‘om uitgebreide steun bij de gegevensinterpretatie, bij het vertalen van de gegevens in verbeteractiviteiten, evenals bij het uitvoeren – en zo nodig bijstellen – van die activiteiten’ (Visscher et al., 2001, p. 248). Met de centrale rol van informatie over leeropbrengsten binnen de benadering van opbrengstgericht werken rijst de vraag in hoeverre gegevens over leerlingprestaties in deze benadering kunnen bijdragen aan onderwijskwaliteit en de verbetering daarvan.

Voor schoolverbetering zijn niet alleen prestatiegegevens maar ook *proces*gegevens van de school nodig (zie ook de bijdragen van Scheerens en Bosker in deze bundel). In dat verband is de kwaliteitszorg van de school een belangrijk gegeven. Wanneer we kwaliteit opvatten als de mate waarin de school haar doelen behaalt, heeft kwaliteitszorg betrekking op het stelselmatig nagaan of dat het geval is en, zo niet, het systematisch uitvoeren van verbeteringen (zie bijvoorbeeld Karstanje, 1996). Daarbij zijn drie stappen te onderscheiden: het vaststellen van de situatie, een vergelijking maken met de gewenste situatie en het bepalen van de acties die nodig zijn om deze te bereiken.

Kwaliteitszorg omvat dus kwaliteitscontrole en kwaliteitsverbetering. Dat betekent dat van prestatie-indicatoren een bijdrage aan schoolverbetering kan worden verwacht, als ze informatie bieden die kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering en kwaliteitscontrole. Voor zover prestatie-indicatoren betrekking hebben op leerlingprestaties, is dat vooral het geval als ze voldoende specifiek zijn om inzicht te geven in de resultaten van (sub)groepen en individuele leerlingen. Voor schoolprestatie-indicatoren die met het oog op verantwoording en schoolkeuzeondersteuning worden gepubliceerd, is dat veelal niet het geval. Voor schoolprestatie-indicatoren die informatie geven over schoolprocessen, zoals in inspectierapporten, is dat enigszins meer het geval. Doolaard en Karstanje (2001) constateren dan ook dat gebruik van schoolprestatie-indicatoren voor schoolverbetering met name gekoppeld zou moeten zijn aan een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg.

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet dat opbrengstgericht werken een omvattende vorm van kwaliteitszorg op groeps-, school- en bestuursniveau betreft.

5.4 Opbrengstgericht werken

5.4.1 Wat is opbrengstgericht werken?

Opbrengstgericht werken (OGW) wordt wel de nieuwe mantra in het onderwijs genoemd (Groot & Maassen van den Brink, 2011; Houtveen, 2011). De inspectie noemt opbrengstgericht werken de belangrijkste sleutel voor onderwijsverbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Ook in recent door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gepubliceerde beleidsnota's neemt OGW een prominente plaats in, als reactie op de tegenvallende prestaties in de kernvakken van het primair onderwijs. In de nota *Basis voor presteren* (OCW, 2011) wordt de ambitie uitgesproken dat 90 procent van alle basisscholen in 2018 opbrengstgericht werkt (dat percentage is nu minder dan 30) en dat besturen en scholen dan samen ambitieuze prestatiedoelen nastreven.

De inspectie definieert OGW als het realiseren van maximale leeropbrengsten voor alle leerlingen: 'eruit halen wat erin zit'. Een systematische aanpak wordt van groot belang geacht: bij beslissingen over de inrichting van het onderwijs gebruikmaken van instrumenten waarmee de vorderingen van leerlingen nauwkeurig gevolgd kunnen worden. Die meetinstrumenten dienen beter inzicht te geven in de (veelal) uiteenlopende onderwijsbehoeften van leerlingen, en op basis daarvan zou het onderwijs beter op die diverse onderwijsbehoeften moeten worden afgestemd. Op basis van het inzicht in de onderwijsbehoeften en andere informatie (zoals kennis over de 'normale', gemiddelde groei van leerlingen in een bepaalde schoolperiode) zouden bovendien expliciete, heldere prestatiedoelen moeten worden geformuleerd en nagestreefd. Goed op onderwijsbehoeften en geformuleerde doelen afgestemd onderwijs zou vervolgens tot maximale leeropbrengsten moeten leiden (figuur 1).

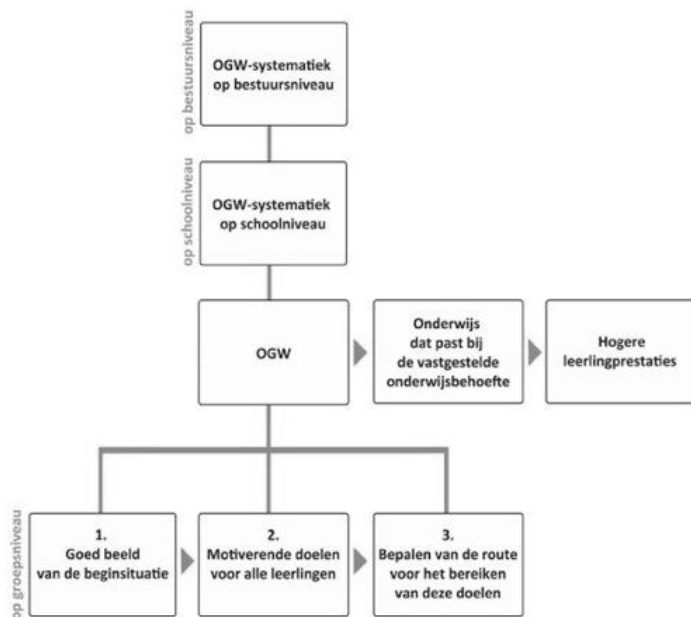
Op basis van het voorgaande kunnen van OGW drie kerncomponenten onderscheiden worden (weergegeven in de drie onderste blokken van figuur 1), waarin opnieuw de stapsgewijze aanpak van het proces van kwaliteitszorg terugkomt:

- het bepalen van de *beginsituatie* van de leerlingen, lesgroepen en de school als geheel in termen van prestatieniveaus en de mate waarin de leerlingen alle onderdelen van de leerstof wel/niet beheersen (bepaling van de onderwijsbehoeften van leerlingen, waarbij het gebruik van leerlingvolgsystemen van belang is);
- het definiëren van de *gewenste situatie* (expliciete, heldere doelen die aangeven wat het onderwijs op een bepaald toekomstig moment dient op te leveren); dit moet *doelgericht* (in plaats van *activiteitengericht*) handelen stimuleren;

- het op basis van kennis van de beginsituatie en de beoogde situatie weloverwogen bepalen van de *instructiebenadering* (zowel qua leerstofinhoud als didactiek als klassenmanagement) die tot de gewenste situatie moet leiden (afgestemd onderwijs).

Deze drie elementen van OGW zijn op groepsniveau, op schoolniveau en op bestuursniveau van belang. In figuur 1 zijn ze op groepsniveau uitgesplitst, en in deze en de twee volgende paragrafen geven we vooral aan het groeps- en schoolniveau verdere uitwerking. In paragraaf 4.4.3 maken we enkele opmerkingen over de bredere context.

Op groepsniveau vormen de OGW-elementen simpelweg de kern van goed onderwijs: het bepalen van de beginsituatie en gewenste situatie, en vervolgens de weg van A naar B. Van Gelder, Oudkerk Pool, Peters en Sixma (1973) benadrukten het belang van de samenhang tussen deze componenten al zo'n veertig jaar geleden in hun *Didactische analyse*. Men zou verwachten dat leraren zich deze aanpak tijdens hun vooropleiding hebben eigen gemaakt, maar uit de Onderwijsverslagen van de afgelopen jaren blijkt dat dit te vaak niet terug is te zien in het handelen van leraren.



Bron: Visscher, 2012

Figuur 1: Componenten en beoogde effecten van opbrengstgericht werken

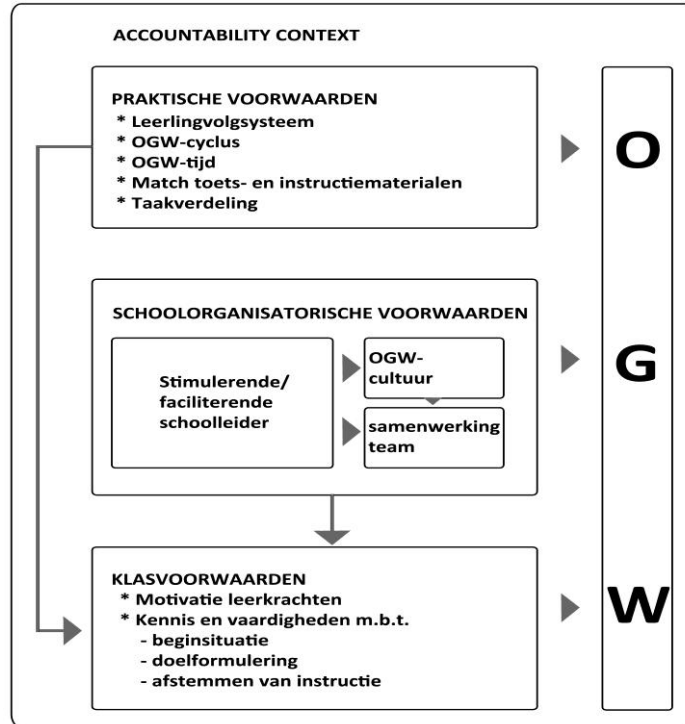
De beschikbaarheid van moderne toetsinstrumenten zoals leerlingvolgsystemen én het opbrengstgerichte overheidsbeleid voegen wel een nieuwe dimensie aan het professionele handelen binnen scholen toe. Zo moet men leren om de leerlingvolgsystemen goed te gebruiken (analyses kunnen maken en de resultaten ervan correct kunnen interpreteren), en om prestatiedoelen te formuleren op meerdere niveaus (groep, school en bestuur) én op meerdere manieren (zowel leerstofinhoudelijk als normgerefeerd). Verder moet een school *als organisatie* ook meer opbrengstgericht gaan functioneren: onder andere in teamverband afspraken maken over doelen, resultaten systematisch evalueren, en onderling bijvoorbeeld effectieve instructieaanpakken uitwisselen.

In de kern is het doel van OGW *deliberate practice*: onderwijsprofessionals worden gestimuleerd en ondersteund (onder meer met gegevens over de leerlingvorderingen) om individueel en in teamverband meer expliciet en overwogen beslissingen te nemen over het doel, de inhoud en de didactiek van hun onderwijs, en om vervolgens de effecten van gemaakte keuzen te evalueren. De verwachting is dat dit tot beter onderwijs én tot betere leerlingresultaten leidt, mede doordat men door continue effectevaluatie leert wat werkt.

Visscher en Ehren (2011) geven aan dat wetenschappelijk onderzoek sterke ondersteuning biedt voor elk van de drie genoemde componenten van OGW, en dat er goede redenen is om in OGW te investeren. Daarbij moet volgens hen wel aan diverse voorwaarden worden voldaan.

5.4.2 Voorwaarden voor opbrengstgericht werken

In de literatuur over *data-driven instruction* en *schoolprestatiefeedback* (bijvoorbeeld Visscher 1996, 2002) wordt gewezen op de voor OGW belangrijke voorwaarden. De afgelopen jaren is hiermee ervaring opgedaan tijdens een Focus-project van de Universiteit Twente, waarbij een groep van ruim honderd basisscholen is getraind in opbrengstgericht werken (zie de website project-focus.gw.utwente.nl). Enkele van deze voorwaarden halen we hier naar voren (figuur 2) (zie verder Visscher & Ehren, 2011).



Figuur 2: Voorwaarden voor opbrengstgericht werken

Een centrale voorwaarde is dat *schoolteams* gemotiveerd zijn om tijd en energie te steken in deze nieuwe manier van werken. Leraren, schoolleiders en interne begeleiders zullen zich nieuwe kennis eigen moeten maken en een nieuwe manier van werken moeten aanleren (bijvoorbeeld het maken van analyses met leerlingvolgsystemen). Het vervangen van oude routines door nieuwe gaat alleen lukken als men de zin daarvan inziet en het daarom graag wil. Het kost namelijk tijd en moeite – twee schaarse zaken, want er moet al zoveel in het onderwijs. In dit verband is het tekenend dat bepaalde met OGW verbonden activiteiten, zoals leerlingvolgsysteemgebruik, niet altijd worden gezien als instrumenten die het mogelijk maken om de kwaliteit van de kerntaak te verbeteren, maar als zaken die vooral tijd kosten, tijd die men niet aan het lesgeven kan besteden (Visscher, Witziers & Scheerens, 2007). Wanneer de focus op de prestaties van leerkrachten als bedreigend wordt ervaren, dan kan dit een andere motivatiebedreigende factor zijn.

Veel hangt ook samen met de mate waarin het maximaliseren van de opbrengsten centraal staat in de *schoolcultuur*. Opbrengstgerichte scholen stellen hoge prestaties in de kernvakken centraal, zowel voor getalenteerde als voor minder getalenteerde leerlin-

gen. Scholen verschillen echter sterk in de mate waarin uit het handelen op alle niveaus blijkt dat men hoge prestaties voor alle leerlingen echt van groot belang acht.

In feite vraagt OGW om een type *schoolorganisatie* dat in veel scholen een metamorfose vereist. Allereerst vereist het dat de leeropbrengsten worden gezien als het resultaat van de op groeps- en op schoolniveau genomen beslissingen en uitgevoerde activiteiten. Die beslissingen en activiteiten verschillen in kwaliteit en resulteren daardoor in verschillende opbrengsten. Scholen moeten daarom resultaten mede aan het eigen handelen toeschrijven, en daarbij de vraag stellen hoe het beter kan. Dat dit van belang is, blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat zelfs de groep scholen met erg veel gewichtenleerlingen, scholen omvat die beter presteren dan scholen zonder gewichtenleerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Een kritische blik op het eigen professionele handelen is dus gewenst. In veel groepen en scholen is dit echter nog (lang) geen werkelijkheid, gezien de lage scores op de inspectie-indicatoren voor het evalueren van leerlingresultaten, en voor het daaraan verbinden van consequenties (Inspectie van het Onderwijs, 2011). De impliciete redenering lijkt vaak: ‘We hebben het altijd zo gedaan. De resultaten zijn het ene jaar beter dan het andere; dat is logisch, want de ene groep is de andere niet’ (waarmee impliciet eigenlijk wordt gezegd: ‘Aan mij/ons heeft het niet gelegen’).

Verder is een stimulerende en faciliterende *schoolleider* onontbeerlijk (Wayman & Stringfield, 2006; Young, 2006). De schoolleider functioneert idealiter (vaak in samenwerking met de interne begeleider) als gangmaker en bewaker van het proces van opbrengstgericht werken, door ervoor te zorgen dat de opbrengstenanalyses tijdig beschikbaar zijn, dat het teamoverleg daarover tijdig plaatsvindt, en dat schoolbrede afspraken worden gemaakt over de verbeterpunten van de school voor het komend schooljaar. Een schoolleider die de kwaliteit van leeropbrengsten hoogacht zal de daadwerkelijke uitvoering van de gemaakte school- en groepsplannen ook monitoren. Naast deze elementen van taakgericht leiderschap (planning en controle) kan de schoolleider bij OGW ook van grote betekenis zijn voor het bevorderen van de benodigde samenwerking tussen leerkrachten, voor het creëren van een veilig schoolklimaat (geen rigide afrekencultuur, maar een cultuur waarbinnen prestatie-evaluatie de basis vormt voor het werken aan verbetering), en voor het zorgen voor de ondersteuning van leraren wanneer dit nodig is.

OGW is daarnaast pas mogelijk wanneer aan een aantal praktische voorwaarden is voldaan. Scholen dienen te beschikken over een goed met leerlingdata gevuld *leerlingvolgsysteem* dat alle relevante analyses ondersteunt. En: hoe beter de match tussen de gebruikte toetsen en de leerstof is, des te eenvoudiger het voor de leerkracht is om onderwijs op toetsresultaten af te stemmen. Overigens is deze match sterker tussen de

methodetoetsen en de methodestof, dan tussen de Cito-leerlingvolgsysteemtoetsen en de methodestof.

Tot slot is het van belang dat schoolteams simpelweg *voldoende tijd* hebben om opbrengstgericht te werken: bijvoorbeeld tijd om resultaten te analyseren en bespreken, doelen te stellen, en aanpakken af te spreken. Een goede taakverdeling helpt daarbij: wie voert de toetsdata in in het leerlingvolgsysteem, wie is verantwoordelijk voor de data-analyse, wie organiseert het overleg over de opbrengsten? Maar bijvoorbeeld ook: hoe observeren we lessen en geven we daarover feedback om greep op de onderwijskwaliteit te krijgen en die te verbeteren? Het werken aan de hand van een vaste cyclus van jaarlijks terugkerende OGW-kernactiviteiten kan helpen voorkomen dat bepaalde activiteiten erbij inschieten.

5.4.3 Hoe opbrengstgericht werken basisscholen?

De publicaties van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2010a, 2010b) en anderen (Blok, Otter & Roeleveld, 2002; Bulder, 2008; Janssens, 2005; Ledoux et al., 2009; Visscher et al., 2007) geven een beeld van Nederlandse basisscholen dat op belangrijke punten schril afsteekt bij de in het voorgaande gepresenteerde voorwaarden voor opbrengstgericht werken.

Zoals eerder werd aangegeven werkt volgens de criteria die de Inspectie van het Onderwijs hanteert nog slechts een minderheid van basisscholen (25 à 30 procent) opbrengstgericht, vijf jaar nadat toenmalig staatssecretaris Dijkzwa van OCW het OGW-beleid op de politieke agenda zette. Uit onderzoek van de inspectie (2010b) en projecten waarin scholen worden getraind in opbrengstgericht werken (Visscher, Peters & Staman, 2010) komt een sterke onderbenutting van leerlingvolgsystemen naar voren.



Bovenstaande illustratie uit een strip van *Calvin & Hobbes* (met dank aan Robert Slavin) heeft veel overeenkomst met de problematiek van schoolprestatiefeedback: we

hebben iets dat naar onze mening voor de beoogde gebruiker ervan van grote waarde is, maar merkwaardigerwijs wil de doelgroep er niet of nauwelijks gebruik van maken. Nieuwe, waardevolle informatie blijkt een onvoldoende voorwaarde voor het gebruik ervan en voor het verbeteren van prestaties. Meer concreet kan hierbij op de volgende problemen worden gewezen:

1. De toetsgegevens worden niet altijd zo ingevoerd dat alle leerlingvolgsysteemanalyses gemaakt kunnen worden.
2. Veel schoolteams zijn onbekend met veel van de mogelijkheden om de leerprestaties te analyseren. Vooral analyses op het niveau van de leerling en per meetmoment worden uitgevoerd. Analyses van patronen in de school- en leerjaarprestaties over meerdere schooljaren, evenals analyses van de vaardigheidsgroei en de zogenaamde categorieënanalyses, bieden echter een aanzienlijk bredere basis voor schoolverbetering.
3. Leerlingvolgsysteemgegevens worden vooral gebruikt voor verantwoordingsrapportages aan ouders en de inspectie, en voor het bieden van remediëring (Blok et al, 2002; Bulder, 2008) aan enkele (zeer) zwak presterende leerlingen. Van een grondige evaluatie en diagnose van de prestaties van alle leerlingen is nog weinig sprake, net zo min als van reflectie op de vraag hoe het onderwijs voor elk van die leerlingen het beste kan worden vormgegeven.
4. Bij de interpretatie van de leerlingvolgsysteemoutput worden ernstige fouten gemaakt, waardoor bijvoorbeeld onterecht de conclusie wordt getrokken dat bepaalde groepen leerlingen geen extra aandacht nodig hebben.
5. Doorgaans is er weinig tijd gereserveerd voor het in teamverband bespreken van de leerlingvolgsysteemresultaten en voor het nemen van maatregelen die tot (nog) betere prestaties moeten leiden.

Deze vorm van onderbenutting van evaluatiegegevens is niet uniek. Weiss en Bucuvalas (1980) komen op basis van jarenlang onderzoek naar het gebruik van evaluatieresultaten tot de volgende oorzaken voor onderbenutting:

- De doelgroep ontvangt de evaluatiegegevens niet.
- De doelgroep begrijpt de gegevens niet of gelooft die niet.
- Men heeft geen idee hoe de prestaties verbeterd zouden kunnen worden.
- Vaardigheden, competenties en middelen schieten tekort.
- Het is moeilijk om controversiële veranderingen door te voeren.

Zoals eerder aangegeven reflecteert een minderheid van scholen kritisch op zichzelf als mogelijke veroorzaker van tegenvallende prestaties (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Wanneer zo'n instelling ontbreekt, verliest prestatiefeedback sterk aan betekenis. Ook zal het feit dat het zo complex is om evaluatieresultaten te vertalen in handelingsalternatieven, het gebruik van leerlingvolgsysteemoutput niet bevorderen.

De inspectie wijst erop (Inspectie van het Onderwijs, 2011) dat veel scholen er niet in slagen om het onderwijs qua aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd goed af te stemmen op de verschillen tussen leerlingen, en dat er over de jaren heen ook geen progressie in deze vaardigheid valt waar te nemen (tussen de laatste twee Onderwijsverslagen daalde het aantal scholen dat hier voldoende op scoort zelfs van 60 naar 52 procent). De inspectie signaleert eveneens een daling in de percentages scholen die het onderwijsproces en de leerlingresultaten jaarlijks evalueren (van 39 naar 32 procent).

De zorgvuldige aanpassing van de instructie vergt genoemde *deliberate practice* en vakinhoudelijke expertise waarover niet alle leerkrachten in voldoende mate beschikken. Het laatste hangt onder meer samen met de zeer beperkte vakdidactische scholing die op veel pabo's wordt gegeven (KNAW, 2009). Voor het vak rekenen is dit gemiddeld vijftig uur, op basis waarvan een afgestudeerde bevoegd is om in *alle* groepen van het primair onderwijs rekenen te geven.

Weinig scholen formuleren op school- en op groepsniveau precieze en evalueerbare prestatiedoelen, die men op een exact bepaald toekomstig moment wil behalen (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). In de eerder genoemde Focus-training voor opbrengstgericht werken (Visscher et al., 2010) gaven 250 leerkrachten, schoolleiders en intern begeleiders bijvoorbeeld de volgende soorten antwoorden op de vraag naar de doelen die men voor het komend schooljaar had voor rekenen: 'We gaan zo goed mogelijk ons best doen', 'We willen zo hoog mogelijke scores halen', 'We willen het rekenboek uit krijgen dit schooljaar', 'We gaan onze bottlenecks analyseren', 'We gaan een nieuwe rekenmethode aanschaffen' of 'We willen hoge scores halen, die passen bij ons soort leerlingen.'

In weinig scholen is het formuleren van het volgende soort *resultaatdoelen* (in plaats van inspanningsdoelen) gangbaar:

- 'Tussen de leerlingvolgsysteem-middenafname en de eindafname in groep 4 is de vaardigheidsgroei van mijn A-leerlingen 9 punten, van de B-leerlingen 9 punten, van de C-leerlingen 12 punten, de D-leerlingen 8 punten, en van de E-leerlingen 10 punten.'
- 'De leerlingen uit de instructieonafhankelijke groep hebben aan het eind van het schooljaar het optellen en aftrekken tot twintig geautomatiseerd' (groep 3).

Wat de inrichting van het huidige Nederlandse systeem van rekenschap afleggen betreft, valt op te merken dat die in steeds grotere mate gericht is op de evaluatie van toetsscores, en dat het risicogerichte toezicht van de inspectie waarschijnlijk vooral opbrengstgericht werken in taal en rekenen stimuleert. Daarbij streven scholen vooral

naar voldoende *gemiddelde* scores voor hun leerlingen op de (Cito)toetsen die in het toezicht worden gebruikt. Hetzelfde groepsgemiddelde kan echter sterk verschillende situaties representeren (bijvoorbeeld veel leerlingen rond het gemiddelde dan wel sterke uitschieters naar boven en naar beneden). Er zijn weinig externe prikkels om opbrengstgericht werken ook in andere leerstofdomeinen (bijvoorbeeld wereldoriëntatie, of het sociale domein) te stimuleren, of om scholen bijvoorbeeld te motiveren om tot een maximale groei in de leerprestaties van alle individuele leerlingen te komen, in plaats van alleen een zo hoog mogelijke gemiddelde score op de Cito Eindtoets in groep 8.

Als we de op evaluatie gebaseerde aanpak van OGW echt willen laten werken, dan moeten we vooral ook een manier vinden om ervoor te zorgen dat de condities waaronder de leerlingvolgsysteemtoetsen op scholen worden afgenomen uniform zijn. Dat is nu niet het geval, waardoor de resultaten ook niet op alle scholen valide zijn. Daardoor is de spiegel die scholen zichzelf en de inspectie in die gevallen voorhouden ook niet helder. Dat moet veranderen, maar wel op zo'n manier dat de tests niet zo *high stakes* worden dat scholen geneigd zullen zijn om de werkelijkheid op andere wijze, via voordelige afnamecondities, te verfraaien.

5.5 Prestatiefeedback en de kwaliteit van onderwijs

Scholen en onderwijssystemen zijn, anders dan verbanden zoals gezin en familie, organisatorische verbanden die – zeker in de moderne samenleving – met het oog op het bereiken van een doel in het leven zijn geroepen. Uit dit basale gegeven kan worden afgeleid dat het voor de hand ligt de inrichting van die organisatievormen te kiezen in overeenstemming met het doel (of de doelen) die met die organisatie worden nagestreefd (zie Coleman, 1997). Belangrijke elementen zijn dan de inrichting van een *feedbackstructuur* – op zo'n manier dat in alle fasen van het proces, voor alle betrokkenen, zichtbaar is of doelen en tussendoelen worden bereikt – en een zodanige toedeling van verantwoordelijkheden en handelingsmogelijkheden dat alle betrokkenen in staat zijn om de bijdrage te leveren die nodig is voor de functie die ze binnen de organisatie vervullen. Belangrijk is daarbij dat de stimuli (op individueel en groepsniveau) gekoppeld zijn aan de doelen van de organisatie. De belangen van werknemers (zoals salaris of status, of werkcondities, zoals faciliteiten, autonomie of verantwoordelijkheden) zijn dan verbonden met de kwaliteit of kwantiteit van de geleverde bijdrage.

Het resultaat daarvan is dat ook het sociale systeem binnen de organisatie de formele doelen ondersteunt, door het ontstaan van sociale bindingen en normen die de doelen van de organisatie ondersteunen en versterken. Coleman (1997) spreekt in dit verband

van *output-driven* organisaties: scholen die zo zijn georganiseerd dat de primaire bouwstenen van de organisatie zijn ingericht met het oog op de doelen van de organisatie. Anders dan in hiërarchisch gestructureerde organisaties zijn resultaatgestuurde organisaties zo veel mogelijk ingericht rond directe verbindingen tussen de inspanning van de medewerker en het resultaat daarvan, in het geval van scholen dus het maximaliseren van leerresultaten. Resultaatgestuurde organisaties staan dus tegenover organisatievormen waarbinnen het verband tussen deeltaken en eindproduct niet zichtbaar is, en de coördinatie hiërarchisch verloopt, evenals de evaluatie van het resultaat.

Dit uitgangspunt vestigt de aandacht op een belangrijke conditie voor het succes van de beschikbaarheid van informatie over onderwijsprestaties en het gebruik daarvan. Naast randvoorwaarden zoals beschikbaarheid van kennis, tijd, hulpmiddelen en de aanwezigheid van motivatie, afspraken en sturing, is van groot belang dat scholen functioneren als resultaatgestuurde organisaties. Van de beschikbaarheid en toepassing van gegevens over leerprestaties kan vooral effect worden verwacht, als op alle niveaus sprake is van:

- korte *feedbackloops* (resultaten van het handelen zijn direct zichtbaar);
- taken en verantwoordelijkheden die zo veel mogelijk rechtstreeks gekoppeld zijn aan de (tussen)doelen van de organisatie (in dit geval: maximale leerresultaten);
- een sociale structuur waarin ook de informele normen die het gedrag van mensen sturen, op die doelen gericht zijn.

Het komt ons voor dat vooral de mate waarin scholen erin slagen zich als resultaatgestuurde organisatie in te richten, bepalend zal zijn voor het effect dat van de beschikbaarheid en het gebruik van informatie over schoolprestaties te verwachten is. De voorgaande paragrafen maken duidelijk dat dit aspect nog weinig aandacht heeft gekregen, zowel op beleidsniveau als op het niveau van scholen en besturen. Uit onze analyse volgt dan ook dat aandacht voor de manier waarop de werkwijze van opbrengstgericht werken met de basale inrichting van de organisatie verbonden kan worden, veel meer centraal zou moeten staan.

In dat verband maken we ten slotte nog de volgende opmerkingen. De in beleidsnota's bepleite systematische aanpak voor OGW op schoolniveau en op bestuursniveau (de bovenste twee blokken in figuur 1) impliceert dat OGW minder afhankelijk zou moeten zijn van de individuele initiatieven van een deel van de leraren, en procedureel verankerd moet zijn in de hele schoolorganisatie, en op bestuursniveau. Een dergelijke systematiek zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het werken met een vaste schooljaarcyclus van opbrengstgerichte activiteiten. Op vaste tijdstippen in het schooljaar worden dan teambreed de startsituaties van leerlingen, leraren en de school geanalyseerd en

besproken, waarbij afspraken worden gemaakt over doelen en instructiestrategieën. Op een later tijdstip (bijvoorbeeld bij de volgende afname van de leerlingvolgsysteemtoetsen) worden de behaalde resultaten opnieuw geëvalueerd en besproken. Laatstgenoemde activiteit kan daarna de uitgangssituatie van een nieuwe opbrengstgerichte cyclus vormen. Vanuit het belang van de school als resultaatgestuurd systeem is het daarbij bovendien nodig dat bij de implementatie van opbrengstgericht werken deze aanpak niet louter alleen als een methode wordt opgevat en ingevoerd, maar ook naar de uitgangspunten van de personele en organisatorische structuur wordt vertaald.

In paragraaf 5.1 werd onderscheid gemaakt tussen de verschillende functies die publieke informatie over schoolprestaties kan vervullen. Gezien het verschil in de aard van de gegevens (publieke prestatie-informatie zal vaak betrekking hebben op summatieve evaluatie, terwijl prestatiemetingen in een opbrengstgerichte werkwijze doorgaans formatief van karakter zijn) is het de vraag of publieke schoolprestatie-indicatoren een belangrijke rol spelen voor schoolverbetering à la OGW. Dat bevestigt nog eens de terughoudendheid waarvoor we, wat betreft deze functie van openbare prestatie-informatie van scholen, eerder aandacht vroegen (zie Visscher et al., 2001). Enerzijds lenen veel van de gegevens die voor opbrengstgericht werken nodig zijn, zich niet voor publieke presentatie, en evenmin dragen ze bij aan vervulling van de andere functies (Doolaard & Karstanje, 2001; Karsten, Dijkstra & Bosker, 2004). Ook de manier waarop scholen OGW benaderen laat zien dat de zinvolle combinatie van de prestatiegegevens die voor de verschillende functies nodig zijn, niet in de rede ligt.

Aan de publicatie kunnen ook nadelen verbonden zijn. Een systeem van het afleggen van rekenschap waarin toetsgegevens worden gebruikt om scholen te evalueren en te controleren, stimuleert scholen om deze gegevens te gebruiken voor de inrichting van hun onderwijsproces (Ehren & Honingh, 2011). Onderzoek in de Verenigde Staten laat zien dat dit kan leiden tot effectiever onderwijs, maar ook dat een sterke focus op toetsresultaten (inclusief *targets* en sancties gekoppeld aan toetsresultaten) tot schadelijke neveneffecten kan leiden, zoals versmalling van het curriculum en de instructie tot de getoetste leerstofdomeinen en vaardigheden (Ehren & Star, in voorbereiding). De kwaliteit van de toets – bijvoorbeeld de mate waarin toetsonderdelen en item-formats voorspelbaar zijn, en een beperkte set trainbare leerlingvaardigheden meten – en de wijze waarop toetsscores worden gebruikt om scholen te evalueren (al dan niet gecorrigeerd voor leerlingachtergrondkenmerken en het stellen van targets voor afzonderlijke vakken) beïnvloeden de mate waarin OGW wordt gestimuleerd, dan wel tot perverse effecten leidt (strategisch gedrag, *window dressing*).

In hoeverre de veranderingen onder invloed van de verschillende toetsgegevens werkelijke verbeteringen inhouden voor de leerlingen, en in het bijzonder voor de zwakkere

leerlingen, hangt onder meer af van de schoolleiding en de bestuurlijke omgeving. Te gemakkelijk wordt verondersteld, zoals in de Wet goed onderwijs, goed bestuur, dat er een verband is tussen bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur kan op papier voldoen aan allerlei codes die inmiddels circuleren, maar het is de vraag of de met de codes beoogde kwaliteit ook in werkelijkheid aanwezig is en functioneert. Onderzoek (National Research Council, 2003; Pellegrino, 2006) laat zien dat de veranderingen vaak meer gericht zijn op het besteden van tijd en aandacht aan de verbetering van de toetsresultaten op zich, dan op veranderingen in de kwaliteit en de effectiviteit van de instructie. Dergelijke codes, en ook OGW, gaan te vaak uit van een rationele top-down-georiënteerde sturingsvorm (Waslander, 2012). Bij die sturingsvorm kan het meer gaan om controle, dan het – met vallen en opstaan – werken aan echte kwaliteitsverbetering.

Tegen een dergelijk gebruik van indicatoren en toetsgegevens waarschuwden de Amerikaanse onderzoekers Bryk en Hermanson (1993) al vroeg, toen zij onderscheid maakten tussen de opvatting van de schoolorganisatie als een rationele bureaucratie en die van scholen als kleine gemeenschappen. De bureaucratische organisatie wordt gemanaged en oefent controle uit door instrumenten als taakomschrijvingen, regels, communicatie- en informatienetwerken, en door verantwoordingssystemen. Dit systeem staat op zijn beurt onder controle van besturen en toezichhouders.

Hoewel er veel voor te zeggen is om de school ook als een formele organisatie te zien, blijven in deze benadering juist die elementen onderbelicht die centraal staan in benaderingen die wijzen op het belang van gemeenschapskenmerken, en een organisatiestructuur die leidt tot sociale processen die de formele doelen van de school ondersteunen en bevorderen. Behalve om in de sociale structuur van de school verankerde normen, gaat het ook om de informele en duurzame relaties op een school, en de informatie die wordt overgedragen in de verschillende persoonlijke interacties. Moolenaar (2010) heeft laten zien dat juist deze onderlinge banden (sociaal kapitaal) cruciaal zijn voor de wil en het vermogen tot schoolverbetering. Dat is ook een inzicht dat in de personeels- en organisatiewetenschappen groeit (Burke & Cooper, 2006): sturen op betrokkenheid levert betere prestaties op. Binnen de laatstgenoemde benadering staat het creëren van een psychologische band tussen de doelen van medewerkers en de doelen van de organisatie centraal (Arthur, 1994). De nadruk komt dan te liggen op het stimuleren van betrokken medewerkers, die hun autonome bevoegdheid zullen gebruiken om tot de hoogst mogelijke prestaties te komen, en zo bij te dragen aan het realiseren van de organisatiedoelen (Organ, 1988).

In antwoord op de titel van dit hoofdstuk, de vraag of schoolprestatiefeedback dé sleutel is tot schoolverbetering, kan resumerend het volgende worden geconcludeerd. In de eerste plaats is het zeer de moeite waard om als resultaatgerichte school op basis van

geanalyseerde prestatiefeedback ambitieuze SMART-doelen te formuleren, én op wel-overwogen wijze instructie vorm te geven, zodanig dat de kans op doelrealisatie zo groot mogelijk is. De wetenschappelijke ondersteuning voor een dergelijke werkwijze is sterk. In de tweede plaats is duidelijk dat de transformatie van scholen in resultaatgerichte organisaties in veel scholen een enorme cultuuromslag vereist én een meerjarige professionaliseringsinspanning op alle niveaus (bestuur, schoolleiding, leerkrachten).

Tot slot, voor het slagen van OGW is de betrokkenheid en inzet van leraren en schoolleiders (werken aan doelen waarvoor men zelf gemotiveerd is) een kernvoorwaarde, evenals de mate waarin we erin slagen om een goede balans te vinden tussen prestatiefeedback als instrument voor schoolverbetering en prestatie-evaluatie als middel voor externe verantwoording. Externe rekenschap die wordt ingevuld met sterke regels, beloningen en sancties, zodanig dat scholen zich gaan richten op het voldoen aan de externe standaarden als primair doel, heeft als risico dat de onderwijskwaliteit niet noodzakelijkerwijs verbetert. De reeds genoemde ervaringen in de Verenigde Staten geven eerder de indruk dat de onderwijskwaliteit kan verslechteren door de *high stakes* toetsen en dat de arbeidsmotivatie binnen scholen sterk afneemt. Daarmee ligt én bij scholen en besturen én bij de overheid een grote verantwoordelijkheid om OGW te realiseren.

Literatuur

Arthur, J.B. (1994). Effects of human resource systems on manufacturing performance and turnover. *Academy of Management Journal*, 37, p. 670-687.

Bekkers, V.J.J.M., Kool, D. de, & Straten, G.F.M. (2012). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Blok, H., Otter, M., & Roeleveld, J. (2002). *Leerlingvolgsystemen: Praktische lessen uit onderzoek*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen, Universiteit van Amsterdam.

Burke, R.J. & Cooper, C.L. (2006). *The human resources revolution. Why putting people first matters*. Oxford/Amsterdam: Elsevier Science.

Bryk, A.S. & Hermanson, K.L. (1993). Educational indicator systems: Observations on their structure, interpretation and use. *Review of Research in Education*, 19, p. 451-484.

Bulder, J.C. (2008). *Interpretatie en gebruik van feedback uit het CITO-LOVS leerlingvolgsysteem*. Enschede: Onderwijskunde.

Coleman, J.S. (1997). Output-driven schools: Principles of design. In: J.S. Coleman et al. *Redesigning American education*. Boulder: Wetview Press, p. 13-38.

Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R., & Visscher, A. (red.) (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum.

Dijkstra, A.B. & Witziers, B. (2001). Kwaliteit van scholen en keuzeprocessen in het onderwijs. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum, p. 139-154.

Doolaard, S. & Karstanje, P. (2001). Gebruik van publieke prestatie-indicatoren voor schoolverbetering. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum, p. 155-171.

Ehren, M.C.M. & Honingh, M. (2001). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. *Studies in Educational Evaluation*, 37 (4), p. 239-248.

Ehren, M.C.M. and Star, J. (in voorbereiding). Test-preparation strategies in Math. *American Educational Research Journal*.

Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G. & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO/Kohnstamm Instituut.

Gelder, L. van, Oudkerk Pool, T., Peters, J. & Sixma, J. (1973). *Didactische analyse*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2011). *Evidence-based werken in het onderwijs*. Lezing voor de Teachers Academy van de Universiteit Maastricht, p. 23-11- 2011.

Houtveen. T. (2011). *Toetsgekte*. Didactief, 41 (9), p. 3.

Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs; een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 1010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie; Over Onderwijstoezicht en Educational Governance* (oratie). Enschede: Universiteit Twente.

Janssens, F.J.G. (2012). The evaluation of the impact of the publication of school performance indicators in the Netherlands. *International Journal on Education Policies*, 6, in druk.

Karstanje, P.N. (1996). Kwaliteitszorg op instellingsniveau. In: *Gids voor Onderwijsmanagement*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, p. 1-32.

Karsten, S., Dijkstra, A.B. & Bosker, R.J. (2004). Openbaarmaking van prestatiegegevens in het basis- en voortgezet onderwijs. Een balans na zeven jaar. *Pedagogische Studiën*, 81, p. 397-403.

KNAW (2009). *Rekenonderwijs op de basisschool. Analyse en sleutels tot verbetering*. Amsterdam: KNAW.

Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M. & Krüger, M. (2009). *Opbrengstgericht werken over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Meijer, A. (2006). *Eindrapportage deelevaluatie informatie Onderwijsinspectie op het internet*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Ministerie OCW (2011). *Actieplan Basis voor presteren*. Bijlage bij brief minister OCW, 23 mei 2011.

Moolenaar, N. (2010). *Ties with potential: Nature, antecedents, and consequences of social networks in school teams*. Universiteit van Amsterdam: Academisch proefschrift.

National Research Council (2003). *Assessment in support of instruction and learning*. Washington, DC: National Academies Press.

Organ, D.W. (1988). *Organizational citizenship behavior: the good soldier syndrome*. Lexington, MA: Lexington Books.

Pellegrino, J. (2006). *Rethinking and redesigning curriculum, instruction, and assessment*. Paper commissioned by the National Center on Education and the Economy for the New Commission on the Skills of the American Workforce (www.skillscommission.org).

Veenstra, R., Dijkstra, A.B., Karsten, S., & Visscher, A. (2001). Standaarden in de praktijk. Beoordeling van de publicaties van schoolprestaties door de inspectie en in dagbladen. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum, p. 251-261

Visscher, A.J. (1996). The implications of how school staff handle information for the usage of school information systems. *International Journal of Educational Research*, 25 (4), p. 323-334.

Visscher, A.J. (2002). A framework for studying school performance feedback systems. In: A.J. Visscher & R. Coe (2002). *School improvement through performance feedback*. Lisse: Swets & Zeitlinger.

Visscher, A., Dijkstra, A.B., Karsten, S., & Veenstra, R. (2001). Standaarden en aanbevelingen voor de publicatie van schoolprestatie-indicatoren. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum, p. 239-250.

Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van opbrengstgericht werken*. Analyse in opdracht van de Kenniskamer van het Ministerie van Onderwijs. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/07/13/de-eenvoud-en-complexiteit-van-opbrengstgericht-werken.html>.

Visscher, A., Peters, M. & Staman, L. (2010). Het Focus project: opbrengstgericht werken op basis van prestatiefeedback. *Panama-Post*, 39 (4), p. 55-60.

Visscher, A.J., Witziers, B., & Scheerens, J. (2007). *Omvang en oorzaken van bureaucratisering in het onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Waslander, S. (2011). Sturen met beleid: over de problematische aannames achter het Actieplan Beter Presteren. In: Berg, D. van den (red.), *Duurzaam innoveren binnen smalle marges. Meso Focus 84*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Wayman, J.C., & Stringfield, S. (2006). Technology-supported involvement of entire faculties in examination of student data for instructional improvement. *American Journal of Education*, 112 (4), p. 549-571.

Weiss, C., & Bucuvalas, M. (1980). *Social science research and decision-making*. New York: Colombia University press.

Wolf, I. de & Janssens, F.J.G. (2007). Effects and side effects of school inspections and accountability in education: a review of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33, p. 379-396.

Young, V.M. (2006). Teachers' use of data: Loose coupling, agenda setting, and team norms. *American Journal of Education*, 112 (4), p. 521-548.

E De relatie tussen toezichthouder en burger: een beschouwing

Bert Bulder

E.1 Leidt professionalisering van toezicht tot vervreemding van de burger?

Toezicht is een vak. Daarbij hoort een vakmatig jargon en gedeelde begrippen en inzichten. Het toezichtvak heeft zich de laatste twintig jaar echt ontwikkeld. Er is een vereniging van toezichthouders (VIDE) die dat stimuleert. Toezichthouders discussiëren met vakgenoten uit alle domeinen over hun credo van ‘risicogestuurd toezicht’ en ze kennen hun klassiekers, zoals het werk van Sparrow, dat hun heeft geleerd dat het niet om de regels gaat maar om de oplossing van maatschappelijke problemen (Sparrow, 2000). Ze kunnen reflecteren op de processen die het spel vormen tussen inspecteur en geïnspecteerde. Dat geldt ook voor de toezichthouders van de Inspectie van het Onderwijs, die de laatste decennia hun professionaliteit hebben ontwikkeld tot een dubbele professionaliteit. Ze waren al connaisseurs in hun eigen domein van onderwijs. Nu zijn ze ook het vak van toezichthouder gaan professionaliseren. Dit leidt tot de vraag of de sterkere professionele identiteit hen in de weg kan zitten omdat ze het contact met de burger verliezen. Staat die burger – en de gebruiker van onderwijs – binnen of buiten het kader van hun professionele leven?

Op twee manieren valt te betogen dat er een grens zou bestaan tussen toezichthouders en burgers. De ene is dat toezichthouders deel uitmaken van het professionele discours, in de bovengenoemde dubbele zin. Ze voelen zich allereerst een deel van de groep professionals die de dienst uitmaakt, in dit geval in het onderwijs. Het toezicht is dan een dialoog tussen professionals die zich gemakkelijk in elkaars rol kunnen verplaatsen en die een gezamenlijke taal spreken. Beide staan aan dezelfde kant, die van de institutionele wereld van het aanbod. Er is een grens waarachter de wereld van de burgers en onderwijsdeelnemers begint.

Een tweede redenering is dat toezichthouders bij de partij van de overheid zijn ingedeeld en dat vervolgens de wereld wordt gepresenteerd als een strijd van ‘de goede burger’ tegen die overheid. Toezichthouders worden in zo’n visie samen met de gehele overheid gemengd tot dit *flat character* dat lijnrecht tegenover de burgers staat. Het verhaal gaat dan, dat de inspectie het veld dwarsboomt met nutteloze regels en op kafkaëske wijze dwars zit met administratieve lasten (Mertens, 2011, p. 42). De hardwer-

kende onderwijsprofessional komt aan niets anders toe dan vragenlijsten invullen en inspecteurs ontvangen. En de burger als ouder of onderwijsdeelnemer ervaart vooral die andere ‘deugd’ van dit character: dat hij die burger die in knel zit met een kluitje het riet in stuurt omdat ‘de inspectie daar niet voor is’ (zie bijvoorbeeld Brenninkmeijer, 2012, naar aanleiding van de klachtenbehandeling door de Inspectie voor de Gezondheidszorg).

Nu zijn dat – mogelijk – karikaturen. Maar soms helpen die om een goed inzicht te krijgen in de situatie. Is de inspectie verkleefd met het veld, of versmelt ze met de overheid? Nu is het natuurlijk waar dat toezichthouders deel uitmaken van een professionele wereld, en zeker ook van de wereld van de overheid. Maar deze verbindingen worden soms voorgesteld als verklevingen: toezichthouders zouden zich niet meer kunnen losmaken om de burger een hand te geven. Als dat waar zou zijn, zou dat absurd zijn. Zijn toezichthouders niet veel meer de kampioen van de burger? Inspecteurs komen dagelijks met, maar indien nodig ook tegenover, de professionals in het veld op voor de belangen van burgers. En ze veroorloven het zich ook om een zelfstandig geluid te laten horen, ook tegenover de overheid, als ze zien dat het belang van burgers in de knel komt (zie bijvoorbeeld Barth & Van Beusekom, 2009).

Mijn stelling is dat toezichthouders zelf niet moeten kleven, maar zich ook niet moeten laten vastplakken. Het is onnodig om de samenleving in tweeën te delen en de toezichthouder aan de kant tegenover de burger te plaatsen. En in het geval van de Inspectie van het Onderwijs: ook de relatie met de onderwijsprofessional is niet zwart-wit. Er was een tijd dat het onderwijstoezicht vooral collegiaal toezicht was (Dodde, 2001). De oud-collega die langskwam voor een goed gesprek. De heimwee naar die tijd is niet terecht. Professionele leraren, directies en besturen hebben meer aan een inspecteur met een ander perspectief dan het hunne. Alleen op die manier verrijkt het toezicht de feedback op kwaliteit die in het onderwijs bestaat.

E.2 Hoe kunnen burger en toezicht elkaar de hand reiken?

E.2.1 Informatievoorziening aan burgers

Steeds meer toezichthoudende instanties maken hun bevindingen openbaar. De inspectie doet dat sinds 1998 (Janssens, 2012). Deze ontwikkeling zet steeds verder door. Het begon met brochures over leeropbrengsten van vo-scholen. Daarna is de informatievoorziening op internet uitgebreid (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visscher, 2001). Tegenwoordig worden in principe alle toezichtbevindingen gepubliceerd. Ook landelijke

media zijn daarbij betrokken, en publiceren jaarlijks lijsten waarin de resultaten van scholen op uiteenlopende manier worden samengevat.

Met de informatievoorziening wilde de inspectie de burger een basis geven voor *voice* (protesteren) of *exit* (met de voeten stemmen) (zie Karsten, Dijkstra, Veenstra & Visscher, 2001).¹ Door burgers bewust te maken van kwaliteitsverschillen, zouden prikkels moeten ontstaan die voorkomen dat scholen steeds slechter worden. Toch blijkt dit maar in beperkte mate zo te werken (Janssens, 2012). Een reden daarvoor is dat een marktachtige situatie met het bijbehorende gedrag in de praktijk minder voorkomt dan sommige theoretici veronderstellen. Onderzoek (Meijer, 2004, 2007) van de Universiteit Utrecht naar informatievoorziening door toezichthouders in binnen- en buitenlandse casus, wijst op twee belangrijke voorwaarden zijn waaraan informatievoorziening door toezichthouders moet voldoen om effect te hebben, dat wil zeggen: bijdraagt aan vermindering van risico's. De informatie moet relevant zijn én zij moet een groot bereik hebben (Visscher, Dijkstra, Karsten & Veenstra, 2001).

De vorm van de informatie kan soms de relevantie versluieren. De inspectie krijgt vaak als kritiek dat haar informatie te veel gericht is op het professionele discours met scholen (Janssens, 2012). Enerzijds betreft dat de vorm: gebruik van jargon en technische exercities met regressieanalyse en balansmodellen. De boodschap is dan wel relevant, maar niet voor iedereen transparant. Dit is deels op te lossen door de belangrijkste informatie in toegankelijke samenvattingen weer te geven. De inspectie publiceert inmiddels al beknopte samenvattingen naast de gebruikelijke rapporten. Dit is een manier om doelgroepen te scheiden (Visscher et al., 2001): de uitgebreide rapporten maken het mogelijk om in gesprek te gaan met onderwijsprofessionals, terwijl de publieksvriendelijke samenvattende rapporten vooral ouders bereiken. Om te beginnen ouders van zwakke scholen.

Naast de vorm is ook de inhoud van de communicatie een aandachtspunt. De interesse van burgers overlapt maar deels met die van andere stakeholders (Janssens, 2012). Het waarderingskader van de inspectie komt niet per definitie overeen met dat van ouders. Die vinden het misschien belangrijk dat 'hun soort mensen' de school bezoekt of dat er bepaalde buitenschoolse activiteiten worden georganiseerd.

Ik merk wel op dat het toezichthoudersperspectief in het onderwijs een breed perspectief wil zijn, dat ook volop relevant is voor onderwijsdeelnemers. Het is niet een contrast zoals bij de Voedsel en Warenautoriteit (VWA), dat naar de hygiëne van een restaurant kijkt en niet of het eten er wel smaakt. Het kader van de inspectie beoogt het

¹ De begrippen *exit* en *voice* verwijzen naar A. Hirschmans bekende theorie over burgergedrag als reactie op verslechtering van kwaliteit (Hirschman, 1970).

perspectief van de wetenschapper, de professional en de belanghebbenden te omvatten (Janssens, 1997). Bij dit laatste geldt wel dat het gemeenschappelijk belang niet altijd samenvalt met het individuele belang. Een voorbeeld is de schaal van scholen en klassen. Binnen zekere marges is er voor de inspectie geen aanleiding om grotere klassen of scholen minder goed te vinden. Veel burgers denken daar anders over. Dat kan in individuele gevallen wel terecht zijn, want het kan er wel degelijk toe doen of een kind met twintig of 25 kinderen de aandacht moet delen. De toezichthouder maakt de eigen afweging van burgers of cliënten dus niet overbodig.

Uit onderzoek uit 2007 bleek dat informatie op internet misschien 10 procent van de beoogde populatie bereikt en dan nog vooral hoger opgeleiden (Meijer, 2007). Recent onderzoek van de Erasmus Universiteit geeft een iets gunstiger beeld, maar het directe bereik blijft beperkt (Bekkers, De Kool & Straten, 2012). Het eerder aangehaalde onderzoek van Meijer (2004) naar binnen- en buitenlandse voorbeelden van andere toezichthouders toont aan dat het moeilijk kan zijn voldoende bereik te krijgen. Het grootste bereik zag hij bij restaurants in Denemarken, waar een *smiley* van de Deense VWA bij de ingang het publiek informeert. Hier zit wel een dilemma: voor het bereik is het nodig om duidelijk zichtbaar te zijn, maar dat lukt niet met gedetailleerde oordelen. Een kwaliteitskaart met tientallen indicatoren werkt niet. Maar is één indicator nog fair? Mijn gevoel zegt dat meer dan vijf indicatoren voor de meeste burgers voldoende is en dat meer informatie leidt tot minder inzicht (zie ook Dijkstra et al., 2001).

Ook geldt dat er verschillen zijn tussen kwaliteitsbewuste burgers en ouders, en zij die dat niet zijn. Hirschman (1970) gaf ooit het voorbeeld van scholen die verslechteren doordat kwaliteitsbewuste ouders hun kinderen van school nemen, waardoor een populatie van kwaliteitsindifferenten ouders overblijft. Scholen zien dan geen reden tot verbetering en raken opgesloten in een negatieve spiraal. Volgens deze denklijn is de oplossing te zoeken in minder markt, dus minder keuzevrijheid voor ouders, waardoor *voice*-mechanismen krachtiger zouden worden. Dit gaat uiteraard in tegen de klassieke vrijemarkteconomen, die aannemen dat informatie en transparantie altijd positief effect hebben op kwaliteit. Informatievoorziening door de toezichthouder kan er dus toe leiden dat kwaliteitsbewuste gebruikers afhaken. Zo blijven gebruikers over die onverschillig zijn als het gaat om kwaliteit. Daardoor blijft die kwaliteit slecht of wordt zelfs nog slechter. Informatievoorziening aan burgers over kwaliteit kan dus niet het enige mechanisme zijn waarop een toezichthouder vertrouwt.

Wat betreft het effect is waarschijnlijk niet het directe effect op de markt van vraag en aanbod belangrijk, maar het indirecte effect via het reputatiemechanisme (Meijer, 2007; Janssens, 2012). Niemand wil negatieve aandacht in de media en opinie. Betekent dit dat bereik en toegankelijkheid van informatie voor het publiek er niet toe

doen? Die conclusie gaat mijns inziens te ver, want het is wel zo dat de geloofwaardige kans dat het publiek kennisneemt van toezichtbevindingen impact heeft op professionals. Deze impact zal nog groter zijn als het publiek dat ook daadwerkelijk doet. Maar verschillen in communicatievorm zijn misschien niet doorslaggevend voor het reputatie-effect.

De Inspectie van het Onderwijs publiceert lijsten met zeer zwakke scholen en opleidingen. Het effect daarvan lijkt groot, wanneer we dat bezien vanuit het perspectief van verbetering (zie Corporaal & Van den Broek in venster B). Overigens is de functionaliteit om deze informatie te vinden en presenteren zeer bescheiden. Een sterk punt van de inspectie is dat ze alle scholen beoordeelt. Bij een steekproef zou het reputatiemechanisme minder kunnen werken. Niet-nalevers zouden zich dan bijvoorbeeld presenteren als pechvogels die het slachtoffer zijn van willekeur van de zijde van de toezichthouder. In de afgelopen jaren zagen we dit gedrag in de reactie van mbo- en hbo-bestuurders in reactie op inspectiebevindingen. Veel andere toezichthouders kunnen niet een gehele populatie beoordelen. De vraag is hoe ze dan op een goede manier het reputatiemechanisme kunnen laten werken. Mijn hypothese is dat voor hen de effecten van openbaarmaking kleiner zullen zijn.

Toezichthouders kunnen te veel vastplakken aan hun professionele taal. Maar ook kunnen burgers te passief blijven. Het moge zo zijn dat de overheid de burger lang als onmondig heeft gezien, maar burgers lijken zelf ook minder dan mogelijk is gebruik te maken van de informatie die er wel is (Hurenkamp & Kremers, 2005). Ouders verbinden vaak weinig gevolgen aan oordelen van de inspectie. Er is sprake van *selbstverschuldeten Unmündigkeit*, om met Kant te spreken. Hier is dus Verlichting nodig. Hoewel de algemene opinie behoorlijk kritisch is over het onderwijs, speelt in de feitelijke beoordeling van scholen waar burgers mee te maken hebben de beschikbare informatie een ondergeschikte rol (zie Janssens, 2012; Bekkers et al., 2012). Wellicht zijn er voorbeelden van een serieuze dialoog over onderwijskwaliteit tussen ouders en scholen. Dat moeten scholen serieus willen (en de inspectie spreekt ze daar op aan, want daar zit ook een tekort). Maar ook ouders moeten daarin investeren. Het lijkt me niet gewenst dat het onderwijstoezicht die verantwoordelijkheid, die ligt tussen ouders en school, overneemt.

Als toezichthouder moet de inspectie informatie toegankelijk en bereikbaar maken. Scholen moeten openstaan voor dialoog. Maar ik zou ook meer initiatieven willen zien aan de zijde van ouders en ouderorganisaties om toezichtinformatie te benutten in de dialoog met scholen en besturen. Is dit een te hoog gegrepen ideaal? De acceptatie bij scholen van openbaarmaking van toezichtbevindingen blijkt vrij hoog te zijn, na enige gewenning (Janssens, 2012). Tast dit het vertrouwen tussen school en inspectie aan?

Niet als de school zijn eigen verhaal erbij kan vertellen. Het is daarom verstandig dat de inspectie voorstander is van openbaarmaking in en door instellingen. Die moeten naar mijn mening daartoe dan wel verplicht worden. Dat is geen onaangename plicht, want het alternatief is dat een onder toezicht gestelde zich ‘gesandwiched’ voelt tussen toezichthouder en burger.

Conclusie: het bereik kan beter, de toegankelijkheid en het gebruik verdienen aandacht. Maar toezichthouders willen en kunnen het oordelen door burgers niet overbodig maken. Het effect op scholen is het grootst als die gevoelig zijn voor hun reputaties.

E.2.2 Signalen en feedback

Informatievoorziening is nog geen interactie. Openbare informatievoorziening kan zelfs onbedoeld leiden tot afsluiting voor de burger (Hurenkamp & Kremers, 2005, p. 33). Openbaarmaking van alles kan toezichthouders ertoe aanzetten te gaan bureaucratiseren en standaardiseren omdat hun hele proces transparant en openbaar moet zijn. Ze zouden zich dan ten onrechte kunnen afsluiten voor signalen, terwijl juist interactie met burgers kenmerkend is voor een moderne toezichtstijl. Een eerste stap daarheen is dat burgers signalen kunnen geven die input zijn in het risicogestuurde toezicht. Er zijn toezichthouders met een individuele klachtenbehandelingstaak (bv de Inspectie Sociale Zaken). In het onderwijstoezicht is dat niet zo, hoewel de Inspectie van het Onderwijs de afgelopen periode alle signalen over onderwijs die bij de rijksoverheid binnenkomen, is gaan aftappen en gebruiken als input voor de risicodetectie op basis waarvan bepaald wordt welke scholen aandacht vragen. Soms leidt dit tot directe actie, vaker wordt dit betrokken bij de periodieke expertbeoordeling als achtergrondinformatie.

Naast openstaan voor meldingen per telefoon of via internet zijn er nog andere mogelijkheden om signalen te verkrijgen, zoals vragenlijsten verspreiden of vragen om feedback voorafgaand aan of na onderzoeken. Zo vind ik het verstandig dat de inspectie is gestart met de mogelijkheid van een e-mailabonnement op toezichtinformatie over de eigen school. Misschien is dit ook vaker aanleiding om te reageren op toezichtbevindingen en zou de inspectie daarvoor ook internetvoorzieningen kunnen ontwikkelen. De inspectie kent bij sommige uitgebreide onderzoeksvormen ook gesprekken met leerlingen en ouders. De indruk is, ook uit buitenlandse ervaringen (zie bijvoorbeeld Matthews & Sammons, 2004), dat deze *user's voice* relatief weinig toevoegt, behalve in bijzondere situaties zoals bij zeer zwakke scholen. Wel is er te weinig van bekend en verdient dit naar mijn mening nader onderzoek.

Kan dit openstaan voor signalen de professionaliteit van toezicht bedreigen? Dat zou op twee manieren kunnen. Burgers zouden het toezichtproces kunnen verstoppert met

triviale signalen, waardoor de inspectie aan haar ‘echte’ werk niet meer toekomt. Ook zouden signalen tot een vertekening van de waarneming kunnen leiden, omdat het beeld op basis van meldingen van burgers sterk kan verschillen van dat uit een onafhankelijk representatief onderzoek. Op dit moment zijn dit theoretische gevaren. Als dat anders wordt, lijkt het me belangrijk dat de inspectie beschikt over voldoende regelruimte om de eigen professionele weging van signalen te kunnen uitvoeren. Volgens mij is dat ook prima aan burgers uit te leggen, al veronderstelt het een zekere mate van vertrouwen tussen burger en toezichthouder.

En over vertrouwen gesproken: leidt een positieve houding tegenover signalen tot een situatie waarin mensen elkaar via kliklijnen het leven zuur maken? Dat hoeft niet, mits de inspectie:

- burgers blijft verwijzen naar een directe melding aan de school of instelling waar men een probleem ervaart;
- geen onnodige afbreuk doet aan het vertrouwen dat instellingen verdienen en ook niet stoken in de relatie tussen scholen en ouders en leerlingen. Spotjes met ‘Geef je leraar aan als hij sjoemelt bij het examen’ of tipgeld betalen bij melding van overtreding van de regels over onderwijstijd – die kant moet het niet op.

E.3 Toezicht 2.0 en samenwerking tussen publiek en toezichthouder

Blijkt uit het voorgaande toch een wat defensieve houding? De burger mag iets roepen, maar de professional blijft aan het stuur en is niet uit zijn evenwicht te brengen? Of wordt de burger in de cockpit binnengelaten?

Ik noem nu eerst een voorbeeld uit een ander domein. In Duitsland moet je in veel steden op de voorruit van je auto een milieusticker hebben. De kleur daarvan bepaalt in welke zone je mag rijden. Onlangs was er een actie van burgers in een stad. Die richtte zich op twee dingen: de burgers vonden dat de norm strenger moest en sleepten de verantwoordelijke autoriteit voor de rechter, én ze organiseerden een eigen opsporing van overtreders en gingen kentekens doorgeven aan de verantwoordelijke handhavers. Dat is een duidelijk voorbeeld van burgers die zelf aan het stuur gaan zitten. Is dat nu het ideaal, ook voor Nederland? Ik denk dat dit voorbeeld toezichthouders kan leren wat hun overkomt als ze burgers niet serieus genoeg nemen. Dan denken ze dat de burger:

- afwacht tot toezichthouders in jip-en-janneke-taal uitleggen wat de kwaliteit is van aanbieders van onderwijs, zorg et cetera, alsof hij dat niet vaak even goed of beter weet dan de inspectie;

- niet zelf in staat is tot collectieve actie en alleen op zijn eigen kortetermijnbelang let, en dat in een land met een van de hoogste sociaalkapitaalscores van de wereld.

Het lijkt verstandig om uit te gaan van een realistisch beeld van de burger en te onderzoeken of een meer gelijkwaardige samenwerking mogelijk is, zonder de eigen professionele verantwoordelijkheid te miskennen. Het begint ermee dat toezichthouders ervan uitgaan dat burgers gemiddeld genomen ook wel snappen dat ze de toezichthouder niet aan een touwtje hebben. Natuurlijk zijn er uitzonderingen en die kunnen lastig zijn. Er zijn burgers die een vendetta ondernemen en daarbij toezichthouders voor hun karretje willen spannen. Maar die zijn zeldzaam en op een zeker moment kunnen toezichthouders altijd duidelijk maken wat de grens is van hun professionele ruimte. Dan blijft voor die burger de gang naar de nationale ombudsman open.

Wie is er klaar voor het Toezicht 2.0-tijdperk (Meijer & Homburg, 2008)? Toezichthouders kunnen afwachten of proberen alles vooraf te kanaliseren. Mijn voorkeur is anders:

- In control blijven is goed, maar verkramptheid niet. Op dit moment is er meer reden om burgers aan te moedigen dan om hen af te remmen met de inspectie te communiceren.
- De inspectie moet vasthouden aan de eigen professionele taakopvatting en daarin heel duidelijk openstaan voor burgers. Dat betekent niet het einde van de eigen afweging of het einde van professionaliseren van het vak van toezichthouder. Contact hebben betekent niet dat de inspectie verlengstuk is van individuele burgers.
- Benoem proactief de onderwerpen waarop samenwerking tussen burgers en toezichthouders echt meerwaarde heeft. Een voorbeeld is de regelgeving rond schoolkosten. Ouders weten als geen ander wat ze moeten betalen. De toezichthouder kent de regels. Is het mogelijk burgers te leren hoe ze zelf kunnen vaststellen of er wordt nageleefd? Er zijn ook onderwerpen waar burgers gemiddeld weinig kunnen bijdragen.
- Voorkom dat openbaarheid en transparantie leidt tot standaardisering en bureaucrativering van het toezicht, waarin geen plaats is voor feedback van burgers (en anderen).

E.4 De lekeninspecteur

Ten slotte nog aandacht voor een heel andere manier om toezichthouders en burgers dichter bij elkaar te brengen. Vanwege de verkleving tussen inspectie en veld zou de

toevoeging van ‘leken’ aan inspectieteams een oplossing kunnen zijn. De gedachte is dat deze leek door het perspectief van de buitenstaander de verkleving zou kunnen voorkomen. In Engeland heeft de onderwijsinspectie (Ofsted) daarmee gewerkt, precies op grond van dit argument. Op een gegeven moment zijn daar 1.350 lekeninspecteurs aangesteld. Er is ook geëvalueerd (Cullingford, 1999) en dat is leerzaam (hier blijkt het belang van internationale uitwisseling voor inspectieorganisaties). De ervaringen wijzen mijns inziens op verschillende punten die aandacht vragen:

- Een leek is al snel geen leek meer, want de lekenagenda valt binnen de kortste keren samen met die van de professionals. Sommige leken blijken goede inspecteurs te zijn, maar dan zijn ze dat niet zozeer als leek.
- Voor professionals blijkt het samen produceren van rapporten met leken vaak tot spanningen te leiden. Daarmee staat de sturing van het toezichtproces onder druk. Je kunt het toezichtproces niet meer geheel hiërarchisch aansturen en dat leidt tot verlies aan doelmatigheid.
- De lekeninspecteur heeft in de praktijk niet de veronderstelde rol van ‘voorkomen dat de professionals het op een akkoordje gooien’. Dat komt doordat die professionals dat doorgaans helemaal niet doen.

Gelet op deze ervaring vind ik de inpassing van leken in toezichtteams in Nederland nu niet voor de hand liggen. Iets anders is dat burgerpanels voor toezichthouders nuttige feedback kunnen verschaffen. Daarvan kan wellicht meer gebruik worden gemaakt.

E.5 Wie is er bang voor de burger?

Soms hoor je nog wel eens die oude karikatuur van de inspecteurs van eertijds: eerbiedige afstand vragend voor zichzelf als vertegenwoordiger van de deskundigheid of de overheid. Een sterke arm en luide stem, maar zonder goede oren. Een variant daarop is de toezichthouder die zich verschuilt achter de regels en die daarom onzichtbaar en onbereikbaar mag blijven voor de burger. Aan dat beeld voldoet de Inspectie van het Onderwijs zeker niet. Maar vervolgstappen zijn nog wel mogelijk om bekend te raken als een open en bereikbare toezichthouder die professioneel is maar juist daarom vaak de meerwaarde ziet van een samenwerking met de burgers.

Speelt de professionalisering van het toezicht de inspectie parten bij het betreden van het Toezicht 2.0-tijdperk, waarin toezichthouders een positief beeld hebben van burgers en openstaan voor samenwerking? Of zijn toezichthouders verkleefd met de professies in hun domein? Leidt dit ertoe dat burgers niet rechtstreeks aangesloten kunnen zijn op het toezicht? Professionalisering is niet het probleem, maar juist een oplossing. Wel is duidelijk dat toezichthouders niet zonder teflon kunnen om te voorkomen dat zij aan

het veld vastplakken. Wat daarbij ook helpt, is dat burgers aan hen trekken en hun informatie geven over onderwijsrisico's. Samenwerking met burgers kan toezicht effectiever maken. En het zou goed zijn als de samenleving dan ook nog meer gaat doen met de rijke schat aan informatie die onderwijstoezicht oplevert.

Literatuur

Barth, R. & Van Beusekom, H. (2009). *Meer regelgeving of beter toezicht op de financiële markten?* Geraadpleegd op: www.afm.nl/layouts/afm.aspx~/media/files/publicatie/artikel-meer-regelgeving-of-beter-toezicht.ashx

Bekkers, V., Kool, D. de & Straten, G. (2012). *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 4: Ouderbetrokkenheid bij het schoolbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Brenninkmeijer, A. (2012). De inspectie en de ombudsman. *Nederlands Juristenblad*, 9 (maart), p. 599.

Dodde, N.L. (2001). *Een speurtocht naar samenhang: het rijkschooltoezicht van 1801 tot 2001*. Den Haag: SDU Grafisch bedrijf bv.

Cullingford, C. (1999). *An Inspector Calls*. London: Routledge.

Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R., & Visscher, A.J. (red.) (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hurenkamp, M. & Kremers, M. (2005). *Vrijheid verplicht: over tevredenheid en de grenzen van de keuzevrijheid*. Jaarboek TSS, tijdschrift voor sociale vraagstukken. Amsterdam: Van Gennep.

Janssens, F.J.G. (red.) (1997). *Van onderzoek naar evaluatie: de methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel.

Janssens, F.J.G. (2012). The Evaluation of the Impact of the Publication of School Performance Indicators in the Netherlands. *International Journal of Education Policies*, 6 (1), in druk.

Karsten, S., Dijkstra, A.B., Veenstra, R., & Visscher, A.J. (2001). Kwaliteit van scholen in de openbaarheid. Over publieke verantwoordelijkheid in het onderwijs. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A.J. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op*

rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties. Assen: Van Gorcum, p. 1-17.

Matthews, P. & Sammons, P. (2004). *Improvement Through Inspection: An Evaluation of the Impact of Ofsted's Work*. London: Ofsted Publication Centre.

Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Meijer, A. (2007). *Eindrapportage van de deelevaluatie van informatie van de onderwijsinspectie op het internet: Effecten op het gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Meijer, A. & Homburg, V. (2008). *Op weg naar Toezicht 2.0*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Mertens, F. (2011). *Inspecteren: Toezicht door inspecties*. Den Haag: SDU Uitgevers bv.

Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington: Brookings Institution Press.

Visscher, A.J., Dijkstra, A.B., Karsten, S., & Veenstra, R. (2001). Standaarden en aanbevelingen voor de publicatie van schoolprestatie-indicatoren. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A.J. Visscher (red.): *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum, p. 239-250.

6 Onderwijskwaliteit en overheidstoezicht

Wim Meijnen

6.1 Inleiding

Wat onder kwaliteit van het onderwijs wordt verstaan, is niet op voorhand duidelijk. Ouders denken daarbij aan wat kinderen leren en aan pedagogische criteria, leerkrachten verwijzen vaak naar de faciliteiten die hun (niet) ter beschikking staan, bestuurders betrekken daarbij ook nog criteria als efficiëntie en concurrentiekracht en de overheid beziet de kwaliteit van het totale onderwijssysteem met de nadruk op de kwaliteit van de opbrengsten en de doelmatigheid. Vrijwel altijd gaat het daarbij om kwaliteit op instellingsniveau. Scholen die qua prestaties onder de maat blijven of daar juist boven-uit steken, instellingen die de hand lichten met afstudeereisen, studenten onterecht weren of excelleren bij benchmarking in vergelijking met instellingen in het buitenland, et cetera. Wat onder kwaliteit op instellingsniveau kan worden verstaan, is het onderwerp van diverse bijdragen in dit boek. In dit hoofdstuk beperk ik mij tot de wijze waarop de overheid toeziet op de kwaliteit van instellingen en hoe ze die door toezicht tracht te garanderen en te verbeteren. Het toezicht op instellingen wordt uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs. Daaraan zal ik enkele paragrafen wijden.

Goed presterende instellingen garanderen nog niet een goed presterend onderwijsstelsel. Het stelsel kan bijvoorbeeld gebukt gaan onder te hoge kosten, zoals de discussie over te veel (duur) management impliceert. Verder kunnen aansluitingen tussen onderwijstypen slecht geregeld zijn, terwijl de scholen binnen de afzonderlijke onderwijssectoren naar behoren functioneren. De periodiek opflakkerende verwijten van universiteiten dat het vwo niet goed voorbereidt op een academische studie, zijn hiervoor illustratief. Weer een ander voorbeeld is een (te) hoog percentage voortijdig schoolverlaters.

Bronneman-Helmers (2011) onderscheidt op stelselniveau drie publieke belangen die relevant zijn voor een oordeel over de prestaties van het bestel: de toegankelijkheid van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatigheid van het onderwijs. De Onderwijsraad (2002a) voegt daar nog twee aan toe: bijdragen aan sociale cohesie en keuzevrijheid. Een goed onderwijssysteem dient volgens de raad goede opbrengsten te realiseren, de middelen dienen op een doelmatige manier te worden besteed, het dient alle kinderen optimale kansen te bieden en het dient bij te dragen aan de sociale cohesie in de samenleving. Keuzevrijheid, ten slotte, is een waarde die op zichzelf nastrevenswaardig is.

De economische en maatschappelijke context zorgt voor uiteenlopende accentueringen in het publieke debat en in het beleid met betrekking tot de genoemde publieke belangen. Deze fluctuaties zijn in het bijzonder gedurende de laatste veertig jaar waar te nemen. Daarvoor was onderwijsbeleid vooral administratief/juridisch van aard. Indeling in schooltypen, lessentabellen, bekostigingsregels, stichtingsnormen, toelatingsnormen, bevoegdheidseisen, huisvestingsnormen, examenreglementen et cetera vormden de hoofdmoot van de activiteiten van het ministerie van (toen nog) Onderwijs en Wetenschappen (O&W). In de jaren zeventig kwam daar verandering in. Van een passief, distributief onderwijsbeleid werd overgestapt naar een actief, constructief beleid. Dat betekende een sterk accent op de vergroting van de toegankelijkheid van het onderwijs, met name voor kinderen uit de lagere inkomensgroepen. Van Kemenade, minister van O&W in het kabinet-Den Uyl (1972-1973), heeft een duidelijk stempel op dit beleid gedrukt. In de magere economische tijden van de jaren tachtig werd door de kabinetten-Lubbers I en II door minister Deetman en later ook door minister Ritzen (tijdens het kabinet-Kok I) vooral ingezet op verbetering van de doelmatigheid van het stelsel.

In de jaren rond de eeuwwisseling, gekenmerkt door economisch optimisme en maatschappelijke veranderingen, kwam de toegankelijkheid opnieuw in de belangstelling te staan. Sindsdien, door de sterke groei van het onderwijs, wordt weer de nadruk gelegd op de kwaliteit, in termen van opbrengsten, van het onderwijs (Bronneman-Helmers, 2011). Maar ook is er recentelijk meer aandacht gekomen voor het bevorderen van sociale cohesie. Gepleit wordt voor meer burgerschapseducatie.

6.2 De overheid en de kwaliteit van het stelsel

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel is vastgelegd in de grondwet, artikel 23: 'Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering.' Het allesoverheersende kenmerk van het Nederlandse onderwijsstelsel, de vrijheid van onderwijs, is ook in delen van dit artikel vastgelegd. Dat laat zien dat Nederland een land is van minderheden die uiteenlopende ideeën hebben over opvoeding en onderwijs. De overheid heeft echter, ondanks deze verscheidenheid aan opvattingen, wel tot taak een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen in stand te houden (Onderwijsraad, 2002b). Het artikel garandeert groepen de vrijheid tot het stichten van scholen met, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, volledige bekostiging door de overheid. In het buitenland is deze vrijheid ook vaak gegarandeerd, maar komt bekostiging voor rekening van de stichters (Dijkstra, Dronkers & Karsten, 2004).

In Nederland was de vrijheid van onderwijs aanvankelijk alleen bedoeld voor levensbeschouwelijke of religieuze identiteit. Later is die vrijheid ook gegund aan instellingen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs die oorspronkelijk door particuliere organisaties of het bedrijfsleven werden gefinancierd (Bronneman-Helmers, 2011). De spanningsverhouding tussen wet- en regelgeving met betrekking tot beoogde kwaliteitsverbetering en het ‘vrijheidsartikel’ is er vanaf het begin geweest. In de parlementaire geschiedenis zijn talloze voorbeelden te vinden van debatten over de vraag of een beleidsvoornemen niet in strijd was met het beroemde (en beruchte) artikel 23. En dat terwijl zo’n voornemen volgens de betreffende minister nu juist de kwaliteit van het stelsel ten goede zou komen.

De kwaliteit van het stelsel is bij uitstek een voorwerp van publiek en politiek debat en van overheidsbeleid. Politieke partijen herdefiniëren periodiek hun prioriteiten als het gaat om wenselijke veranderingen voor de onderwijssector. Een enkele keer is het functioneren van een afzonderlijke instelling onderwerp van Kamervragen, maar meestal als opmaat naar de ultieme vraag: ‘Minister, hoe vaak komt dit voor en als het vaker voorkomt, wat denkt u daaraan te doen?’, daarmee de minister aansprekend op zijn stelselverantwoordelijkheid. Voor het overgrote deel gaan aan beleidsvoornemens publieke discussies vooraf die duiden op het disfunctioneren van onderdelen van het stelsel of op wenselijke veranderingen met het oog op de toekomst. Zo spraken, als voorbeeld van het laatste, de EU-leiders in 2000 te Lissabon af dat in de aangesloten landen 50 procent van de jeugd in 2010 een hogere opleiding (hbo of universiteit) zou moeten volgen. Dit om de concurrentiekracht van de EU ten opzichte van de opkomende economieën op peil te houden. Een voorbeeld van het repareren van misstanden is het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen (2008) dat is uitgevoerd door de commissie-Dijsselbloem, genoemd naar de gelijknamige voorzitter. Deze commissie heeft onderzocht wat in de ogen van velen is misgegaan met betrekking tot een viertal onderwijsvernieuwingen in het verleden.

Om zich te informeren over de kwaliteit van het onderwijs raadpleegt de overheid uiteraard tal van bronnen. Bronnen zoals nationale onderwijsstatistieken, schoolloopbaanonderzoeken (bijvoorbeeld COOL 5-18), peilingsonderzoeken van het Cito (zoals PPON) en tal van onderzoeken gericht op het functioneren van delen van het stelsel. Ook benchmarking met het buitenland is een bron van inspiratie tot nieuw beleid. Tegenvallende posities op internationale rangordes zoals die door de jaarlijkse rapportage van de OECD (*Education at a Glance*) en internationaal vergelijkende onderzoeken (PISA, TIMMS, PIRLS et cetera) bekend worden, veroorzaken regelmatig maatschappelijke discussies die vervolgens – niet altijd – worden omgezet in beleidsmaatregelen. En die kunnen variëren van ‘licht’, bijvoorbeeld het oprichten van een expertisecentrum, tot ‘zwaar’, zoals wetgeving.

Een specifieke rol is weggelegd voor de rapportages van de inspectie. In haar jaarlijkse Onderwijsverslag rapporteert de inspectie over de staat van het onderwijs. In eerste instantie over elke sector afzonderlijk en vervolgens over specifieke (wisselende) thema's, zoals voortijdig schoolverlaten en de kwaliteit van leerkrachten. Niet alle tekortkomingen die in een dergelijk jaarverslag worden opgemerkt, trekken evenveel aandacht van de media en van politici. De tijdgeest speelt hier een belangrijke rol.

De laatste jaren staan met name de rapportages en de onderzoeken over de kwaliteit van de opbrengsten in de diverse onderwijssectoren in de belangstelling. Veel beleidsmaatregelen zijn hier uit voortgekomen. Referentieniveaus voor taal en rekenen, centrale examens voor vmbo en mbo, rekentoetsen voor de pabo's, aanscherping van de eindexameneisen voor het vwo en meer toezicht op de afstudeertrajecten in het hbo zijn daarvan evenzovele uitingen. De toenemende ongerustheid over de sociale cohesie in de samenleving komt ook tot uitdrukking in de groeiende aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs. Door wetgeving, beleidsnota's, subsidieregelingen en andere beleidsinstrumenten tracht de rijksoverheid het functioneren van het stelsel in de gewenste richting te sturen.

6.3 Burgers wensen inzicht

Tot in het midden van de jaren negentig was 'objectieve' informatie over het functioneren van afzonderlijke scholen voor het publiek niet toegankelijk. Onderwijsstatistieken op dat gebied bestonden niet en de resultaten van schoolbezoek door de inspectie werden alleen besproken met de directeur van de school, om vervolgens in archieven te worden opgeslagen. In 1997 kreeg het dagblad *Trouw*, na een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB), de gegevens over scholen in het voortgezet onderwijs in handen. Het dagblad publiceerde vervolgens de rendementsgegevens van deze scholen (Dronkers & Veenstra, 2001; Janssens, 2012). Deze riepen veel kritiek op. Veel scholen twijfelden aan de validiteit van de data en allerlei schadelijke neveneffecten werden gevreesd. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloot, aanvankelijk niet van harte omdat hij ook ongewenste effecten vreesde, maar na een uitspraak van de rechter die *Trouw* in het gelijk stelde, gehoor te geven aan de wens om gegevens over scholen openbaar te maken. De kritiek op de validiteit van de gegevens resulteerde in een verbetering van de verzamelde data. Vervolgens werden deze ook per school gepubliceerd op de website van de inspectie en aldus toegankelijk gemaakt voor besturen en geïnteresseerde ouders. De toenemende aandacht van ouders voor de kwaliteit van de school kwam ook tot uitdrukking in een proces dat de moeder van een kind aanspande nadat haar kind de basisschool had verlaten. Zij constateerde lacunes in de

kennis van haar kind, terwijl de inspectie had geconstateerd dat de school aan alle wettelijke eisen voldeed (Bronneman-Helmers, 2011).

6.4 De overheid en de kwaliteit van onderwijsinstellingen

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van afzonderlijke instellingen wordt door de overheid gedeeld met de besturen van de desbetreffende instellingen. Gezamenlijk, maar in onderscheiden rollen, dienen ze er zorg voor te dragen dat scholen en instellingen tegemoetkomen aan de deugdelijkheids- en kwaliteitsnormen die in de respectievelijke sectorwetten zijn vastgelegd. In eerste aanleg zijn de besturen verantwoordelijk, maar de overheid is uiteraard wel verplicht dusdanige randvoorwaarden te scheppen dat besturen deze verantwoordelijkheden ook waar kunnen maken. De overheid moet dus voldoende financiële middelen verschaffen, voldoende beleidsruimte bieden, bekwame leerkrachten doen opleiden et cetera.

Sinds het begin van deze eeuw duikt in de afstemming van de verantwoordelijkheidsverhouding tussen overheid en besturen steeds vaker de term *governance* op. Daarbij wordt een situatie geschetst waarin instellingen niet ondergeschikt lijken te zijn aan het centrale gezag, maar autonoom opereren. Uiteraard moeten ze daarbij centrale regelgeving wel respecteren, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt overgelaten aan de instelling. Verantwoording wordt vervolgens vooral afgelegd aan de omgeving, zoals ouders, vervolgonderwijs of werkgevers. Dit wordt ook wel ‘horizontale’ verantwoording genoemd, in contrast met verantwoording aan het centrale gezag, de ‘verticale’ verantwoording (Mertens, 2009).

6.5 Van aanbod naar opbrengsten

De centrale regelgeving heeft zich, als het om de kwaliteit van het onderwijs gaat, de laatste veertig jaar steeds meer toegespitst op de inhoud van het onderwijs. Sommige onderdelen waren van oudsher al centraal geregeld, zoals de eindexameneisen in delen van het voortgezet onderwijs. In de jaren zeventig werden door toenmalig minister Van Kemenade in de *Contourennota* (O&W, 1975), die een totaalvisie omvatte van een toekomstig Nederlands onderwijsbestel, pogingen ondernomen om ook de wijze waarop het aanbod vorm moest krijgen, centraal te sturen. De teksten over de middenschool, die in deze nota een prominente plaats innemen, getuigen daarvan. En ook in de Wet op het basisonderwijs (WBO) van 1985 en de toelichting daarop komen nog veel teksten voor die direct verwijzen naar het aanbod (bijvoorbeeld een pleidooi voor ‘ononderbroken leerwegen’).

De toenemende aandacht van de overheid voor het ‘hoe’ in het onderwijs stuitte in de negentiger jaren echter ook op weerstand in het veld en in de politieke arena. De discussies over artikel 23 uit de Grondwet laiden steeds weer op. Vervolgens kwam er in de paarse regeringsperiodes meer aandacht voor deregulering en decentralisatie (Mertens, 2009). Toen vervolgens uit onderzoek ook nog bleek dat ‘verbeteringen’ van het aanbod niet of zelden leidden tot verbetering van opbrengsten, kwam de nadruk in het beleid meer op de monitoring van die laatste te liggen. In het basisonderwijs aanvaardbaar door het formuleren van kerndoelen en nog later, en preciezer, door het omschrijven van referentieniveaus. Recentelijk zijn ook centrale eisen voor examens in het vmbo en het mbo geformuleerd.

6.6 De ontwikkeling van het onderwijstoezicht

Tot in de jaren negentig was de term ‘toezicht’ identiek aan ‘overheidstoezicht’. Sinds die tijd wordt vaak onderscheid gemaakt tussen horizontaal en verticaal toezicht. Horizontaal toezicht zou dan de oordelen inhouden van actoren die de ‘producten’ van het onderwijs consumeren: ouders, afnemers (vervolgonderwijs, werkgevers), media et cetera. Voorstanders van marktwerking in het onderwijs verwachten veel heil van deze vorm van ‘toezicht’. Janssens (2005) verwerpt deze oprekking van het begrip ‘onderwijstoezicht’. Toezicht vindt volgens hem alleen plaats binnen een gezagsrelatie en daarom spreekt hij liever van extern en intern toezicht. Intern toezicht is toezicht binnen een organisatie, bijvoorbeeld door een bestuur of een raad van toezicht. Extern toezicht komt van buiten en kan worden vertaald als overheidstoezicht. Die rol wordt vervuld door de inspectie.

De inspectie was tot 1987 een onderdeel van het ministerie van O&W en als zodanig een weinig bediscussieerd onderdeel. In dat jaar bracht de Algemene Rekenkamer echter een kritisch rapport uit over deze organisatorische inbedding. Een onafhankelijker positie zou wenselijk zijn. Nieuwe voorstellen daaromtrent leverden de nodige kritiek op (Dodde, 2001). Te veel op afstand zou afbreuk doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid, te dichtbij zou de onafhankelijkheid schaden. Volgens Bronneman-Helmerts (2011) zijn er tijdens deze langdurende ‘onafhankelijkheidsdiscussie’ wel stappen ondernomen om de afstand te vergroten. In 1989 werd de inspectie losgekoppeld van het departement en evolueerde zij tot een zelfstandige organisatie met een eigen structuur (Dodde, 2011). Als voorbeeld van de groter wordende afstand kan de presentatie van het Onderwijsverslag van de inspectie dienen. Niet langer de minister biedt het jaarlijkse Onderwijsverslag aan de Tweede Kamer aan, maar de inspecteur-generaal zelf aan de minister, in het openbaar en met een perspresentatie.

Een zeer belangrijk moment van de herdefiniëring van de positie van de inspectie kwam in 2002 met het inwerking treden van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Daarvoor was het toezicht geregeld in de afzonderlijke sectorwetten. Met de WOT heeft het toezicht een prominentere plaats gekregen binnen het stelsel van wet- en regelgeving op het gebied van onderwijs. Intussen is deze wet herzien en begin 2012 is de herziening aangenomen. In paragraaf 6.6.2 ga ik daar dieper op in.

Ook het functioneren van de onderwijsinspecteurs is in de laatste decennia drastisch veranderd. Tot in de jaren tachtig werden de inspecteurs te velde meestal aangesteld op basis van hun bewezen kwaliteiten in de praktijk. Zij dienden de vaag geformuleerde kwaliteitseisen door de wetgever zelf in hun dagelijkse toezicht te operationaliseren. Dit model van ‘connaissieurschap’, het primaat van de onderwijskundige professional, leverde een verbrokkeld toezicht op. Er waren niet alleen verschillen tussen onderwijssectoren, maar ook tussen inspecteurs binnen sectoren. Eind jaren tachtig werd onder leiding van inspecteur-generaal De Jager een begin gemaakt met een gemeenschappelijke werkwijze van observeren, analyseren en waarderen bij het schoolbezoek (Dodde, 2011).

In de daaropvolgende jaren is veel energie gestoken in het vervolmaken van deze aanpak. Op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten werden ‘faire’ opbrengstmaten bedacht, evenals een reeks van relevante indicatoren voor de kwaliteit van het onderwijsaanbod en het functioneren van scholen. Aanvullend werden per indicator normstellingen ontwikkeld (Janssens, 1997). Gewapend met deze voor elke inspecteur identieke observatieprocedure, werden vervolgens de scholen bezocht. De uitkomsten werden met de school besproken, schriftelijk vastgelegd en centraal gearchiveerd. Deze gegevens vormden later de bron van de publicaties op de website van de inspectie, die door iedereen ingezien kunnen worden.

6.6.1 De inspectie en de kwaliteit van het onderwijs

In de onderwijs(sector)wetten zijn deugdelijkheids- respectievelijk kwaliteitseisen opgenomen die door scholen en instellingen in de dagelijkse onderwijspraktijk dienen te worden verdisconteerd. Deze eisen zijn vrij globaal geformuleerd. Verder is dankzij het proces van deregulering en autonomievergroting rond de eeuwwisseling de beleidsvrijheid van scholen vergroot. Daardoor ontstond er een grote ruimte voor het handelen van scholen. Wil toezicht op de kwaliteit van instellingen echter handen en voeten krijgen, dan dienen deze doelstellingen nauwkeurig te worden omschreven en dienen normstellingen te worden ontwikkeld. Dat was nog niet voldoende het geval. Er moest dus een toezichtkader komen. Daarmee zouden vragen beantwoord kunnen worden als: welke onderdelen van het rekenen dienen in het basisonderwijs te worden onderwezen

en op welk niveau dienen deze beheerst te worden? De taak een toezichtkader te ontwikkelen werd toebedeeld aan de toezichthoudende instantie: de inspectie.

Als commentaar op het ontwerp van de WOT (die in 2002 van kracht zou worden) vond zowel de Onderwijsraad als de Raad van State dat de inspectie daardoor te veel macht kreeg. Zij zou zich uitsluitend moeten bezighouden met toezicht op de deugdelijkheidseisen zoals in de wet geformuleerd en niet op kwaliteitseisen die daar niet in zijn vastgelegd. Niet verenigbaar met artikel 23 uit de Grondwet, was de conclusie. Een patstelling dreigde. De oplossing werd gevonden in het begrip ‘stimulerend toezicht’ als aanvulling op het nalevingstoezicht. Stimulerend toezicht had de inspectie altijd al uitgeoefend en was nooit gezien als strijdig met de vrijheid van onderwijs. Het toezichtkader werd binnen deze zienswijze ondergebracht (Smeets & Verkroost, 2011).

Overigens moet ook worden opgemerkt dat wat in sectorwetten en de WOT aan kwaliteitseisen is geformuleerd, niet dekkend is voor het totale aanbod dat door scholen en instellingen wordt geboden. De wettelijke eisen zijn namelijk de uitkomst van een parlementair debat en dus een compromis van inzichten en belangen. Een compromis dat de deelbelangen van afzonderlijke groepen of actoren deels bundelt en soms ook overstijgt. Vertaald in doelstellingen gaat het als het ware om de grootste gemene deler in wat actoren van het onderwijs verwachten en wat vervolgens in wetgeving wordt omgezet. De uitkomst van het wetgevingsproces zal dus altijd minder leerdoelen bevatten dan de optelsom van de wensen van alle relevante actoren. Groepen ouders zullen specifiekere wensen hebben dan bij wet is geregeld. Datzelfde geldt voor diverse categorieën werkgevers. De vrijheid van onderwijs in termen van de vrijheid tot het oprichten van scholen vindt hierin juist zijn bestaansrecht. Scholen kunnen worden opgericht met doelstellingen die aansluiten bij specifieke levensbeschouwingen. Ze worden opgenomen binnen het systeem mits ze zich aan wet- en regelgeving houden, waaronder de door de overheid geformuleerde leerdoelen. Dat ze daar nog extra leerdoelen aan toevoegen, staat hun vrij. Het overheidstoezicht op deze aanvullende leerdoelen is beperkt: ze mogen niet strijdig zijn met de geldende wet- en regelgeving.

Zoals eerder aangegeven trad in 2002 de Wet op het onderwijstoezicht in werking. Door Smeets en Verkroost (2011) is een evaluatie geschreven over de werking van de wet van 2000 tot 2010. Daarin vermelden ze dat na het in werking treden van de wet het inzicht groeide dat de toezichtlast voor scholen en instellingen zou moeten worden teruggedrongen, dat slagvaardiger (lees: krachtadiger) moet worden opgetreden door de toezichthouder en dat toezichthouders meer moeten samenwerken. Een en ander heeft geleid tot: (a) risicogericht toezicht, (b) meer sanctiemogelijkheden van de inspectie en (c) een bundeling van de toezichtfuncties van de Inspectie van het Onderwijs, de Auditdienst (AD) en de Centrale Financiën Instellingen (Cfi). Met name het

streven naar risicogericht toezicht heeft grote gevolgen gehad voor het toezicht op scholen en instellingen (zie paragraaf 6.7).

Bronneman-Helmers (2011) meldt dat met de invoering van de WOT al was afgesproken dat de inspectie proportioneel toezicht zou gaan houden, dat wil zeggen: stevig toezien waar dat moet en een lichte toetsing waar dat kan. Vanaf 2009 geldt daarom de volgende werkwijze binnen de inspectie. Jaarlijks wordt van alle scholen een risicoanalyse gemaakt op basis van de opbrengsten, jaarstukken en signalen en klachten. Scholen die op basis hiervan geen risico's vertonen, krijgen een basistoezicht. Dat wil zeggen: de inspectie komt dan hoogstens eens per vier jaar langs, bijvoorbeeld in het kader van themaonderzoek. Indien de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft, wordt de school verzocht aanvullende gegevens te leveren. Als de twijfel over de kwaliteit daardoor wordt weggenomen, wordt eveneens het arrangement 'basistoezicht' toegekend. Blijven de twijfels aanhouden, dan gaat de inspecteur bij de betreffende school op bezoek, controleert de validiteit van de opbrengstgegevens en observeert het onderwijsaanbod en het functioneren van de school aan de hand van de eerdergenoemde indicatoren. Als het oordeel over de opbrengsten niet verandert, krijgt de school het predicaat 'zwak'. Blijken de opbrengsten en het aanbod na observatie door de inspecteur beide beneden de maat, dan wordt het predicaat 'zeer zwak' toebedeeld (zie Corporaal & Van den Broek in venster B). In beide gevallen wordt met het bestuur en de directie een verbetertraject afgesproken. Na verloop van een jaar komt de inspecteur dan opnieuw langs om te kijken of er verbeteringen zijn opgetreden. Wanneer dat niet het geval is, kan de inspectie sanctionerend optreden en, in het uiterste geval, de minister vragen de bekostiging te beëindigen.

6.6.2 Taken van de inspectie

In het voorgaande is globaal omschreven wat de procedure van toezichthandhaving inhoudt. Verderop in deze paragraaf komt de inhoud aan bod. Daaraan voorafgaand is het nodig om de toezichtfunctie weer te geven zoals die in de WOT is omschreven.

In het begin van 2012 is de WOT herzien en worden de taken van de inspectie door de wetgever als volgt omschreven (WOT, art. 3 lid 1, 2 en 3):¹

1 Tussentijdse verwijzingen naar (sub)artikelen zijn ten behoeve van de leesbaarheid weggelaten, evenals bijzondere specificaties.

- a) het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, daaronder begrepen de kwaliteit van het onderwijspersoneel, aan instellingen als bedoeld in de onderwijswetten met uitzondering van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van de uitoefening van de taken van de regionale expertisecentra en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, en het beoordelen van de kwaliteitsvoorwaarden van de voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kindercentra, bedoeld in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- b) het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften;
- c) het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie, zoals omschreven in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- d) het beoordelen en bevorderen van financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, de bestedingen en het beheer;
- e) het beoordelen en bevorderen van de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van de uitoefening van de taken, opgedragen aan het College van burgemeester en wethouder krachtens de Wet kinderopvang, voorschoolse educatie en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- f) het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de regionale expertisecentra en de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan;
- g) het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken.
- h) De minister kan de inspectie mandaat verlenen om (1) de bekostiging voor ten hoogste vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten, (2) een subsidie lager vast te stellen, te wijzigen, of gedeeltelijk in te trekken of terug te vorderen, (3) correcties aan te brengen of bedragen in mindering te brengen op de bekostiging, (4) een waarschuwing te geven, (5) een bestuurlijke boete op te leggen en (6) te beslissen op ingediende bezwaarschriften.
- i) De intensiteit van het toezicht in het onderwijs is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit is en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van de naleving van wettelijke voorschriften en van de financiële situatie van de instelling.

Het eerstelijnstoezicht betreft zowel instellingen voor primair en voortgezet onderwijs als volwasseneneducatie en het middelbaar beroepsonderwijs, alsmede regionale expertisecentra en kenniscentra voor beroepsonderwijs. De inspectie fungeert als tweedelijnstoezicht voor het hoger onderwijs, de kinderopvang en de peuterspeelzalen. Deze bepalingen worden ter wille van de leesbaarheid hier niet vermeld. Het toezicht op het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en volwasseneneducatie en het middelbaar beroepsonderwijs wordt geconcretiseerd in een aantal uitvoeringsartikelen (WOT, art. 11):²

2 Tussentijdse verwijzingen naar (sub)artikelen zijn ten behoeve van de leesbaarheid weggelaten, evenals bijzondere specificaties.

- 1) De inspectie onderzoekt jaarlijks het onderwijs aan elke instelling. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs aan de instelling en over de naleving van wettelijke voorschriften door de instelling.
- 2) De inspectie verricht het onderzoek bij instellingen die vallen onder de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra of de Wet op het voortgezet onderwijs, aan de hand van de volgende aspecten van kwaliteit, te weten:
 - a. leerresultaten;
 - b. voortgang in de ontwikkeling van leerlingen;
 - c. het gevoerde personeelsbeleid.
- 3) Indien uit het onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt de inspectie nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. Dit nader onderzoek verricht zij, indien het betreft een instelling als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra of de Wet op het voortgezet onderwijs, mede aan de hand van een of meer van de volgende aspecten van kwaliteit, te weten:
 - a. het leerstofaanbod;
 - b. de leertijd;
 - c. het pedagogisch klimaat;
 - d. het schoolklimaat;
 - e. de effectiviteit van het didactisch handelen van het onderwijspersoneel;
 - f. de leerlingenzorg;
 - g. de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens;
 - h. voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijspersoneel:
 - 1° de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid;
 - 2° het personeelsbeleid, voor zover het betreft de duurzame borging van de kwaliteit van het onderwijspersoneel.
- 4) Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek oordeelt dat de kwaliteit tekortschiet, verricht zij na een door haar aangegeven termijn onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen die de instelling heeft gerealiseerd.
- 5) De inspectie stelt het bestuur in kennis van de datum en het doel van een onderzoek. Kennisgeving geschiedt ten minste vier weken voor aanvang van een onderzoek. Indien de inspectie dit nodig oordeelt, verricht zij onderzoek zonder deze kennisgeving.
- 6) Bij de uitvoering van een onderzoek kan de inspectie onafhankelijke deskundigen betrekken.
- 7) Toezicht op het personeelsbeleid en eisen van bevoegdheid en bekwaamheid zijn van overeenkomstige toepassing op de instellingen, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Twee hoofdtaken kunnen worden onderscheiden: een controlerende en een stimulerende taak. Er is sprake van een zekere spanning tussen beide taken. Met name de stimulerende taak staat geregeld ter discussie en wel om de volgende reden. Als de opbrengsten van het onderwijsleerproces op scholen bijvoorbeeld beneden de norm blijven, zou de inspecteur vanuit zijn stimulerende rol het schoolbestuur kunnen adviseren specifieke maatregelen in de didactische sfeer te treffen. Als na verloop van tijd opnieuw geïnspecteerd wordt, beoordeelt hij de consequenties van zijn eigen advies (gesteld dat de adviezen zijn opgevolgd). De verantwoordelijkheidsverdeling tussen school en inspectie

tie wordt daardoor een punt van discussie, in het bijzonder als de opgevolgde adviezen niet tot het beoogde resultaat hebben geleid.

Ook hier komt weer de vraag aan de orde hoe een dergelijk advies zich verhoudt tot artikel 23 uit de Grondwet. Het inspectiebeleid is er daarom op gericht de adviezen te beperken tot geconstateerde achterblijvende prestaties en overduidelijk tekortschietende didactische aanpakken. Over de manier waarop dan wel moet worden gehandeld, laat de inspecteur zich dan niet uit. Hij zegt bijvoorbeeld: ‘De rekenprestaties in de onderbouw zijn beneden de maat en in de bovenbouw naar behoren. Wij adviseren u meer aandacht te schenken aan het rekenonderwijs in de onderbouw.’

6.6.3 Kritiek op de wijze van toezicht

In de loop der tijd is het zwaartepunt van het toezicht komen te liggen op de opbrengsten: de leerlingprestaties. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste roept toezicht op de wijze waarop het onderwijs wordt gegeven al heel snel vragen op in de sfeer van artikel 23. Als de inspectie een uniforme manier van lesgeven zou voorschrijven, zou dit artikel een dode letter worden. Ten tweede heeft onderzoek onomstotelijk bewezen dat er meerdere wegen naar Rome zijn. Er zijn klassikaal werkende scholen waar leerlingen goed presteren, maar dat kan ook het geval zijn op montessorischolen, en er zijn zowel openbare, katholieke als protestantse scholen die het goed doen (of slecht).

Een combinatie van kenmerken bepaalt de kwaliteit van een school (Meijnen, Smink, Ledoux & Robijns, 1991). De belangrijkste factor is de kwaliteit van de leerkracht, en ook daarvan kan niet worden gezegd dat de uitblinkers onder hen (gekenmerkt door goed presterende leerlingen) allemaal op dezelfde manier lesgeven. Toezicht op aanbod krijgt daardoor iets willekeurigs. Critici die de inspectie ‘betrappen’ op voorkeuren voor bepaalde vormen van didactiek, spreken dan van ‘staatspedagogiek’. Dat betekent echter niet dat er geen ondergrenzen te formuleren zijn voor wat wel of niet aanvaardbaar is qua aanbod en functioneren van scholen. Op onderdelen van aanbod en organisatie kan door observatie worden vastgesteld dat de kwaliteit onder de maat is.

In het voortgezet onderwijs – vmbo, havo en vwo – worden de eindopbrengsten bepaald door een combinatie van centraal ontworpen eindexamens (meestal onder auspiciën van het Cito) en schoolonderzoeken. De laatste zijn door de betreffende school zelf ontworpen en kunnen dus van kwaliteit verschillen. (Te) gemakkelijke schoolonderzoeken zouden slechte prestaties op het centrale eindexamen kunnen compenseren. In de loop der tijd zijn de compensatiemogelijkheden echter steeds verder ingeperkt. Verder kijkt de inspectie ook naar het percentage zittenblijvers en afstromers, omdat

deze selectieprocedures de kwaliteit van de school, uitgedrukt in eindexamenresultaten, kunnen vertekenen.

Omdat de eindexamens een zeer groot deel van de onderwijsdoelen dekken, is het verwijft dat de inspectie een te smal waarderingskader hanteert hier zelden te horen. Wel is er soms commentaar op de validiteit van de correctiefactoren waar het de leerlingpopulatie betreft. Door het selectieve karakter van het Nederlandse systeem van voortgezet onderwijs, waarbinnen vergelijkingen per onderwijstype plaatshebben, vindt er al een belangrijke correctie plaats voor de 'kwaliteit' van de leerlingpopulatie. Daarbovenop komen dan nog correcties voor het aantal leerlingen dat een 'rugzakje' heeft en voor het aantal leerlingen dat uit een achterstandswijk komt (rendement bovenbouw).

Dit zijn belangrijke correctiefactoren, maar ze zijn niet alomvattend. Specifieke samenstelling van leerlingpopulaties ten gevolge van voorkeuren van ouders dan wel toelatingsprocedures van scholen kunnen van invloed zijn op de gemiddelde leermotivatie of cognitieve bekwaamheid. Scholen die de naam hebben veel aandacht te schenken aan de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen, zijn aantrekkelijk voor de wat 'moeilijker' leerlingen zonder dat deze al in aanmerking komen voor een 'rugzakje'. Voor de inspectie is het onmogelijk om deze plaatselijke omstandigheden te verdisconteren in een correctiefactor. Hoewel de correctieprocedure in het voortgezet onderwijs van de inspectie niet optimaal is, lijkt ze, gegeven het huidig beschikbare materiaal, een aanvaardbare uitwerking te garanderen.

In het basisonderwijs is de problematiek gecompliceerder. Vroeger (tot 1985) bestond het onderwijsaanbod in het lager onderwijs uit een canon van vakken: taal, rekenen, aardrijkskunde, gymnastiek et cetera. Toen men in de jaren negentig ging nadenken over wat de opbrengsten moeten zijn van het basisonderwijs, zijn kerndoelen geformuleerd. Het toezicht op de opbrengsten werd daarmee niet eenvoudiger. Ten eerste waren het er (zeer) veel en ten tweede ontbrak het aan een toetsinstrumentarium om de opbrengsten van al deze kerndoelen in kaart te brengen. Min of meer gedwongen door de praktijk is de inspectie gebruik gaan maken van de resultaten uit twee bronnen: het door vrijwel alle scholen geadopteerde leerlingvolgsysteem van het Cito en de eveneens door 85 procent van de scholen gebruikte Eindtoets Basisonderwijs van het Cito. Van deze eindtoets neemt de inspectie alleen de onderdelen rekenen en taal mee. De kwaliteit van basisscholen wordt door de inspectie dus bepaald op basis van de behaalde resultaten op de kernvakken rekenen en taal. Tegen deze versmalling werd en wordt regelmatig geprotesteerd. Aanvankelijk vooral door de zogenaamde vernieuwingsscholen, maar later ook door een groter publiek, middels een grote handtekeningenactie (zie www.redhetbasisonderwijs.nl).

Twee kwalijke neveneffecten worden dan verondersteld. Ten eerste: scholen die veel nadruk leggen op de ‘brede vorming’ van leerlingen, en daar relatief veel aandacht aan besteden, komen er in een beoordeling die uitsluitend is gebaseerd op de resultaten in de kernvakken, bekaaid af. Ten tweede: veel scholen zullen de ‘brede vorming’ op een laag pitje zetten om ervoor te zorgen dat ze in ieder geval met betrekking tot rekenen en taal goed presteren. Dat levert ‘eendimensionale’ leerlingen op, is dan de redenering. In hoeverre dat het geval is, blijft speculeren. Soms wordt namelijk ook de stelling verdedigd dat scholen die goed of slecht zijn, dat zijn over gehele linie. Scholen die het goed doen met betrekking tot rekenen en taal zouden dan ook goed presteren in de andere vakken. Er is echter niet of nauwelijks onderzoek op dit gebied gedaan. Meningen kunnen in dit kader dus onbekommerd verdedigd blijven worden. De inspectie zou deze vraagstelling bij voorrang moeten laten onderzoeken. Afhankelijk van de uitkomsten is uitbreiding van het toetsinstrumentarium om kwaliteit van scholen te meten namelijk al of niet noodzakelijk.

Een tweede, telkens weerkerend discussiepunt met betrekking tot de beoordeling van basisscholen door de inspectie betreft de wijze van corrigeren van leerresultaten van scholen. Gegeven de prestaties behaald op de Cito Eindtoets, moet worden gecorrigeerd voor ‘kwaliteit’ van de leerlingenpopulatie. Uit onderzoek is gebleken dat het opleidingsniveau van ouders en hun etnische herkomst samenhangen met het prestatieniveau van hun kinderen. Voor het opleidingsniveau geldt: hoe hoger de opleiding van de ouders, hoe beter de kinderen presteren. Dat geldt tot op detailniveau: de kinderen van academisch opgeleide ouderparen presteren, gemiddeld genomen, beter dan van hbo-opgeleide paren. Nog een voorbeeld: de afstand in prestaties tussen kinderen van universitair opgeleide ouders en die met een mbo-diploma is even groot als die tussen ouders met een mbo-diploma en kinderen van ouders die slechts enkele jaren voortgezet onderwijs hebben genoten (Meijnen, 2003).

De inspectie beschikt niet over gedetailleerde informatie over het opleidingsniveau van de ouders. Wel over gegevens of de ouders een vmbo-opleiding hebben (1) dan wel hoogstens basisonderwijs (2). Deze gegevens moet de school namelijk toch al aan het ministerie van OCW verstrekken om aanspraak te kunnen maken op extra formatie. De ruwe prestatiescores worden door de inspectie daarom gecorrigeerd voor het aantal leerlingen ad 1 en ad 2. Scholen die bevolkt worden door ouders met uitsluitend een hogere opleiding (hbo of universiteit) worden niet onderscheiden van scholen waar de ouders minimaal een mbo-diploma hebben. De brutoscores worden hier niet gecorrigeerd, terwijl de ‘mbo-school’ bij identieke scores toch een aanzienlijk betere prestatie heeft geleverd. Vroeger werd ook gecorrigeerd voor etnische herkomst. De samenstelling van de allochtone bevolking is echter zo divers geworden en zo aan ontwikkelingen onderhevig, dat eenduidige correctiefactoren niet te berekenen zijn. Blijft over de

boven besproken ‘opleidingscorrectie’ plus het percentage verwezen leerlingen naar het speciaal (basis)onderwijs en het percentage doubleurs. Op de eerdergenoemde website wordt tegen deze manier van corrigeren door de inspectie heftig van leer getrokken, omdat men de correctieprocedures niet vertrouwt en scholen ten onrechte het predicaat ‘zwak’ of ‘zeer zwak’ zouden krijgen.

De protesten zouden hout snijden als de inspectie haar oordeel uitsluitend op de middels deskresearch verzamelde gegevens zou baseren. Maar zoals opgemerkt is dit slechts de eerste stap in het beoordelingsproces. Wanneer deze gegevens duiden op mogelijke risico’s, volgen daarna stappen twee en drie zoals beschreven in paragraaf 6.6.1. Aanvullend onderzoek heeft uitgewezen dat ook de zogenaamde selectiefouten type II (zwakke scholen worden niet gedetecteerd) slechts sporadisch voorkomen. Toch zijn de gehanteerde correctiefactoren niet ideaal. De slotparagraaf van dit artikel bevat een schets van hoe het beter kan.

Dan de kritiek op de smalle dekking van de Eindtoets Basisonderwijs. Zoals boven omschreven, is er op wetenschappelijke gronden niets te zeggen over hoe serieus deze kritiek moet worden genomen. Momenteel onderzoekt de inspectie of er instrumenten kunnen worden ontwikkeld om de prestaties in de sfeer van sociale vaardigheden en burgerschapsvorming te meten. Verdere uitbreiding van het instrumentarium richting overige leerdoelen is aan te bevelen.

6.7 Tot slot

Vroeger bezocht de onderwijsinspecteur jaarlijks de school. Hij sprak met de directeur, bezocht een aantal lessen, ging na of niet werd afgeweken van het lesrooster en legde zijn bevindingen vast in een document dat werd gearhiveerd. Door het ontbreken van uniforme beoordelingscriteria klonken zijn voorkeuren voor een specifieke wijze van lesgeven vaak door in het eindoordeel en in de advisering. Met het ontwikkelen van een toetsingskader is aan deze particularistische wijze van beoordelen een einde gekomen.

Een minstens zo ingrijpende verandering is de overgang van het uniforme toezicht naar het risicogerichte toezicht. Dit is in wezen een verschuiving van aandacht voor alle scholen naar bijzondere aandacht voor risicoscholen. Van de niet-risicoscholen wordt geen gedetailleerde analyse gemaakt en over de variatie in functioneren en de gevolgen daarvan voor de opbrengsten is dus weinig bekend. In schoolcijfertermen geredeneerd: van de vijven en lager weten we alles, maar van de zessen tot en met de tien heel weinig. De inspectie kan daarom in het kader van het bereiken van macrodoelstellin-

gen, bijvoorbeeld de realisering van de Lissabonakkoorden, maar een geringe rol spelen. De vier procent scholen die het slechtst presteert wordt in het kader van het risico-gerichte toezicht gestimuleerd, de overige 96 procent niet. Om dat op termijn wel te kunnen doen, zou een verfijnd systeem van opbrengsten moeten worden ontworpen, zonder de bureaucratische last van scholen drastisch te verhogen. Scholen die bij wijze van spreken nu gemakkelijk een (fictieve) zeven scoren, zouden dan kunnen worden aangemoedigd een acht te halen.

Minister Van Bijsterveld van OCW heeft onlangs (maart 2012) een jury geïnstalleerd die een aantal excellente scholen moet identificeren om deze te bekronen. Een stimuleringsmaatregel die op zich is toe te juichen. Maar het zou beleidsmatig en ook bestuurlijk veel efficiënter zijn als van elke school de netto-opbrengsten berekend zouden kunnen worden. Daarvoor is het nodig de toegevoegde waarde van de school te kunnen berekenen (zie Bosker in hoofdstuk 3). Programmatisch betekent dat dat de prestaties van leerlingen op vijfjarige leeftijd (groep 2), negenjarige leeftijd (groep 5), twaalfjarige leeftijd (groep 8) en vijftienjarige leeftijd (leerjaar 3 voortgezet onderwijs) en de eindexamencijfers in kaart moeten worden gebracht en aan het onderwijsnummer worden gekoppeld. Gecombineerd met gegevens over doubleren, schoolwisselingen, verwijzen naar speciale vormen van onderwijs en op- en afstroom, kunnen de prestaties van een school dan op zeer exacte wijze in kaart worden gebracht. Aangevuld met een systeem van benchmarking kan het bestuur van elke school dan een realistische opgave voor de toekomst formuleren. Beleidsmatig kunnen dan eveneens realistische doelstellingen worden geformuleerd.

Had dit systeem aan het einde van de vorige eeuw in Nederland naar behoren gefunctioneerd, dan had toenmalig minister Hermans in Lissabon in 2000 op basis van wetenschappelijke argumenten kunnen betogen dat de wens van zijn collega's – dat in 2010 de helft van de twintigjarigen een hogere opleiding zou moeten volgen (hbo of wo) – onrealistisch was. Het is inmiddels 2012, de Lissabondoelstelling is bij lange na niet gehaald, en inmiddels rijzen er vragen of kwaliteit niet boven kwantiteit gaat. De bureaucratische last die gegevens verzamelen met zich meebrengt is erg, maar onrealistische doelstellingen formuleren is erger.

Literatuur

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Sociaal Cultureel Planbureau: Den Haag.

Commissie-Dijsselbloem (2008). *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Tweede Kamer.

Dodde, N.L. (2001). *Een speurtocht naar samenhang. Het rijkschooltoezicht van 1801 tot 2001*. Sdu: Den Haag.

Dodde, N.L. (2011). *IGO's in beeld. De ontwikkeling van de Inspectie van het Onderwijs en de rol van de inspecteurs-generaal vanaf 1995*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Dronkers, J. & Veenstra, D.R. (2001). *Schoolprestatie-indicatoren in het voortgezet onderwijs: start, reacties en vervolg*. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A.J. Visscher (red.). *Scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Van Gorcum: Assen, p. 21-35.

Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Karsten, S. (2004). *Private schools as public provision for education: School choice and market forces in the Netherlands*. In: Wolf, P. & Macedo, S. (red.). *Educating citizens. International perspectives on civic values and School Choice*. Brookings: Washington DC, p. 67-90.

Janssens, F.J.G. (red.) (1997). *Van onderzoek naar evaluatie. De methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel.

Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en educational governance* (oratie). Enschede: Universiteit Twente.

Mertens, F. (2009). *De regulerende staat. Ontwikkeling van het toezicht door inspecties*. Den Haag: NSOB.

Meijnen, G.W., Smink, G., Ledoux, G. & Robijns, M. (1991). *Schoolvoorbeelden. Effectief onderwijs aan kinderen in achterstandsmilieu*. Meppel: Educatief.

Meijnen, W. (red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contourennota*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Onderwijsraad (2002a). *Spelenderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2002b). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.

Smeets, G. & Verkroost, J. (2011). *Selectief en slagvaardig. Werken met de WOT*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

F De zoektocht naar balans tussen autonomie en kwaliteit in het hoger onderwijs

Obe de Vries en Rick Steur

Het idee is eenvoudig en het lijkt doeltreffend: geef instellingen in het hoger onderwijs meer autonomie en vraag daarvoor verantwoording van de kwaliteit terug. Deze uitruil wordt in 1985 gelanceerd in de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (de HOAK-nota). Het idee past naadloos in de beleidsfilosofie van de zich terugtrekkende overheid ('niet roeien, maar sturen'), die in de jaren tachtig opgang doet. Toch is het de jaren daarna altijd zoeken geweest naar de balans tussen autonomie en extern garanderen van de kwaliteit (van visitaties tot en met prestatieafspraken). Vaak genoeg ziet de overheid zich genoodzaakt de autonomie van instellingen (tijdelijk) wat in te perken, als de kwaliteitsdiscussie daar aanleiding toe geeft. De recente ontwikkelingen als vervolg op de (tweede) Inholland-kwestie, die later nog aan de orde komt, zijn hier een voorbeeld van.

In het navolgende vertellen we het verhaal van de delicate balans tussen autonomie en kwaliteit in drie stappen: eerst een impressie van de effecten van het visitatiestelsel (1988-2003), daarna een schets van de werking van het accreditatiestelsel (2003-heden) en tot slot een verkenning van de nabije toekomst (heden-2020). Zowel bij visitaties als bij accreditaties staat de beoordeling door een panel van (inhouds)deskundigen centraal. Visitaties werden door de koepelorganisaties VSNU en HBO-raad zelf georganiseerd; bij accreditaties vinden de visitaties plaats onder auspiciën van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) als onafhankelijke accreditatieorganisatie, die op basis van de uitkomst van de visitaties de accreditatie als keurmerk al dan niet verleent. Het keurmerk garandeert dat de opleiding aan de vereisten voor basiskwaliteit voldoet.

F.1 Het visitatiestelsel (1988-2003)

De Inspectie van het Onderwijs als kwaliteitsbewaker?

Eigenlijk is het bij de presentatie van de HOAK-nota in 1985 al meteen raak. De wettelijke instellingen grijpen het idee van autonomie weliswaar met beide handen aan, maar voor een nieuw op te richten inspectie hoger onderwijs, met een leidende rol bij de kwaliteitsbewaking, komen de handen niet op elkaar. In een discussie die in feite al

gaande is sinds de nota *Kwaliteit van het onderwijs* (1981) formuleert Frissen (1985) het als volgt:

‘De introductie van een inspectie wetenschappelijk onderwijs berust niet op een evaluatie van de effectiviteit van de inspectie in de andere onderwijssectoren. Al eerder is betoogd, dat daarover twijfels kunnen worden geuit. Grootste problemen in het functioneren zijn: de niet-eenduidige taakstelling; het individuele opereren van inspecteurs; de gedeconcentreerde locatie en de zwakke verbinding met het overheidsbeleid. De specificiteit en complexiteit van het hoger onderwijs zijn van dien aard, dat voor kwaliteitsbewaking het instituut van enkele inspecteurs niet voor de hand ligt. Als dan ook nog wordt gesteld, dat de instelling van de inspectie onder budgettaire neutraliteit (dat wil zeggen: de inspectie krijgt geen extra middelen toegewezen) dient te geschieden, lijkt effectiviteit allerminst bij voorbaat gegarandeerd.’

Een positieve start

Na diverse adviezen en overleg in de HO-Kamer wordt uiteindelijk gekozen voor een stelsel waarbij de VSNU en de HBO-raad visitaties zullen organiseren aan de hand van eigen referentiekaders. De inspectie krijgt een rol in het natraject, onder andere bestaande uit meta-evaluaties van de visitaties, nagesprekken op instellingen en zo nodig een vertrouwelijke rapportage aan de minister. Het wo-veld is tevreden dat het de bulk van de kwaliteitsbewaking in eigen hand heeft weten te houden. Het hbo-veld ziet de nieuwe constructie als verdere emancipatie in het hoger onderwijs en een verlossing van toezicht dat tot dan toe vooral op de inspectie voortgezet onderwijs was geënt. De inspectie zelf, opgezet als een samenhangende inspectie hoger onderwijs, maar op dat moment nog werkend met twee verschillende teams wo en hbo, doet er niet moeilijk over.

Waarnemend hoofdinspecteur Hörmann kijkt op het congres ‘Visitaties: géén stilte na de storm’ (1992) positief terug op de besluitvorming in 1985 en 1986. Over de doelen van de visitatie bestaat volgens Hörmann consensus: onderwijsverbetering enerzijds, openheid en maatschappelijke verantwoording van de zijde van de universiteiten anderzijds. Het visitatiestelsel zelf is geen tekentafelproduct gebleken, maar een samenstel van afspraken en werkwijzen dat zich kenmerkt door *learning by doing*. Ook in meer formele evaluaties over de eerste ontwikkelingsfase van het visitatiestelsel wordt de visie van de inspectie gekenmerkt door ‘tevredenheid, ja hier en daar zelfs ingehouden enthousiasme’ (Laman, 2002), al klinkt wel duidelijk door dat de toezichthouder zich op afstand voelt staan en strategisch gedrag van instellingen niet voor onmogelijk wordt gehouden.

Eerste aarzelingen over het visitatiestelsel

Dat enthousiasme neemt in de loop van de jaren negentig wel wat af. Op detailniveau ziet de inspectie uiteenlopende tekortkomingen in visitaties (bijvoorbeeld de kwaliteit van de zelfevaluatie), maar ook krijgen enkele ‘persistente problemen’ (Mertens, 1999), zoals de relatief lage studielast, onvoldoende aandacht. Begrippen als ‘de visitatie-illusie’ (Van Berkel, 2000) en ‘orchestratie van visitaties’ (Leeuw, 2001) maken opgang. De Algemene Rekenkamer oordeelt in 2000 overwegend positief over de werking van het visitatiestelsel (‘toereikend instrument’, ‘verbeterfunctie komt goed tot zijn recht’), maar heeft problemen met de slechte vergelijkbaarheid van visitatierapporten en de geringe verbeterimpuls voor opleidingen die het al goed doen.

De wijze waarop de inspectie beslist of een instelling in aanmerking komt voor toezichtactiviteiten acht de Algemene Rekenkamer een zwakke schakel, vanwege het gebrek aan transparantie in de oordeelsvorming door de inspectie (Algemene Rekenkamer, 2000). De introductie van Langdurig Ernstige Tekortkomingen (LET; oftewel: rode kaart) in 1998 en het eigen ho-brede referentiekader dat de inspectie sinds 1999 hanteert, bedoeld om weeffouten in het visitatiestelsel te herstellen, hebben dan al wel wat houvast gegeven, maar zijn in feite te laat om het visitatiestelsel te redden. De VSNU protesteert overigens nadrukkelijk tegen een eigen inspectiekader naast dat van de visitatiecommissies (instellingen dienen niet te maken te krijgen met twee beoordelingskaders: het kader van de inspectie dient intern te blijven). De HBO-raad twijfelt aan de objectiviteit van het visitatiestelsel in het algemeen en gaat aan de slag met een proefaccreditatie.

Bologna-proces en accreditatie

Het woord ‘accreditatie’ valt niet alleen in Nederland. In Europa is het Bolognaproces van start gegaan. Daarin wordt de structuur van het hoger onderwijs Europabreed gedefinieerd in termen van bachelor- en masteropleidingen. Ook moet er een transparante kwaliteitsbewaking komen. Minister Hermans besluit in 2000 dat dit het moment is om een dubbelslag te maken. Ten eerste een einde aan de Tweefasenstructuur en snel naar driejarige bachelors en (meestal) eenjarige masters voor universiteiten, en in het hbo, aansluitend op de havo, vierjarige bachelors. En ten tweede een vervanging van het visitatiestelsel door een accreditatiestelsel. In het accreditatiestelsel zullen de garantie voor basiskwaliteit, transparantie, onafhankelijkheid, pluriformiteit van beoordelingen en internationale benchmarking hoog in het vaandel staan. De ho-instellingen gaan hiermee akkoord. Ze zien er een mogelijkheid in tot grotere autonomie en een manier om bevestiging te krijgen van de internationale reputatie (Geven, 2011).

Opbrengsten visitatiestelsel

Wat heeft het visitatiestelsel in termen van kwaliteitsbewaking van het hoger onderwijs opgeleverd? Het is wat veel gevraagd om in een korte beschouwing als deze daar in detail op in te gaan. De belangrijkste opbrengst lijkt dat instellingen, al dan niet na intensieve fusietrajecten (met name in het hbo), intern de systematische kwaliteitszorg op de rails hebben gekregen. De externe prikkel van de visitaties heeft daar enorm bij geholpen, omdat het geen vrijblijvende trajecten waren: de problemen werden benoemd en er was toezicht van de inspectie op de bestuurlijke hantering van de resultaten. Een mooi voorbeeld in het kader van dit boek is de aandacht voor de kwaliteitsbewaking bij de lerarenopleidingen basisonderwijs. Bij de visitatie in 1992 concludeert de inspectie dat de kwaliteit van verschillende pedagogische academies onder de maat is. Een paar jaar later kan dat beeld gelukkig worden genuanceerd, maar in de periode 1999-2002 behoort één opleiding leraar basisonderwijs (toch) tot de in totaal vier opleidingen die het predicaat 'LET' krijgen. Zo heeft het visitatiestelsel indirect ook betekenis gehad voor het basisonderwijs (Elte & Scholtens, 2001).

F.2 Het accreditatiestelsel (2003-heden)*Accreditatiestelsel van start*

Op 1 januari 2003 gaat de (dan nog) Nederlandse Accreditatieorganisatie (NAO) van start, niet lang daarna uitgebreid tot Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie. Maar... aanvankelijk valt er niet veel te accrediteren. In 2003 en 2004 moet dat nog allemaal op gang komen: de werking van visiterende en beoordelende instellingen (VBI's); de manier waarop de NVAO de VBI-rapporten beoordeelt; de consequenties die aan de oordelen zullen worden verbonden. Alles is de eerste twee jaar nog in ontwikkeling en de meeste tijd gaat zitten in de toets nieuwe opleidingen (waarmee wel snel een begin kan worden gemaakt), internationale inbedding en het afronden van de natrajecten van het visitatiestelsel. Voor dat laatste wordt een klein team vanuit de inspectie voor enkele jaren gedetacheerd bij de NVAO. Onder verantwoordelijkheid van de NVAO moet dit zorgen voor een zo vloeiend mogelijke overgang van het visitatiestelsel naar het accreditatiestelsel.

Afronding visitatiestelsel

Vloeiend wordt de overgang zeker, maar daarom niet minder *to the point*. Het natraject van de visitatie wo-economie-opleidingen leidt tot diepgaande gesprekken met de Open Universiteit. Het visitatierapport van de universitaire lerarenopleidingen wordt afgekeurd. De visitatie van opleidingen leraar basisonderwijs leidt bij ongeveer de helft van de opleidingen tot bestuurlijke natrajecten. Vooral dat laatste slaat in als een bom: 'Wat denkt die NVAO wel?' Een decennium later is het niet meer precies te achterha-

len, maar het is wel waarschijnlijk dat de NVAO op dat moment een statement wilde maken en niet van plan was te buigen onder de eerste de beste druk van buiten. De oordelen van de NVAO over de lerarenopleidingen hebben later trouwens zeker hun vruchten afgeworpen, onder andere in omvangrijke stimuleringsprogramma's voor leraren en lerarenopleidingen.

De eerste accreditaties

Ondertussen komen de accreditaties zelf er natuurlijk ook aan. De toon wordt gezet door de manier waarop de NVAO de toets nieuwe opleidingen behandelt, met name de kritische houding jegens opleidingen met vage competenties, niet meer dan half ingevulde programma's of modieuze labels. De visitaties, voorafgaand aan accreditatie, veroorzaken overal in het veld de nodige stress en veel gemopper over de toezichtlast en de kosten daarvan.

Maar dat niet alleen: ze wekken ook verbazing, vooral bij diegene die naar de uitkomsten van de visitaties kijkt. Er vallen nauwelijks meer onvoldoendes! Voor de zes onderwerpen als geheel (doelstellingen, programma, personeel, voorzieningen, kwaliteitszorg, resultaten) is dat logisch. Alle zes onderwerpen móeten immers voldoende zijn, anders is accreditatie niet mogelijk. Maar ook op de ruim twintig onderliggende aspecten is het aantal onvoldoendes vrijwel nihil. En het was toch de bedoeling dat meer distantie en objectiviteit ook tot meer scherpte zou leiden?

Volgens analyses door de inspectie in de Onderwijsverslagen in 2002 en 2003 waren bij visitaties van hbo-opleidingen nog respectievelijk 17,9 procent en 28,5 procent van de kenmerken onvoldoende; bij wo-opleidingen was dit 6,2 procent en 3,8 procent. Beide beduidend meer dan de ongeveer 1 procent onvoldoendes die nu bij de accreditaties worden toegekend. Hoe kan dat? Zijn de opleidingen in enkele jaren zoveel beter geworden? Zijn de visitaties minder scherp? Is er een spurtje gemaakt in de aanloop naar de visitatie? Spelen instellingen het accreditatiespel van meet af aan met verve? Heeft de marktwerking met de VBI's misschien een averechts effect – ze worden immers door de instellingen betaald – en wat zegt dit over hun onafhankelijkheid? Heeft de eis 'alle zes onderwerpen voldoende' zijn weerslag op de beoordeling van de deelaspecten? Worden kansloze opleidingen al bij voorbaat niet voor accreditatie aangemeld? Zet het ontbreken van een herstelmogelijkheid niet te veel druk op het accreditatieproces: de consequenties van niet accrediteren zijn onmiddellijk en groot? Van alle mogelijke oorzaken zal wel iets waar zijn.

De NVAO houdt staande dat de geaccrediteerde opleidingen 'basiskwaliteit' hebben, in het midden latend of het niveau van die basiskwaliteit hetzelfde is of misschien toch lager dan wat voorheen voor basiskwaliteit werd gehouden. Dat laatste blijft ook wat

onduidelijk omdat de VBI's onderling nogal verschillen in hun benadering, terwijl ze tegelijkertijd over het geheel genomen in hun oordelen betrekkelijk weinig differentiatie laten zien 'boven basiskwaliteit'.

De inspectie als toezichthouder op het accreditatiestelsel

Als toezichthouder op het accreditatiestelsel volgt de inspectie de NVAO welwillend maar kritisch. Er is over het algemeen waardering voor het werk dat de NVAO verricht (Inspectie van het Onderwijs, 2004, 2005, 2006b, 2007, 2008, 2009, 2010). Maar in de *midterm review* van 2006 is er ook aanleiding tot aanbevelingen zoals:

- In de interne kwaliteitszorg van VBI's en NVAO dient meer aandacht te worden besteed aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de oordeels- en besluitvorming en het verminderen van ongewenste verschillen tussen beoordelaars. Een mogelijkheid daartoe biedt deskundigheidsbevordering van beoordelaars bij NVAO en VBI.
- De verbeterperiode dient op zodanige wijze te worden geformaliseerd dat ook de publieke verantwoording tot haar recht komt (Inspectie van het Onderwijs, 2006a).

De eerste aanbeveling slaat op de geconstateerde verschillen in beoordeling door de VBI's. De tweede op onduidelijkheid ten aanzien van de verbeterfunctie van het accreditatiestelsel, nu de hersteltermijn in feite niet meer functioneert.

Overigens voert de inspectie het toezicht vooral uit op basis van de rapporten van de NVAO en de panels; het ontbreekt haar aan mogelijkheden om steekproefsgewijs de accreditatieoordelen in de onderwijspraktijk te verifiëren. Ook werkt de inspectie niet met een geëxpliciteerd toezichtkader voor dit deel van haar toezicht. Terugkijkend kunnen we concluderen dat het ontbreken van een harde externe validering van de accreditatie heeft bijgedragen aan de vertrouwensvraag die in 2011 ontstond voor het hbo. Hierna gaan we hier verder op in.

Aanpassingen in wetgeving

In latere wetgeving, ingegaan per 1 januari 2011, worden maatregelen genomen waardoor een hersteltermijn zoals die voorheen in het visitatiestelsel bestond in ere wordt hersteld. Als de kwaliteit op belangrijke onderdelen tekortschiet kan een periode van herstel worden geboden, zonder dat de accreditatie en bekostiging daarmee onmiddellijk vervallen. Hiermee wordt een kennelijke tekortkoming in het systeem gerepareerd.

In het kader van verdere ontwikkeling van het accreditatiestelsel werkt de inspectie actief mee aan een pilot over instellingsaccreditatie. Dit leidt tot een instellingstoets die zich richt op een onderzoek van de kwaliteitsborging op instellingsniveau (eveneens

per 1 januari 2011). Als die op orde is, kan de NVAO met een lichter onderzoek bij de opleidingen volstaan. Bedoeld is om de eigen kwaliteitszorg van instellingen te beoordelen en – indien op orde – de toezichtlast op opleidingsniveau terug te dringen (dit laatste wordt gezien als stimulans).

Stelselbreed inspectieonderzoek

Na het wegvallen van de inspectierol bij de natrajecten van visitaties concentreert de inspectie zich inmiddels op stelselbrede, thematische onderzoeken (werkt de BaMa-structuur, krijgen allochtonen voldoende kansen, is de borging van examenkwaliteit afdoende et cetera?). Samen met de NVAO wordt een aanvulling op het accreditatiekader ontwikkeld voor ‘opleiden in de school’, een opleidingsvariant van de lerarenopleiding die sinds de eeuwwisseling sterk aan populariteit wint.

Reageren op signalen

Ook op microniveau blijft de inspectie alert, met name op signalen die van de kant van studenten, docenten of media komen. Als in 2005 klachten over de onderwijskwaliteit op Hogeschool Inholland in de pers veel stof doen opwaaien, kan een grootscheeps onderzoek niet uitblijven. Het leidt tot een coming-out van de inspectie als een soort *fire brigade*, voor het eerst na de introductie van het accreditatiestelsel.

Klachten over instellingen blijven daarna met zekere regelmaat binnenkomen. Begrippen als ‘spookvakken’ en ‘cadeaupunten’ duiken op. Ze geven twee zaken aan: met het accreditatiestelsel zijn alle zorgen over kwaliteit nog niet uit de lucht en de rol van een inspectie blijft – naast een accreditatieorgaan – nuttig, hoe uitzonderlijk die rol ook is in Europees perspectief (er zijn maar weinig landen waar accreditatie en inspectie naast elkaar plaatsvinden). De rol van de inspectie was inmiddels al wel onderwerp van discussie geworden: ‘Zou één ho-autoriteit, waarin NVAO en inspectie samen optrekken, niet voldoende zijn?’ (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [OCW], 2006). Toch blijkt dat een onafhankelijke inspectie zijn nut kan bewijzen bij het incidenteel toezicht op instellingen (naast het toezicht op het accreditatiestelsel).

De (tweede) Inholland-zaak

De *fire brigade*-functie van de inspectie krijgt in 2010 een nieuwe impuls als in de pers negatieve berichten verschijnen over (alweer) Hogeschool Inholland. Het gaat ditmaal over diploma’s die niet aan alle criteria zouden voldoen bij alternatieve afstudeerroutes. Diepgaand onderzoek van de inspectie volgt, onder andere bestaande uit het verzoek aan de NVAO om bij enkele opleidingen een deel van de examenwerkstukken opnieuw te beoordelen. En dit gebeurt niet alleen bij Inholland, maar onder meer ook bij Hogeschool Windesheim, de Hanzehogeschool, Hogeschool Leiden en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

Vragen over kwaliteit en kwaliteitsbewaking

De incidenten en het publieke rumoer leiden tot uiteenlopende vragen. Is de kwaliteit van het hoger onderwijs minder geworden? Schiet de kwaliteitsbewaking (ook) in het accreditatietijdperk nog steeds tekort? Deze vragen zijn moeilijk te beantwoorden, want de context is nogal veranderd. De beschikbaarheid en verspreiding van informatie is nu vele malen groter dan in het laatste decennium van de twintigste eeuw. Wat vroeger in de pers slechts enkele berichten opleverde, wordt nu breed uitgesponnen in veel verschillende (en ook digitale) media. Wel zijn er natuurlijk terechte twijfels over bepaalde invullingen van nieuwe onderwijsconcepten, zoals dat van de competentiegerichtheid (op zichzelf geen verkeerd concept, maar in de uitwerking nogal kwetsbaar). Daar staan spectaculair goede opleidingen tegenover, zowel oude als nieuwe. Ook internationaal is er in het algemeen veel waardering voor de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs (Inspectie van het onderwijs, 2011).¹

Uitgesloten is de kwaliteitsdaling in delen van het stelsel echter niet. Het is ook niet altijd gemakkelijk om kwaliteit te handhaven bij een sterke toename van het aantal studenten en dalende financiering per student. De riemen waarmee de instellingen zelf zo graag roeien zijn de afgelopen 25 jaar immers – per student berekend – korter geworden. Ook is er geen garantie dat de interne *checks and balances* hun werk goed doen. De vraag dringt zich op in hoeverre instellingen en opleidingen inmiddels eigenaar zijn van hun kwaliteitsborging (met focus op inhoud en niveau) en de accreditatie als logisch (extern) complement beschouwen, of dat ze het als een noodzakelijk kwaad zien, een hoepel waar je elke zes jaar doorheen moet springen.

Waakzaamheid is dus geboden. Dat is ook de conclusie van staatssecretaris Zijlstra van OCW, die in de nasleep van de Inholland-kwestie in een beleidsreactie vaststelt dat de balans tussen autonomie en kwaliteit te veel naar autonomie is doorgeslagen.²

1 Zie ook Phil Baty, hoofdredacteur van Times Higher Education, die stelt dat Nederland trots mag zijn op de uitslag in de World Reputation Rankings (NRC-Handelsblad, 15 maart 2012).

2 Beleidsreactie van de staatssecretaris van OCW op het eindrapport alternatieve afstudeertrajecten van de inspectie, 20 mei 2011 (kenmerk 293741), later verankerd in de strategische agenda *Kwaliteit in verscheidenheid* (OCW, 2011). De beleidsreactie wordt in de loop van 2012 in wetgeving vertaald.

F.3 Hoe verder (heden-2020)?

Een beleidsreactie

De balans lijkt verstoord. Genoemde beleidsreactie van staatssecretaris Zijlstra getuigt daarvan. De politiek blijkt in 2011 onvoldoende vertrouwen te hebben en kiest onder meer voor een verdere aanscherping van de accreditatie op onderdelen, zoals het weer parallel visiteren van dezelfde opleidingen, net als in het visitatiestelsel, waar de universiteiten overigens altijd aan vastgehouden hebben. Ook zal de NVAO zelf de panels van deskundigen benoemen, zodat de onafhankelijkheid en kwaliteit van de panels daarmee beter wordt gegarandeerd. De toetsing en beoordeling van het eindniveau worden twee afzonderlijke criteria en de eindwerkstukken worden door het panel zelf geselecteerd. Hiernaast worden maatregelen aangekondigd als landelijke toetsing op kernvakken, verhoging van het opleidingsniveau van docenten en de rol van externe beoordelaars in examencommissies. De beleidsreactie liegt er niet om en geeft uiting aan een onderstroom in het maatschappelijke debat: het gevoel dat met name in het hbo onvoldoende garanties bestaan op een homogene basiskwaliteit. Er lijkt sprake van een vertrouwensbreuk.

Nieuwe opdrachten voor de inspectie

Want ook de inspectie krijgt opdracht het toezicht van incidentele instellingsonderzoeken om te vormen naar een systematisch en risicogericht toezicht, opdat in de periode tussen twee accreditaties in meer zekerheid ontstaat dat opleidingen het gewenste kwaliteitsniveau blijven realiseren. Overigens doen veel instellingen daar zelf ook het nodige aan met eigen midterm reviews.

De inspectie stelt zich de opdracht om in maximaal acht jaar middels een andere wijze van instellingstoezicht een bijdrage te leveren aan het herstel van het vertrouwen. In de loop van 2012 wordt deze herijking van het toezicht uitgewerkt. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten belangrijk (Inspectie van het Onderwijs, 2012):

- De instellingen zelf zijn primair verantwoordelijk voor de borging van hun kwaliteit.
- De accreditatie door de NVAO garandeert een periodieke beoordeling van alle opleidingen op basiskwaliteit (al dan niet in samenhang met de beoordeling van de kwaliteitsborging op instellingsniveau).
- De inspectie gaat systematisch na of zich dan toch nog kwaliteitsrisico's voordoen en onderzoekt die waar nodig. Kernvraag daarbij is of de kwaliteit zich manifesteert conform wat bij de accreditaties is vastgesteld in de jaren daarna. De mogelijke interventies zijn erop gericht de besturen van de instellingen zo veel mogelijk te stimuleren dan wel te bevestigen in hun eigen verantwoordelijkheid om kwaliteitsproblemen zelf op te lossen. Verder werkt de inspectie

nauw samen met de NVAO om overlap van werk en onnodige toezichtlast te vermijden. De inspectie legt haar werkwijze vast in een toezichtkader.

- De inspectie zal ook haar toezicht op het accreditatiestelsel nader expliciteren via een toezichtkader.
- De inspectie wil een bijdrage leveren aan het overzicht en de transparantie op het gebied van kwaliteit middels de publicatie van prestatiebeelden van vergelijkbare opleidingen en instellingen.

Gaat het nu wel lukken?

Wat is het perspectief voor de komende jaren? Gemakkelijk is het niet om alle lijnen helder te krijgen. De beoordeling van opleidingen door *peers* en stakeholders heeft in het accreditatiestelsel (net als in het visitatiestelsel) haar sterke en zwakke kanten. Er blijft behoefte aan meer variatie in het onderzoek naar de kwaliteit van opleidingen, bijvoorbeeld door ‘uit de gesloten cirkel van het single audit principe [te] stappen’ en ‘bij de beoordeling (...) aanvullende informatie te betrekken, hetzij uit steekproefsgevijs toegepast herhalingsbezoek, hetzij uit informatie uit andere bronnen (triangulatie)’, zoals al in de begintijd van het accreditatiestelsel was gesuggereerd door Hulshof, Goossens en Meulesteen (2003).

Nog scherper dient te worden geanalyseerd waarom zaken in het huidige stelsel van hoger onderwijs én het accreditatiestelsel verkeerd konden gaan en in hoeverre hbo en wo hierbij verschillen. De vraag is ook – gegeven deze ervaringen – hoe de inspectie haar toezicht op het accreditatiestelsel gaat inrichten.

Als alle betrokkenen lering trekken uit wat er de afgelopen jaren boven tafel is gekomen, gaan wij ervan uit dat het vertrouwen in het hoger onderwijs over een aantal jaren over de volle breedte zal herstellen, waar de kwaliteit nu al in grote delen van dat onderwijs op orde lijkt. Een onafhankelijke evaluatie na vier en acht jaar van de effecten van de nieuwe inspectierol en de tweede aanscherping van de accreditatie in korte tijd zal moeten uitwijzen of dit optimisme gerechtvaardigd is. De prestatiebeelden en risicoanalyses, plus de daarop gebaseerde onderzoeken door inspectie en NVAO, zullen dan duidelijk veel minder risico's moeten laten zien dan nu worden vermoed.

Dat wil niet zeggen dat er nooit iets mis kan gaan, wel dat de instellingen zelf dit tijdig signaleren en kunnen herstellen. Een periodieke check via accreditatie, in welke variant dan ook uitgevoerd, zou dan moeten kunnen volstaan om een duurzame balans tussen autonomie en kwaliteit te garanderen. Zeker als de media de kwaliteit van het hoger onderwijs kritisch blijven volgen. Pas dan valt te bezien of de zoektocht van de afgelopen 25 jaar ten einde komt of dat we nieuwe pendulebewegingen tussen autonomie en

kwaliteit kunnen verwachten, waar de kwaliteitszorg in het Nederlandse hoger onderwijs patent op lijkt te hebben (Geven, 2011).

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2000). *Kwaliteitszorg Hoger Onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Berkel, H. van (2000). De visitatie-illusie. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management* (THEMA), 5, p. 25-29.

Elte, R. & Scholtes, E. (2001). *Uit de luwte. Over strategische veranderingen in en rond de onderwijsinspectie 1990-2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Frissen, P. (1985). De overheid en kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs. In: J.J.M. van Berkel, A.E. Bax en J.W. Holleman (red.). *Kwaliteit van hoger onderwijs. Bewaking en verbetering*. Amsterdam: W. Versluys Uitgeversmaatschappij B.V., p. 8-15.

Geven, K. (2011). *From steering to rowing?* (dissertation MA in Public Administration and Public Policy). York: The University of York.

Hörmann, F.A. (1992). Visitaties... en dan stilte na de storm? In: W. Jochems en A. Pilot (red.). *Visitaties: géén stilte na de storm*. Groningen: Wolters-Noordhoff, p. 19-30.

Hulshof, M., Goossens, J. & Meulesteen, J. (2003). Een archimedisch punt... De kwaliteit van visitatierapporten. In: M. Hulshof et al. (red.). *Toezichthouder: lam of leeuw?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, p. 21-35.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2000/2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006a). *Accreditatie in werking. Beoogde en niet-beoogde effecten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *Uitgangspunten herijking toezicht hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Laman, M. (2002). *Kwaliteitszorg in het hoger onderwijs*. Paper gepresenteerd op de Onderwijsresearchdagen, Antwerpen.

Leeuw, F.L. (2001). Draagvlakdenken: een kritische analyse. *BASIS, tijdschrift voor beleidsonderzoek*, november, p. 18-21.

Mertens, F.J.H. (1999). Kwaliteitsbewaking in het Nederlands hoger onderwijs: enkele persistente problemen van het Nederlands hoger onderwijs. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 17, p. 40-54.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Vertrouwen in toezicht, toezicht in vertrouwen*. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling. Eerste nota in een reeks discussiebijdragen*.

gen van de bewindslieden van onderwijs en wetenschappen. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Tweede Kamer (1986). *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*. Beleidsnota. Kamerstuk 19253, nr. 2.

7 Perspectieven op kwaliteit

*‘Bij onderwijs gaat het er uiteindelijk niet om hoe mooi we het geven,
maar om wat leerlingen ervan meenemen.’*
(A.D. de Groot)

Frans Janssens en Anne Bert Dijkstra

7.1 Voortgaande discussie

De drie bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) die in 1981 de nota *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling* (O&W, 1981) lieten verschijnen, hadden gelijk toen ze schreven: ‘Handhaving van de kwaliteit van het onderwijs zal in de komende jaren problematischer zijn dan in de afgelopen decennia.’ Discussies over het niveau van het Nederlandse onderwijs zijn er nog altijd en regelmatig ligt in ons land de wijze waarop de kwaliteit van het onderwijs gemeten wordt onder vuur. We beperken ons hier tot enkele illustraties van zulke discussies (zie ook Meijnen in hoofdstuk 6) toegespitst op het onderwijstoezicht, eerst over de methodiek die in het toezicht van de inspectie wordt gehanteerd en vervolgens over de vraag wat de reikwijdte van het toezicht zou moeten zijn.

Methodiek

Wat betreft de methodiek wordt wel gezegd dat het waarderingskader van de inspectie onvoldoende objectief zou zijn, omdat de voorkennis van de inspecteur doorwerkt in de uiteindelijke beoordeling van de school, met name waar het om risicogestuurd toezicht gaat. Inspecteurs weten immers van te voren of ze met een sterke of een zwakke school te maken hebben (zie ook Gaertner & Pant, 2011). Ook de wijze waarop de inspectie de opbrengsten van scholen beoordeelt en de rol van deze indicator in het toezicht, heeft niet ieders instemming (zie ook De Wolf in venster D). Zo klinkt al enige tijd dat snelle en gemakkelijke conclusies verbonden zouden worden aan toetsscores die onvoldoende zijn gecorrigeerd naar instroomverschillen. Anderen daarentegen wijzen op bezwaren van het werken met gecorrigeerde prestaties, als verhullend voor de werkelijke resultaten die ouders van een school kunnen verwachten.

Reikwijdte

Ook de reikwijdte van het inspectietoezicht is onderwerp van discussie. Zo kwam het parlementaire onderzoek van de commissie-Dijsselbloem (2008) tot de conclusie dat het toezicht toegespitst zou moeten zijn op ‘de kwaliteit van het onderwijs zoals deze

zichtbaar wordt in de onderwijsresultaten'. De commissie verwoordde daarmee een geluid dat al lange tijd te beluisteren valt. De inspectie dient zich ten aanzien van het pedagogisch klimaat terughoudend op te stellen. Diverse kwaliteitskenmerken uit het toezichtkader zouden, zo betogen sommigen, haaks staan op de vrijheid van inrichting (zie ook Bronneman-Helmers, 2011).

Het rapport van de commissie-Dijsselbloem bleef niet zonder kritiek. Onder meer de conclusies over de niveaudaling van het Nederlandse onderwijs riepen nogal wat tegenspraak op (zie bijvoorbeeld Bosker, 2008; Wijnen, 2008; Vermeulen, 2008). Zo wees Meijnen (2008) erop dat, hoewel het overheersende beeld is dat het Nederlandse onderwijs tot de internationale top behoort, de commissie met 'wonderlijke' argumenten de tegengestelde conclusie trok (zie Scheerens in hoofdstuk 2). Dat leidde voor onderwijsonderzoekers tot de vraag of de conclusies van het rapport niet in de lucht komen te hangen: 'geen lijk, geen zaak' (De Gloppe, 2008; Meijnen, 2008; Simons, 2008).

Hoewel de ontwikkeling naar risicogericht toezicht al was ingezet voor het rapport verscheen, past de gedachte dat de overheid zich dient te beperken tot het 'wat', terwijl de bepaling van het 'hoe' ligt op het terrein van de scholen, goed bij 'risicogestuurd toezicht' waarbij de opbrengsten een grote rol spelen. Het pleidooi van de commissie leek vooral ingegeven door de teleurstelling over de resultaten van onderwijsvernieuwingen en daarmee verbonden overheidsbeleid, ook in verband met de zorg over de prestaties van het Nederlandse bestel. Over de vraag of de opbrengsten daar aanleiding toe gaven, liepen de meningen uiteen.

De rol van procesgerichte kwaliteitskenmerken in het toezichtkader van de inspectie is inmiddels van karakter veranderd. In het reguliere toezicht komen ze pas aan bod als daartoe aanleiding is. Dat het belang van kwaliteitsoordelen over het onderwijsproces verschillend gewogen wordt, werd eind 2011 duidelijk bij de behandeling van de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Daarbij dienden de Kamerleden Dijsselbloem en Dijkgraaf onder verwijzing naar de argumentatie uit het rapport van de commissie-Dijsselbloem een amendement in over de volgtijdelijkheid in het risicogerichte toezicht. De wijziging kwam erop neer dat andere aspecten van kwaliteit pas dan aan de orde komen, indien uit onderzoek van de leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet.

Stand van zaken

Hoewel de reikwijdte van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs ook onder de herziene WOT als zodanig niet is veranderd, en het toezicht op de onderwijs-

kwaliteit ook aspecten omvat zoals het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en het schoolklimaat, is het accent bij de beoordeling van scholen verschoven naar de resultaten van onderwijs (Smeets & Verkroost, 2011). Binnen het risicogestuurde toezicht komen andere kwaliteitsaspecten pas in het vizier als de leerresultaten, de ontwikkeling van de leerlingen (of het personeelsbeleid) daartoe aanleiding geven. In andere onderzoeksvormen, zoals de vierjaarlijkse bezoeken, thematische onderzoeken en onderzoek naar de stand van het onderwijsbestel, komen andere onderdelen van kwaliteit, zoals indicatoren voor het onderwijsproces, overigens wel aan de orde, zij het niet altijd systematisch en dekkend voor het complete waarderingskader. Van de eerdere, op een brede selectie kwaliteitsaspecten gebaseerde beoordeling van alle scholen en navenante kwaliteitshandhaving, is binnen dit systeem geen sprake (zie ook Ehren & Honingh, 2011).

De hiervoor genoemde voorbeelden maken duidelijk dat de kwesties die in de kwaliteitsnota uit 1981 werden aangesneden, nog altijd aanleiding zijn voor discussie en verschil in visie. Toch moet de conclusie niet zijn dat we niets zijn opgeschoten. Zo maakte de inspectie een belangrijke ontwikkeling door en is systematischer gaan werken om tot oordelen over het onderwijs te komen (Janssens, 1992; Dodde, 2001) en begon met het evalueren van complete sectoren, zoals het basisonderwijs (Commissie Evaluatie Basisonderwijs, 1994; Janssens, 1995) of belangrijke delen daarvan, zoals de Basisvorming (Van der Linden, Van de Grift & Peters-Sips, 2000). Een ander voorbeeld is dat er gedurende de laatste dertig jaar steeds meer gegevens over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar zijn gekomen. De belangrijkste bronnen zijn in dit verband de Periodieke Peilingen van het Onderwijs, de grootschalige longitudinale schoolloopbaancohorten,¹ de jaarlijkse Onderwijsverslagen van de inspectie en het vergelijkend internationaal onderzoek.² Daardoor zijn feiten over de kwaliteit van het onderwijs beter zichtbaar en bespreekbaar geworden. Maar dat betekent niet dat discussies daarmee gemakkelijker beslecht kunnen worden – denk aan het verwijt aan de commissie-Dijsselbloem de beschikbare gegevens onvoldoende te verdisconteren.

De drie vragen die we in hoofdstuk 1 stelden en die als een rode draad door dit boek lopen – *wat is de kwaliteit van het onderwijs, wie bepaalt die en hoe kan die kwaliteit worden bevorderd?* – zijn blijkbaar nog niet zo gemakkelijk van een eenduidig antwoord te voorzien. Op basis van de in de voorgaande hoofdstukken aangedragen overwegingen, willen we daar tot besluit niettemin een poging toe doen. Dat we daarbij niet de illusie hebben een antwoord te kunnen geven dat de veelheid aan opvattingen in

1 Zoals de tussen 1977 en 2007 gestarte schoolloopbaancohorten SMVO, SLVO, PRIMA en COOL (zie voor een overzicht Wesselingh & Peschar, 1985).

2 Zoals de jaarlijkse Education at a Glance-rapporten van de OECD.

samenleving, scholenveld en onderwijsbeleid kan verenigen, behoeft geen toelichting. Wel is het mogelijk om enkele lijnen te trekken.

Dat het antwoord op de vraag naar de kwaliteit van het onderwijs afhangt van het perspectief van waaruit die vraag wordt gesteld, is een belangrijk gegeven. In paragraaf 7.2 komen we hier nog eens op terug. Partijen als ouders, scholen en overheid hebben verschillende perspectieven op de kwaliteit die voor hen relevant is. We lichten het perspectief van de overheid hierbij uit. Beargumenteerd zal worden dat, gezien vanuit dit perspectief, de ontwikkelingen in de afgelopen periode hebben geleid tot een verschuiving van de kwaliteitsbepaling, met name vanwege het belang dat aan de opbrengsten wordt toegekend. In paragraaf 7.3 formuleren we vervolgens de antwoorden op de vragen die de rode draad vormen door dit boek en bespreken we twee dilemma's die zich daarbij voordoen. In paragraaf 7.4. komen we tot een afronding, waarbij we wijzen op sterke punten van het inspectietoezicht, een aanbeveling doen voor aanpassing van de beoordeling van de opbrengsten van scholen en nog eens terugkomen op de voortdurende discussie over onderwijskwaliteit.

7.2 Het perspectief van de beoordelaar

7.2.1 Wie beoordeelt en waarom?

De vraag 'Wat is de kwaliteit van iets?' is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord hangt onder andere af van wie deze vraag stelt en wie het antwoord wil weten. Dat laat zich makkelijk illustreren met een vers gebakken, ruim met kaas belegd broodje dat in de vitrine van een traiteur op een koper ligt te wachten. Het spreekt voor zich dat de opvatting van de klant over de kwaliteit van dat broodje niet dezelfde is als die van de verkoper, laat staan van de inspecteur van de Voedsel en Warenautoriteit die de traiteur met een inspectiebezoek vereert. Bij de laatste gaat het niet om de verhouding tussen winst en kostprijs, om de smaak van het broodje of hoe dik het is belegd, maar uitsluitend om risico's voor de volksgezondheid. Het spreekt in dit voorbeeld dus ook voor zich dat iedere beoordelaar andere gegevens over de kwaliteit van dat broodje wil, andere criteria en normen hanteert en dus ook niet tot hetzelfde oordeel hoeft te komen. Dat is bij de vraag 'Wat is de kwaliteit van onderwijs?' niet veel anders. Het maakt nogal wat uit of het de ouder, de politicus, de wetgever, een onderzoeker, een schoolbestuurder of een inspecteur is die het antwoord wil weten.

In de volgende paragraaf beschrijven we eerst uit welke componenten het kwaliteitsbegrip bestaat en hoe die bijdragen aan de uiteindelijke definitie van kwaliteit. De inhoud van het begrip kwaliteit bepaalt welke gegevens nodig zijn om de vraag te kunnen be-

antwoorden of er voldoende kwaliteit is. Maar degene die de kwaliteit bepaalt en daarover oordeelt, heeft ook rekening te houden met de partij over wie wordt geoordeeld en de partij die uiteindelijk iets met deze oordelen wil doen en het doel waarvoor deze de informatie gebruiken zal. Kortom, er zijn meerdere perspectieven op kwaliteit.

7.2.2 Componenten van het kwaliteitsbegrip

Aan het kwaliteitsbegrip zijn drie componenten te onderscheiden: *waarden*, *informatie* en *gebruik* (zie bijvoorbeeld Scriven, 1967; House, 1980; Worthen & Sanders, 1987; Alkin & Christie, 2004; Eisner, 2005). Wat ‘de’ kwaliteit van iets inhoudt, wordt vastgelegd in enerzijds de kwaliteitskenmerken die dat object van kwaliteit behoort te hebben en anderzijds de normen die bepalen welke kwalificaties aan de kwaliteit toegekend kunnen worden (Shadish, Cook & Leviton, 1991). De kwaliteitskenmerken en normen vormen samen de *waardecomponent*. De gegevens op grond waarvan wordt bepaald in welke mate de kenmerken aanwezig zijn, vormen de *informatiecomponent*. Bij het vaststellen van de kwaliteit van het onderwijs gaat het dus uiteindelijk om de vraag of deze aan de eerder genoemde kwaliteitskenmerken voldoet (Stufflebeam, 1971). Bij onvoldoende kwaliteit kan dat een reden zijn om het beleid aan te passen. Bij de opzet en uitvoering van een evaluatie om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen, moet dus rekening worden gehouden met het mogelijk gebruik van de resultaten. Dit aspect is de *gebruikscomponent* van evaluatie (House, 1980; Stufflebeam, 1983).

In de kwaliteitsnota van 1981 wordt de kwaliteit van het onderwijs gedefinieerd als de mate waarin belangrijke kenmerken van het onderwijs aanwezig zijn. Deze kenmerken worden gegroepeerd op basis van het context-input-proces-outputmodel (CIPO) (zie hoofdstuk 2). Daarmee gaven de toenmalige bewindslieden aan dat de kwaliteit van het onderwijs niet alleen wordt gekenmerkt door de *output*. Kwaliteit wordt ook bepaald door het *proces* dat zich afspeelt om bepaalde leer- en vormingsdoelen na te streven, terwijl onder de kop *input* kwaliteit in termen van de breedte van het leer- en vormingsaanbod en in termen van *randvoorwaarden* (context) wordt gedefinieerd (O&W, 1981, p. 10).

Nog steeds speelt het CIPO-model een belangrijke rol in de definiëring van het kwaliteitsvraagstuk (zie Scheerens in hoofdstuk 2). In zijn eenvoud blijkt het een bruikbaar analysekader om het kwaliteitsbegrip te verkavelen. Op basis van dat kader onderscheidt Scheerens in hoofdstuk 2 verschillende manieren om grip te krijgen op het kwaliteitsvraagstuk, waarbij steeds wisselende accenten gelegd worden op de verschillende onderdelen van het model. Zo ligt bij de beoordeling van de *productiviteit* van het onderwijs het accent vooral op de opbrengsten, bij de beoordeling van de *effectivi-*

teit gaat het om de relaties tussen de verschillende onderdelen van het CIPO-model, terwijl het bij *adaptiviteit* vooral gaat om de relatie tussen de context en de andere componenten van het model.

Scheerens constateert ook dat de verschillende onderdelen van het CIPO-model vanuit hun *intrinsieke waarde* object van beoordeling kunnen zijn. Zo kan men vanuit een productiviteitsperspectief alleen naar het niveau van de opbrengsten kijken, zonder verbanden te leggen met input- of procescondities. Zo beoordeelt de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van scholen niet alleen op basis van de opbrengsten, maar betreft daarbij zo nodig ook de kwaliteit van de onderwijsprocessen. Of, om nog enkele voorbeelden te geven, het onderwijsbeleid kan de kwaliteit van het onderwijs beoordelen aan de hand van onder meer de gedane investeringen, terwijl ouders criteria zoals veiligheid en het sociale klimaat kunnen aanleggen om de kwaliteit van een school te beoordelen (zie bijvoorbeeld Dijkstra & Witziers, 2001).

Om met De Groot (1978, p. 124) te spreken: ‘kwaliteit moet blijken’ uit de opbrengsten. Immers, onderwijs wordt uiteindelijk gegeven om ervan te leren (zie ook Creemers, Hoebe & Koops, 1983). Volgens de kwaliteitsnota is daarnaast kennis van andere kwaliteitskenmerken (dan opbrengsten) van belang omdat deze informatie leveren over factoren waarmee de kwaliteit van de opbrengsten beïnvloed kan worden (zie ook hoofdstuk 3). Daarmee spelen ook de wijze waarop en de omstandigheden waaronder de output ‘gemaakt’ wordt een rol bij de bepaling van kwaliteit (Hoebe, 1993). Ze zijn van belang voor de actoren die iets met deze informatie moeten of kunnen doen, zoals schoolleiders en leraren, besturen, ouders of beleidsmakers en politici (zie de hoofdstukken van Sleegers & Van Dael en van Visscher, Dijkstra & Karsten). Dit onderstreept de betekenis van de *gebruikscomponent* bij de evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij is van belang een onderscheid te maken naar de rol en verantwoordelijkheid van de partij die naar ‘de kwaliteit van het onderwijs’ vraagt. De overheid heeft immers een primaire verantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel en de borging van de kwaliteit van dat bestel en de problemen die zich daarbij voordoen, terwijl een schoolbestuur in eerste instantie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. De kwaliteitsvraag verschilt van partij tot partij en daarmee ook de informatie die daarvoor nodig is en het doel waarvoor deze gebruikt gaat worden.

Nu is toegelicht op welke wijze bij de definiëring van kwaliteit de waardecomponent (welke aspecten van onderwijs in welke hoedanigheid aanwezig moeten zijn), de informatiecomponent (de informatie die nodig is om te kunnen oordelen) en de gebruikscomponent (aan wie het oordeel is gericht) samenhangen, zullen we bij wijze van illustratie de praktische consequenties daarvan uitwerken voor de evaluatietask van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie vertegenwoordigt een bijzonder perspectief,

omdat ze voortdurend te maken heeft met al die verschillende partijen die de kwaliteitsvraag stellen. In feite vertegenwoordigt de inspectie als orgaan van openbaar bestuur ‘het algemeen belang’ en dat levert soms spanningsvelden op, bijvoorbeeld waar het gaat om het onderscheid tussen de waarde- en gebruikscomponent.

7.2.3 Het perspectief van de inspectie

De doelgroepen van de inspectie

De *gebruikscomponent* van het toezicht wordt bepaald door de doelgroepen die de inspectie adresseert. Deze doelgroepen zijn enerzijds de verantwoordelijken voor wetgeving en beleid en de uitwerking daarvan, in het bijzonder de minister, het parlement en het georganiseerde onderwijsveld, en anderzijds de verantwoordelijken voor de realisering van goed onderwijs: het bevoegd gezag en hun scholen of instellingen. De afgelopen jaren zijn daarbij in toenemende mate ook ouders, leerlingen, deelnemers en de publieke opinie een rol gaan spelen (Dijkstra, Karsten, Veenstra & Visser, 2001). In beginsel houdt dit in dat de inspectie in haar rapportages over het onderwijs in het algemeen en over de scholen en instellingen in het bijzonder, met de informatiebehoeften van al deze partijen rekening zou moeten houden. Afhankelijk van de groep die moet worden bediend, stelt dat uiteenlopende eisen (zie bijvoorbeeld Karsten, Visscher, Dijkstra & Veenstra, 2010). De rapportages die daarvoor beschikbaar zijn, zijn ontleend aan de informatie die de inspectie over scholen verzamelt en de oordelen die zij velt over de kwaliteit van het onderwijs. Voor zover deze informatie afkomstig is uit het toezicht op scholen, is deze gebaseerd op de kwaliteitskenmerken en indicatoren uit de waarderingskaders die de inspectie daarvoor hanteert. Daarmee komen we op het terrein van de waardecomponent van de kwaliteitsbepaling.

Kwaliteit volgens de inspectie

De *waardecomponent* van de kwaliteitsbepaling is, in het geval van de inspectie, vastgelegd in een waarderingskader. Verschillende uitgangspunten spelen een rol bij het afleiden van kwaliteitskenmerken en de daarbij behorende indicatoren en normen (Janssens, 1997):

- de wet- en regelgeving op het gebied van het toezicht (WOT), het onderwijs (sectorwetten) en het onderwijsbeleid dat daaruit voortvloeit;
- algemene beginselen als rechtvaardigheid, gelijkheid en vrijheid, en algemeen aanvaarde opvattingen over onderwijs en opvoeding;
- kennis die is gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en veldkennis en de professionele expertise van de inspectie.

Voor de bepaling van de kenmerken van kwaliteit zijn verschillende bronnen beschikbaar. De eerste bron zijn de taken en functies die het bestuur, de school of instelling

volgens wet- en regelgeving hebben. In de tweede plaats zijn er de kwaliteitskenmerken zoals die zijn vastgelegd in de WOT. Deze zijn niet los te zien van wetenschappelijke kennis over goed onderwijs, die eveneens een bron vormt voor afleiding van kwaliteitskenmerken in het onderwijsbeleid en het toezicht van de inspectie. Onderdeel daarvan zijn ook de componenten van het CIPO-model en de relaties daartussen, waaronder de factoren die de resultaten van leerlingen bepalen. Normen voor het toezicht worden zo veel mogelijk ontleend aan (empirische) kennis over de relaties tussen de verschillende onderdelen van het CIPO-model (zie ook hoofdstuk 2).

Het waarderingskader van de inspectie

De waarderingskaders van de inspectie kennen hun oorspong in dit CIPO-model. De componenten daarvan zijn niet alleen op zichzelf van belang, maar ook vanwege hun samenhang met de opbrengsten. Ze hebben dus zowel een intrinsieke als een instrumentele waarde. De losse componenten van het model corresponderen met de kenmerken van het kwaliteitsbegrip en hebben intrinsieke waarde voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, onder meer vanwege de kennis die dat oplevert over de tekorten in het proces en de aangrijpingspunten voor kwaliteitsverbetering. Om deze reden bestaan de waarderingskaders van de inspectie dus uit geoperationaliseerde kwaliteitskenmerken en indicatoren op het terrein van het onderwijsaanbod (input), het onderwijsproces (proces) en de opbrengsten (output), die voor leerlingkenmerken worden gecorrigeerd (Janssens, 1997).

Naast de intrinsieke waarde van deze kenmerken en indicatoren is ook de instrumentele waarde van belang: de samenhang tussen de kenmerken van het aanbod en proces met de opbrengsten van onderwijs (Scheerens, Seidel, Witziers, Hendriks & Doornekamp, 2005). Zo heeft het didactisch handelen van de leraar betekenisvolle effecten op de leerresultaten. Dit geldt ook voor het leerstofaanbod, de leer- en instructietijd en de gerichtheid op de beheersing van de basisvaardigheden. Maar niet alle indicatoren hangen samen met opbrengsten. Dat het kader zich niet beperkt tot kenmerken waarvan het effect eenduidig wetenschappelijk is vastgesteld, heeft te maken met het feit dat ook andere bronnen en perspectieven op kwaliteit, zoals zorgvuldigheid en *fairness*, rechtsgelijkheid en het algemeen belang, een rol spelen in het perspectief van de inspectie (Janssens, 1997). Zo maakt de mate waarin het leerstofaanbod dekkend is voor de kerndoelen onderdeel uit van het kader zonder dat daar empirische evidentie voor is; het betreft hier een wettelijk voorschrift. Een soortgelijk argument geldt voor indicatoren op het gebied van veiligheid en schoolklimaat. Deze vormen niet in de eerste plaats onderdeel van het kader omdat ze ertoe doen met oog op het behalen van hoge opbrengsten, maar omdat ze maatschappelijk van intrinsiek belang worden geacht en daarom dus binnen het kwaliteitsperspectief van de inspectie vallen.

Gezien de hiervoor genoemde *gebruikscomponent* en de uiteenlopende doelgroepen die daarbij van belang zijn, komen in beginsel alle componenten van het CIPO-model, afzonderlijk of in samenhang, in aanmerking voor een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs. Voor sommige van deze doelgroepen van het toezicht geldt dat het voor hen toereikende antwoord op de effectiviteitsvraag (wat is de invloed van input en/of proces op de output?) niet alleen kan bestaan uit informatie over de opbrengsten van onderwijs. Dat is bijvoorbeeld het geval als het niet alleen gaat om vaststelling van de gewenste opbrengsten, maar ook om de vragen hoe die zijn bereikt en of daarbij doelmatige middelen zijn ingezet, of wanneer inzicht gewenst is in de tekorten die zich voordoen in het aanbod of proces. Het effectiviteitsperspectief is dan ook om meerdere redenen van belang: als analytische vraagstelling (bijvoorbeeld voor het Onderwijsverslag, om inzicht te geven in de werking van het bestel) en gericht op de praktijk, als basis voor schoolverbetering (zie zowel Scheerens als Visscher, Dijkstra en Karsten, en Slegers en Van Dael in de hoofdstukken 2, 4 en 5).

Verschuiving in perspectief: accent op output

Op basis van het CIPO-model ontwikkelde de inspectie in het midden van de jaren negentig voor eerst een waarderingskader waarin alle componenten van dat model met meerdere indicatoren vertegenwoordigd waren. Dat kader bestond voor het primair onderwijs bijvoorbeeld uit circa honderd indicatoren (Janssens, 1997). In de WOT van 2002 kreeg de toen bestaande werkwijze van de inspectie een wettelijke basis, maar niet alle kwaliteitskenmerken die de inspectie eerder gebruikte zijn in deze wet opgenomen. Met name indicatoren die betrekking hadden op de context en de input verdwenen uit het waarderingskader. Vanaf 2002 bestaat het waarderingskader nog uit ruim veertig indicatoren.

Het kabinet-Balkenende IV stelde in 2007 in het coalitieakkoord een nieuwe wijze van toezicht voor, op basis van het uitgangspunt ‘verdiend vertrouwen’: als onderwijsinstellingen goed presteren, vermindert het toezicht. Met de invoering van de WOT was al uitgesproken dat de inspectie proportioneel toezicht zou gaan houden, dat wil zeggen: intensief waar het moet gezien de kwaliteitsproblemen. De in 2009 ingevoerde werkwijze houdt in dat de inspectie in het basis- en voortgezet onderwijs meer risicogericht te werk gaat (Smeets & Verkroost, 2011). Daarvoor voert zij een jaarlijkse risicoanalyse uit, waarbij resultaten van scholen worden gebruikt die al bekend zijn (opbrengsten, jaarstukken en signalen). Scholen waar de inspectie geen tekortkomingen constateert, krijgen ‘basistoezicht’. Dat wil zeggen dat ze ten minste eens in de vier jaar worden bezocht. Bij tekortkomingen kan de school een verscherpt toezichtarrangement krijgen (zie Corporaal & Van den Broek d’Obrenan in venster B).

Ofschoon vanuit het intrinsieke waardeperspectief van de inspectie alle afzonderlijke kwaliteitskenmerken en de daarbij behorende indicatoren van belang zijn voor een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs, is het gevolg van deze ontwikkeling dat deze niet in alle gevallen in het toezicht op scholen worden betrokken. Mede als gevolg van de WOT, de herziening van de WOT en de overgang naar risicogericht toezicht, is het accent in het jaarlijkse reguliere toezicht komen te liggen bij de opbrengsten van onderwijs (Smeets & Verkroost, 2011; zie ook hoofdstuk 6). Het aantal onderzoeken waarin afzonderlijke oordelen over het onderwijsaanbod, de onderwijsprocessen en de context worden gegeven, is afgenomen. Het jaarlijkse onderzoek tegen de achtergrond van de herziene WOT focust op de leerresultaten en de ontwikkeling van de leerlingen. Indien er vermoedens zijn dat de kwaliteit tekortschiet, is onderzoek naar andere kenmerken van kwaliteit aan de orde (zie paragraaf 7.1).

De ontwikkelingen rond proportionaliteit en risicogericht toezicht hebben zo tot een accentverschuiving geleid in het toezicht, die vooral tot uitdrukking komt in een kwaliteitsopvatting waarin de opbrengsten centraal staan. Ook de manier waarop de inspectie het begrip ‘kwaliteit’ door de jaren heen heeft uitgewerkt, laat dat zien. Halverwege de jaren negentig was een goede school volgens de inspectie een school waar de verschillende elementen van het CIPO-model op orde waren (Commissie Evaluatie Basisonderwijs, 1994; Janssens, 2006, p. 47). Hoewel deze brede definitie van kwaliteit ook nu van toepassing is, zoals de waarderingskaders van de inspectie laten zien (zie bijvoorbeeld Inspectie van het Onderwijs, 2011, p. 16 e.v.), is het accent komen te liggen op de basiskwaliteit, waarvan de bepaling in belangrijke mate op opbrengsten is gebaseerd.

7.3 Wat is kwaliteit: antwoorden en dilemma’s

7.3.1 Wat is onderwijskwaliteit?

Aan het begin van dit boek formuleerden we drie vragen: *wat is de kwaliteit van het onderwijs, wie bepaalt dat en hoe kan de kwaliteit worden bevorderd?* Tegen de achtergrond van alle gegevens die in de vorige hoofdstukken bij elkaar zijn gebracht, kunnen we daar nu de volgende antwoorden op geven.

Wat is kwaliteit en wie bepaalt dat?

De vraag wat kwaliteit is, is niet van een eenduidig antwoord te voorzien. Op meerdere plaatsen is naar voren gekomen dat de eerste vraag ook direct de tweede vraag impliceert: ‘Wie bepaalt dat?’ Wat onder kwaliteit wordt verstaan (zie ook hoofdstuk 2) hangt af van het perspectief dat gekozen wordt of, anders gezegd, van het doel waar-

mee de vraag gesteld wordt of, nog anders gezegd, van het belang van de vragensteller. De antwoorden op beide vragen zijn dus met elkaar verbonden. Het perspectief hangt af van de vragensteller, en is afhankelijk van de rol die de vragensteller vervult. Gebruikers van onderwijs – leerlingen en hun ouders – hebben vaak andere ideeën over kwaliteit dan partijen die verantwoordelijk zijn voor kwaliteitsverbetering, zoals scholen en hun adviseurs. Voor de rijksoverheid spelen meerdere invalshoeken een rol, zoals doelmatigheid en borging van kwaliteit, maar ook keuzevrijheid en sociale cohesie (zie Meijnen in hoofdstuk 6).

Hoewel al deze actoren (ten minste deels) verschillende perspectieven op kwaliteit hanteren, kan over hun antwoorden op de vraag wat kwaliteit is, wel iets worden gezegd. Doorgaans zal dat antwoord namelijk bestaan uit aspecten van kwaliteit zoals beschreven in het CIPO-model, of (combinaties van) onderdelen daarvan. Kort gezegd luidt het antwoord op de eerste vraag daarmee: de kwaliteit van onderwijs bestaat uit een of meer aspecten van het CIPO-model, al naar gelang de rol die een partij in of rond het onderwijs vervult. De overheid, scholen (en hun ondersteuners) en gebruikers van onderwijs zijn daarbij de voornaamste partijen.

Het antwoord op de vragen wat kwaliteit is en wie dat bepaalt, verwijst zo als het ware naar een ‘catalogus’ van antwoorden (aspecten van kwaliteit) waaruit betrokkenen verschillende keuzes maken. Er is dus niet één partij die deze keuze bepaalt, maar meerdere, met uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden. De keuzes van ten minste één van die partijen, de rijksoverheid, is bovendien uitkomst van een steeds veranderend krachtenveld van voorkeuren en belangen. De positie die de inspectie hierbij inneemt wordt gedeeltelijk bepaald door haar eigen professionele verantwoordelijkheid, maar is primair uitkomst van het maatschappelijke debat zoals dat in het parlement wordt beslecht en in wetgeving vastgelegd.

Verbetering van kwaliteit

Ook bij het antwoord op de derde vraag, hoe onderwijskwaliteit kan worden bevorderd, hebben we te maken met de gebruikscomponent van het kwaliteitsbegrip. Al naar gelang de rol van de partij die daarbij betrokken is, verschillen de verantwoordelijkheden en daarmee de informatie die voor realisering van die verantwoordelijkheden nodig is. Schoolleiders en schoolteams die verantwoordelijkheid dragen voor verbetering of het vasthouden van kwaliteit (en hun adviseurs en ondersteuners) hebben informatie nodig over onder meer het onderwijsproces, en schoolbesturen over bijvoorbeeld randvoorwaarden en resultaten. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de bewaking van de kwaliteit van het bestel en haar regulerende en faciliterende rol, maken ook de overheid tot een belangrijke partij. De behoefte van de overheid is meervoudig en verschuift door de tijd. Hoewel de overheid de afgelopen jaren het accent heeft gelegd op

de cognitieve opbrengsten van onderwijs, toont ze eveneens belangstelling voor aspecten van het proces en aanbod. De inzet op opbrengstgericht werken om de leerprestaties te verbeteren (zie Visscher, Dijkstra & Karsten in hoofdstuk 4) is daarvan een voorbeeld, evenals de wetgeving rond de bevordering van burgerschap door het onderwijs (Dijkstra, 2006), waarbij die laatste tevens de grenzen van de onderwijskundige bruikbaarheid van het onderscheid tussen ‘wat’ en ‘hoe’ illustreert. Dat wordt duidelijk wanneer bedacht wordt dat ‘wat’ sturend is voor ‘hoe’: doelen sturen bijvoorbeeld de keuze van werkvormen en materialen (Vermeulen, 2008).

Meervoudige antwoorden: dilemma's

Er is dus niet één eenduidig antwoord op de vragen die in deze bundel zijn opgeworpen. Dat is wellicht weinig bevredigend, maar niet te vermijden binnen waardevolle voorwaardelijke condities, zoals autonomie en onderwijsvrijheid en democratische besluitvorming over de inrichting van collectieve goederen. Om de antwoorden op de gestelde vragen nog een stap verder te brengen, zullen we de verschillende elementen die hier spelen rond twee thema's uitwerken in de vorm van dilemma's. Dat meer keuzes mogelijk en legitiem zijn, en de optimale uitkomst vermoedelijk ligt in goed uitgebalanceerde combinaties daarvan, wordt inzichtelijk als we de verschillende mogelijkheden nog eens in samenhang bespreken. Uit de bijdragen in dit boek (zie onder meer de hoofdstukken van Bosker en Scheerens) volgt dat zich ten minste de volgende dilemma's voordoen, die we in de volgende paragrafen schetsen (zie bijvoorbeeld ook De Groot, 1978; Alkin & Christie, 2004):

- *Aspecten van kwaliteit*: Welke aspecten van kwaliteit vragen aandacht? Vertellen opbrengsten genoeg over de kwaliteit van onderwijs, of zijn (ook) aspecten als proces en aanbod nodig?
- *Risico's*: Welke onderwerpen vragen voorrang in de kwaliteitsbepaling? Welke risico's vragen aandacht?

7.3.2 Dilemma 1: aspecten van kwaliteit

Dilemma

Wanneer de kwaliteit van het onderwijs wordt afgemeten aan de opbrengsten, prevaleert in de definitie van de kwaliteit de bepaling van het resultaat. Inzicht in aspecten van proces en aanbod is dan secundair. Dat betekent dat sommige functies wel (zoals signalering van problematische resultaten en verantwoording) en andere minder of niet aan bod komen (zoals schoolverbetering, beoordeling van intrinsieke aspecten van kwaliteit en waarschuwing voor mogelijk dalende resultaten). Het dilemma dat zich hier aandient is dubbel: enerzijds gaat het om de vraag welke functies het belangrijkste zijn, bijvoorbeeld het borgen van kwaliteit en (interne en externe) verantwoording, of ook schoolverbetering en het verstrekken van informatie voor onderwijsgebruikers

over de voor hen relevante doelen. Zoals in de voorgaande hoofdstukken naar voren is gekomen, is het accent in de afgelopen jaren komen te liggen bij de bewaking en borging van de kwaliteit aan de ‘onderkant’ van het systeem – het realiseren van basiskwaliteit. In het verlengde van de te vervullen functies gaat het anderzijds ook om de vraag welke gebruikers van informatie (de gebruikscomponent van evaluatie) worden bediend, zoals de overheid, scholen, specifieke categorieën scholen of ouders. In het voorafgaande is beschreven dat het accent in de afgelopen jaren is verschoven naar de overheid (verantwoording, met name gericht op bewaking van de basiskwaliteit) en specifieke categorieën scholen, te weten scholen waar die basiskwaliteit niet op orde is, dan wel risicovolle ontwikkelingen laten zien (zie Corporaal en Van den Broek d’Obrenan in venster B).

Uitwerking

Zoals reeds vermeld onderscheidt hoofdstuk 2 verschillende manieren om grip te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs (zoals productiviteit, effectiviteit en adaptatie). Die benaderingen maken duidelijk, zo constateert Scheerens, dat het beeld overheerst dat kwaliteit moet blijken uit de leerprestaties, het numeriek rendement en de impact op langere termijn (de O uit het CIPO-model). Daarbij zijn er tussen de verschillende perspectieven accentverschillen in het belang dat gehecht wordt aan deze drie soorten opbrengsten en aan de range aan kennis en vaardigheden. In de praktijk ligt het accent veelal op basisvakken, maar ook andere leer- en vormingsgebieden, zoals burgerschap en beroepsgerichte competenties, krijgen allengs meer aandacht. Vanuit verschillende perspectieven (ouders, certificering, inspectie) wordt ook belang gehecht aan input- en procesfacetten van kwaliteit. Bij het gebruik van input- en procesindicatoren, naast opbrengstindicatoren, worden deze ‘op zichzelf’ beoordeeld op basis van hun intrinsieke waarde.

De gebruikscomponent bij de beoordeling van individuele scholen betreft in de eerste plaats het bestuur en de daaronder ressorterende school, en in het verlengde daarvan de ouders, leerlingen, deelnemers en het publiek in het algemeen. Vanuit het risicogerichte toezicht is voor deze partijen twee soorten informatie beschikbaar. Bij de scholen waarbij de inspectie op basis van een jaarlijkse risicoanalyse geen risico’s signaleert, wordt verder geen onderzoek naar de kwaliteit verricht. Deze scholen vallen onder het basistoezicht. De vermelding daarvan is op de website van de inspectie te vinden. Het onderzoek op scholen die wel in aanmerking voor een nader onderzoek naar de kwaliteit leidt tot een rapportage met oordelen en toelichtingen, die openbaar wordt gemaakt op de website van de inspectie. Ook publiceert de inspectie een lijst van scholen die als ‘zeer zwak’ beoordeeld zijn. Voor scholen in de categorie ‘basistoezicht’ wordt eens per vier jaar een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek leidt tot een rapport dat via de website van de inspectie toegankelijk is. In deze onderzoeken

kunnen uiteenlopende aspecten van kwaliteit aan de orde komen, afhankelijk van het soort onderzoek dat wordt uitgevoerd: vierjaarlijkse bezoeken of thema-onderzoeken en onderzoek naar het stelsel voor het Onderwijsverslag.

Vanuit de gebruikscomponent van de kwaliteitsbepaling gezien, is de implicatie van het risicogerichte toezicht dat bij de scholen met basistoezicht jaarlijks wordt gekeken naar het niveau van de onderwijsopbrengsten (productiviteit) zonder dat er verbanden worden gelegd met input- of procescondities. Bij de scholen die voor geïntensiveerd toezicht in aanmerking komen, worden ook de relaties tussen opbrengsten en andere kwaliteitskenmerken onderzocht (effectiviteit). De bevindingen die het toezicht oplevert, bieden deze categorie scholen feedback over meerdere aspecten van de inrichting en organisatie van het onderwijs. Deze informatie kunnen de scholen vervolgens aanwenden voor kwaliteitsverbetering (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

Voor de scholen met basistoezicht geldt dat in het jaarlijkse reguliere toezicht, zoals gezegd, de nadruk ligt op productiviteit. Als aanvullende informatie zijn voor deze categorie scholen de bevindingen uit de vierjaarlijkse onderzoeken beschikbaar en (voor scholen die in de steekproef vallen) de bevindingen uit het onderzoek voor het opstellen van het Onderwijsverslag. Voor behoud of verbetering van kwaliteit kunnen deze scholen gebruikmaken van deze informatie, en zijn ze verder aangewezen op eigen kracht. Niet alle onderzoekers zijn ervan overtuigd dat scholen daartoe in staat zijn (zie Ehren & Honingh, 2011). Uit de hoofdstukken van Slegers en Van Dael en van Visscher, Dijkstra en Karsten komt naar voren dat de verbetercapaciteit van scholen geen vanzelfsprekend gegeven is.

Voor wetgeving en beleid speelt onder meer de informatie uit het jaarlijkse Onderwijsverslag een rol. Op basis van jaarlijkse representatieve steekproeven worden scholen systematisch onderzocht op de onderdelen van het waarderingskader van de inspectie. Hierdoor ontstaat een dwarsdoorsnede van de kwaliteit van het onderwijs.

Voor ouders of andere bij het onderwijs betrokkenen geldt dat vanuit het jaarlijkse reguliere toezicht voor de meeste scholen waarover de inspectie zich geen zorgen maakt, weinig informatie beschikbaar is om zich een beeld te vormen van de effectiviteit van het onderwijs (zie Bekkers, De Kool & Straten, 2012; Janssens, 2012). Voor deze groep scholen kunnen ouders gebruikmaken van de gegevens uit de vierjaarlijkse onderzoeken, afhankelijk van de aspecten die daarin aan de orde komen. Ouders worden daarmee afhankelijker van de informatie die scholen over zichzelf openbaar maken. Een uitzondering hierop vormen de scholen waarop intensief toezicht wordt uitgeoefend. De verplichting voor schoolbesturen om ouders te informeren over

de bevindingen van de inspectie als sprake is van achterblijvende prestaties (zie het venster van Corporaal en Van den Broek d'Obrenan) is daar een voorbeeld van.

7.3.3 Dilemma 2: risico's op kwaliteitsproblemen

Dilemma

Het dilemma dat zich voordoet rond de breedte van de reguliere kwaliteitsbepaling in het risicogerichte toezicht – welke onderwerpen vragen voorrang in de kwaliteitsbepaling? – vergt eerst verheldering van het begrip 'risico' in dit verband. In de recente ontwikkeling van het onderwijstoezicht wordt daar doorgaans onder begrepen 'het niet leveren van basiskwaliteit' of 'het niet naleven van wet- en regelgeving'. Bij het bepalen van de basiskwaliteit spelen de opbrengsten een grote rol. Als die gedurende langere tijd onder het niveau liggen dat voor de betreffende leerlingen haalbaar zou moeten zijn, worden de opbrengsten beoordeeld als onvoldoende. In de uitwerking gaat het daarbij tot nu toe met name over achterblijvende prestaties aan de onderkant van de verdeling (zie de hoofdstukken van Bosker en van Meijnen).

Risico's laten zich ook beschrijven als 'het onbenut laten van potentieel talent'. Het behoeft geen uitleg dat dit risico zich over de gehele verdeling kan voordoen: onderpresteren kan evenzeer in het midden en aan de bovenkant van de verdeling voorkomen. Een benadering die zich ook daarop richt, heeft als minimaal voordeel een groter bereik, omdat het grootste deel van de populatie zich daar bevindt. In de huidige benadering is het vaststellen en verbeteren van tekorten 'onderin' van groot belang. De aandacht in het toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen is nodig en blijkt ook zinvol. Het venster van Corporaal en Van den Broek d'Obrenan laat zien dat deze aanpak effectief lijkt. Wanneer het accent echter overwegend of zelfs uitsluitend bij deze groep wordt gelegd, blijven risico's op kwaliteitsproblemen elders in de verdeling buiten beeld. Zowel voor de verbetering van deze scholen als voor de prestatieverhoging van het stelsel zijn er dus meer mogelijkheden die benut kunnen worden. Onderzoek laat zien dat het Nederlandse onderwijssysteem aan de onderkant van de verdeling tot redelijke prestaties komt en dat, variërend naar sector, vooral in het middendeel en aan de bovenkant van de verdeling winst behaald kan worden (zie bijvoorbeeld Van der Steeg, Vermeer & Lanser, 2011). Aandacht voor meerdere groepen lijkt dus lonend (zie bijvoorbeeld Mourshed, Chijioke & Barber, 2010).

Het dilemma dat zich voordoet bestaat daarmee uit de keuze tussen enerzijds een focus op kwaliteitsbepaling gericht op de onderkant van de verdeling (met als voordelen kwaliteitsbewaking aan de onderkant, borging van basiskwaliteit en (snelle) kwaliteitsverbetering bij evident achterblijvende leerprestaties, en qua omvang beperkte, maar intensieve inzet van toezicht), en anderzijds een benadering waarin kwaliteitsrisico's

zijn gedefinieerd als onderbenutting van talent over de gehele breedte van de verdeling, zodat suboptimale kwaliteit in het gehele schoolsysteem zichtbaar wordt.

Uitwerking

Het jaarlijkse risicogerichte toezicht zoals dat momenteel vorm krijgt, heeft als gevolg dat de handhaving en bevordering van kwaliteit door de overheid niet voor het gehele onderwijsveld op dezelfde grondslag plaatsvindt. Afhankelijk van (vooral) de resultaten krijgt een deel van de scholen jaarlijks feedback op de uitvoering en de opbrengsten van het onderwijs. Voor de meerderheid van de scholen is een lagere frequentie van toepassing. De overwegingen achter deze benadering zijn te vinden in het denken over goed bestuur: scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, en adequaat intern toezicht, horizontale verantwoording en goede interne kwaliteitszorg zouden die kwaliteit kunnen bewerkstelligen (zie bijvoorbeeld Janssens & De Wolf, 2009; Janssens & Noorlander, 2010). Het is dus van belang dat aan dergelijke voorwaarden wordt voldaan, maar dat spreekt niet vanzelf. Zo constateert de inspectie onder meer dat, hoewel de professionalisering van besturen toeneemt, de kwaliteitszorg in scholen niet verbetert. Als gevolg daarvan is de borging en de verbetering van de onderwijskwaliteit op den duur kwetsbaar en zijn besturen minder goed in staat mogelijke achteruitgang van de onderwijskwaliteit te voorkomen. De inspectie verbindt daar de conclusie aan dat besturen meer werk moeten maken van onder meer de borging van kwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Als het beoogde systeem niet in balans is en horizontale verantwoording en het interne toezicht niet afdoende zijn (Ehren & Honingh, 2011; Janssens & Noorlander, 2010), leidt een risicobenadering gericht op de onderkant van het systeem – het waarborgen van basiskwaliteit – ertoe dat kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering elders in het systeem niet zijn gegarandeerd.

De opmerkingen die Bosker, Meijen en Scheerens in de eerdere hoofdstukken maken over het belang van aandacht voor leerwinst, zou dit dilemma kunnen helpen oplossen. Wanneer een zodanige bepaling van opbrengsten mogelijk is dat risico's op onderpresteren binnen de gehele verdeling effectief bestreken worden, kan van risicogestuurd toezicht voor wat betreft de opbrengsten van onderwijs een goede bijdrage aan de kwaliteitsbepaling worden verwacht. Ook de wens van de inspectie om meer aandacht te besteden aan scholen die bovengemiddeld presteren door in het waarderingskader daarvoor een nieuwe beoordelingscategorie te ontwikkelen, is een stap in die richting.

7.4 Besluit

7.4.1 Terugblik

Hoewel het gesprek over kwaliteitsbepaling in het onderwijs complex kan zijn en niet één eenduidig antwoord oplevert, laten de bijdragen in dit boek zien dat daarover zeker heldere uitspraken gedaan kunnen worden. We besluiten dit hoofdstuk door allereerst op te merken dat de kwaliteitsbepaling door het inspectietoezicht zich in een aantal sterke punten mag verheugen, en wijzen vervolgens op een belangrijke uitdaging die in de komende periode aandacht vraagt (paragraaf 7.4.2) en gaan nogmaals in op het debat over onderwijskwaliteit, dat de komende jaren zal voortduren (paragraaf 7.4.3).

Het inspectietoezicht kenmerkt zich door regelmatige aanpassingen aan ideeën over goed en effectief toezicht op de kwaliteit van onderwijs. In de hoofdstukken 1 en 6 en de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn die ontwikkelingen aangeduid. In het voorgaande kwamen meerdere sterke punten van het inspectietoezicht naar voren. Zo bleek uit het venster van De Wolf dat het onderwijsveld zich in grote mate tevreden toont over de uitvoering en de effecten van het toezicht, en dat de samenleving vertrouwen heeft in de inspectie. Uit een onderzoek onder externe experts trekt de Inspectie van het Onderwijs (2010) de conclusie dat ook het parlement vertrouwen stelt in de werkwijze van de inspectie. Uit de voorafgaande hoofdstukken komt dat vertrouwen eveneens naar voren.

Het toezicht is ook effectief. Zo zijn de bevindingen van de inspectie een belangrijke voedingsbron voor onderwijsbeleid. De bijdrage van Corporaal & Van den Broek d'Obrenan laat zien dat het accent dat de afgelopen jaren is komen te liggen op zwakke en zeer zwakke scholen, eveneens effectief lijkt. De aantallen scholen waar geen sprake is van basiskwaliteit nemen af. Ook onderzoek wijst op positieve effecten van toezicht door de inspectie (De Wolf & Janssens, 2007; Ehren, 2006; Emmelot, Karsten, Ledoux & Vermeulen, 2004; Luginbuhl, Webbink & De Wolf, 2007).

7.4.2 Uitdagingen

Uit de bijdragen aan deze bundel komen ook een aantal uitdagingen naar voren die de aandacht vragen van het scholenveld, het onderwijsbeleid en het toezicht. Toegespitst op de inspectie en aansluitend bij de bijdragen van Bosker, Meijnen en Scheerens, halen we er een naar voren die van veel belang lijkt voor de verdere ontwikkeling van het toezicht. In de hoofdstukken 2, 3 en 6 kwam ter sprake dat de wijze waarop de inspectie de opbrengsten beoordeelt, zich verder zou kunnen ontwikkelen. In deze paragraaf

bespreken we hoe een beoordeling van opbrengsten mogelijk is op basis van maten voor leerwinst en toegevoegde waarde.

Huidige wijze van opbrengstbeoordeling

De huidige opbrengstbeoordeling bestaat uit het vergelijken van een gemiddelde toets-score op een school, of een gemiddelde score voor het examen, met een norm. Scholen die deze norm halen worden beschouwd als succesvol en scholen die daar niet in slagen worden geclassificeerd als zwak of zeer zwak. Dit wordt in de literatuur ook wel het *statusmodel* of het *schoolgemiddelde-model* genoemd (Raudenbush, 2004; Koretz, 2008; Rothstein, 2009). Dit model geeft een ‘foto’ van het kennisniveau van een school of van een populatie op een bepaald moment. Een voorbeeld hiervan is de gemiddelde schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito in enig jaar.

Een variant op het statusmodel is het zogenaamde *cohort-to-cohort change model*. Met dit model worden wijzigingen in de prestaties zichtbaar gemaakt door de status van de school op twee of meer momenten te vergelijken. Hier lijkt sprake van een groeimeting maar dat is het niet, omdat de prestaties van verschillende groepen leerlingen (cohorten) worden vergeleken (Goldschmidt & Choi, 2007; Ladd & Lauen, 2009). In feite is dit het model dat de inspectie in het primair en voortgezet onderwijs toepast: het beoordelen van de opbrengsten over ten minste drie aansluitende jaren van drie verschillende cohorten.

Bij statusmetingen, zoals de Eindtoets Basisonderwijs, wordt getracht die resultaten zo vergelijkbaar mogelijk te maken door te corrigeren voor sociaaleconomische factoren, zoals etnische achtergrond of het opleidingsniveau van ouders. Deze correctie zou er toe moeten leiden dat de verschillen in schooleffectiviteit zichtbaar worden tussen scholen die qua schoolbevolking veel op elkaar lijken (Raudenbush, 2004). Maar ondanks deze correctie voor contextfactoren blijven er ook onderwijskundige verschillen bestaan tussen scholen die op elkaar lijken, waardoor verschillen in toetsprestaties niet direct aan de kwaliteit van het onderwijs kunnen worden toegeschreven, maar zeer waarschijnlijk (ook) voor een groot deel verklaard kunnen worden door verschillen in de schoolbevolking. Raudenbush (2004, p. 35) merkt hierover op:

‘High-stakes decisions based on school-mean proficiency are scientifically indefensible. We cannot regard differences in school mean proficiency as reflecting differences in school effectiveness. Instead, as data (...) showed, school differences in mean proficiency during the early grades primarily reflected school differences in the cognitive status of the children those schools served at the time those children entered school in the fall of kindergarten.’

Bij deze modellen is dus ‘aanvullend bewijs’ (over de input- en onderwijsprocessen) nodig om aannemelijk te maken dat de toetsprestaties (uitsluitend) het gevolg zijn van het gegeven onderwijs (Raudenbush, 2004).

Naar een herziene opbrengstbeoordeling

Een andere benadering om de opbrengsten te beoordelen dan via statusmetingen, is gebaseerd op het beoordelen van de ontwikkeling van de leerprestaties in de tijd bij dezelfde groep leerlingen. Dit wordt ook wel het groei- of leerwinstmodel genoemd (Goldschmidt & Choi, 2007; Ladd & Lauen, 2009). Hierbij worden niet de prestaties van verschillende cohorten met elkaar vergeleken, maar die van dezelfde groep leerlingen over meerdere jaren. Dit zijn modellen waarbij leerwinst kan worden gemeten. Met leerwinst wordt bedoeld: de vooruitgang in kennis en vaardigheden die leerlingen boeken gedurende een bepaalde periode. In de meest eenvoudige vorm kan de leerwinst bepaald worden door bij een leerling op twee momenten een prestatietoets af te nemen en het verschil tussen beide scores te berekenen. Hierbij is het van belang dat de leerprestaties gemeten worden op dezelfde schaal. Door vervolgens het gemiddelde van de individuele leerwinsten per school te nemen, wordt de gemiddelde leerwinst van de betreffende school verkregen (zie bijvoorbeeld Betebenner & Linn, 2010).

De benadering waarbij de prestaties van dezelfde leerlingen worden gevolgd, heeft voordelen boven het vergelijken van verschillende groepen met statusmetingen (OECD, 2008). Verschillen in scores tussen opeenvolgende cohorten bevatten een grote mate van onzekerheid vanwege meetfouten. Er ligt immers de assumptie aan ten grondslag dat vanwege de bovenbeschreven correcties de leerlingen uit de verschillende cohorten onderling vergelijkbaar zijn voor wat betreft achtergrondvariabelen en eerder schoolsucces (Raudenbush, 2004). Een groei-modelbenadering heeft dat probleem niet. Dat neemt niet weg dat in groei modellen doorgaans niet wordt gecorrigeerd voor leerling- of schoolkenmerken, waardoor het lastig is factoren aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de geconstateerde groei, de zogenaamde toegevoegde waarde. De toegevoegde waarde van een school is dat deel van de leerwinst of de leervorderingen van leerlingen dat met enige zekerheid toegeschreven kan worden aan de school. Leerlingen leren immers niet alleen op school. Om de toegevoegde waarde van een school zo zuiver mogelijk te bepalen, moet de leerwinst van leerlingen gecorrigeerd worden voor de invloed van kenmerken die mede de leerprestaties bepalen, maar waarop de school geen invloed kan uitoefenen, zoals sociaaleconomische status en etniciteit, en schoolcontextfactoren, zoals urbanisatiegraad en percentage gewichtenleerlingen of het opleidingsniveau van ouders (zie Harris, 2011).

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte was opgenomen dat de toegevoegde waarde of leerwinst zwaarder zou moeten wegen bij de beoordeling van scholen. In de op dit uitgangspunt gebaseerde actieplannen van de minister voor het primair en voortgezet onderwijs is om die reden aangekondigd pilots op dit terrein op te zetten en uit te voeren. Doel van deze pilots is om vooraf ontwikkelde maten voor leerwinst en toegevoegde waarde uit te proberen in de praktijk met het oog op opbrengstgericht werken en rekenschap (zie het hoofdstuk van Visscher, Dijkstra & Karsten).

Ten opzichte van statusmetingen hebben leerwinst- en toegevoegdewaarde-metingen als voordeel dat de beoordeling van de kwaliteit minder afhankelijk is van de toevallige samenstelling van de schoolbevolking en de inspanningen van de school beter zichtbaar maakt (Raudenbush, 2004; Betebenner & Linn, 2010; Harris, 2011). Maar één probleem zal voorlopig blijven bestaan. Het bepalen van de toegevoegde waarde van een school zal geen substituut-indicator worden voor ‘de kwaliteit van het onderwijs’, omdat in de berekeningsmodellen niet alle relevante controlevariabelen worden meegenomen en vanwege de onbetrouwbaarheid van leerwinstgegevens over langere perioden (Raudenbush, 2004, Koretz, 2008; Rothstein, 2009 en Harris, 2011, p. 89 e.v.). In de hoofdstukken 2 en 3 wijzen ook Bosker en Scheerens daar op. Een vergelijkbare opmerking is te vinden in de internationale onderzoeksliteratuur waar, vanwege de beperkingen van opbrengstbeoordelingen, wordt gewezen op het belang van onderwijsprocessen in de kwaliteitsbepaling in de tradities van de onderwijsinspecties in West-Europa (zie bijvoorbeeld Barber & Mourshed, 2007; Jerald, 2012; Koretz, 2008; Rothstein, 2009).

Maten voor leerwinst en toegevoegde waarde maken de beoordeling van opbrengsten robuuster dan thans het geval is. Dat is winst, want daarmee worden de oordelen van de inspectie over de opbrengsten zorgvuldiger. Maar het meten van de toegevoegde waarde van de school als bepalend kenmerk voor de kwaliteit van het onderwijs dat op die school wordt gegeven, is niet het ‘ei van Columbus’. Dat komt doordat niet alle factoren die van invloed zijn op de opbrengsten, in die maat kunnen worden betrokken. Daarmee zijn we terug bij ons eerste dilemma van de kwaliteitsbepaling (paragraaf 7.3.2): natuurlijk tellen de opbrengsten, maar vertellen ze ook genoeg? Tegen die achtergrond wijst Meijnen (zie hoofdstuk 6) op het belang van verder onderzoek naar het functioneren van de school bij twijfel over de prestaties, en noemt Bosker (in hoofdstuk 3) de kwaliteit van het onderwijsleerproces en aandacht voor andere aspecten dan opbrengsten op het cognitieve domein, zoals de zaakvakken, cultuureducatie en burgerschapsvorming (zie ook Scheerens in hoofdstuk 2). Dat ook op het sociale domein, zoals sociale en maatschappelijke competenties, waaronder burgerschap, belangrijke opbrengsten van onderwijs liggen, is daarbij een andere

belangrijke overweging (zie bijvoorbeeld Peschar, Hooghoff, Dijkstra & Ten Dam, 2010; OECD, 2010).

7.4.3 Kwaliteitsbepaling in debat

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat opvattingen over onderwijskwaliteit om meerdere redenen uiteen kunnen lopen. Daarbij spelen opvattingen over wat nastrevenswaardig is, zowel voor wat betreft het kennis- en vormingsideaal als rond het ‘goede leven’ waaraan onderwijs zou moeten bijdragen. De ‘strijd om het curriculum’ is daar een voorbeeld van (zie bijvoorbeeld Veugelers & Bosman, 2005). Ook lopen de meningen uiteen over waar (bij schaarse middelen) het accent moet liggen. Bovendien verschilt het denken over wat onderwijs vermag en wat werkzame aanpakken zijn, terwijl ook de ideeën over de (volgens sommigen averechtse) effecten van sturing en verantwoording uiteenlopen (zie bijvoorbeeld Biesta, 2012). En hoewel het de vraag is in hoeverre de levensbeschouwelijke en ideële verscheidenheid die ten grondslag ligt aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs nog de aanvankelijk primaire functie vervult, biedt een op autonomie gebaseerd bestel ook zonder die legitimatie een effectief sturingsmechanisme (zie Dijkstra & Dronkers, 2003; Onderwijsraad, 2012). Bovendien wijst onderzoek op een positieve relatie tussen opbrengsten en private schoolsectoren (zie onder meer Dronkers & Robert, 2008; Dronkers & Avram, 2010; Fuchs & Woessmann, 2004). Verder wijst hoofdstuk 2 op verschillen in de aard van de relatie die uiteenlopende partijen met onderwijs onderhouden. Tussen leerlingen en ouders, leraren en schoolleiders, besturen, belangenorganisaties en overheid bestaan verschillen in verantwoordelijkheden en belangen.

Dergelijke overwegingen maken duidelijk dat verschil in opvattingen over waar het bij onderwijs om gaat en, als gevolg daarvan, wat kwaliteit is, onvermijdelijk is. In een democratische samenleving en een op autonomie gebaseerd bestel zijn uiteenlopende opvattingen over onderwijskwaliteit een gegeven. Dat impliceert dat het omgaan met deze variatie onderdeel moet zijn van de wijze waarop de kwaliteitsbepaling tot stand komt. Hoewel een bespreking van onderwijssturing buiten het bestek van dit boek valt, staan we niettemin stil bij één implicatie daarvan. Als het speelveld divers is en de definitie van kwaliteit uitkomst van stelselmatig verschuivende compromissen, is het in ieders belang de vaststelling van de kwaliteit die daaruit voortvloeit zo veel mogelijk buiten de discussie te laten. De bepaling van wat kwaliteit is, is inzet van maatschappelijk debat, maar voor de daarop gebaseerde vaststelling van de kwaliteit zou dat zo weinig mogelijk moeten gelden. Overheidstoezicht moet zo veel mogelijk voor alle partijen aanvaardbaar zijn: gebaseerd op wet- en regelgeving die uitdrukking is van de opvattingen in samenleving en onderwijsveld, en objectief in uitwerking en uitvoering. Dit stelt eisen aan de inspectie én aan de deelnemers aan het debat over onderwijs. Het

gaat dan niet alleen om het maken van onderscheid tussen beleid (als uitkomst van het maatschappelijk debat) en toezicht (dat uitvoering geeft aan elders genomen beslissingen), maar ook om de randvoorwaarden waarbinnen de inspectie kan functioneren.

Het is in ieders belang dit onderscheid tussen spelregels en scheidsrechter steeds goed te maken. Dat wil niet zeggen dat de werkwijze van de inspectie geen voorwerp zou kunnen zijn van kritiek. In tegendeel, en verschillende bijdragen aan dit boek geven daar voorbeelden van. Maar wel geldt dat de inspectie haar rol alleen kan spelen als de spelers haar daartoe in de gelegenheid stellen. Voor effectief toezicht zijn deskundigheid, transparantie en adequaat handelen van de inspectie nodig, wat moet leiden tot vertrouwen en gezag. Beide zijn noodzakelijk voor effectief toezicht op onderwijs. Vertrouwen en gezag zijn echter mede uitkomst van de opstelling van alle partijen. Vertrouwen en gezag moeten verdiend worden, en geschonken. Een inspectie die adequaat kan opereren is dus de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen. Dat betekent niet – we zeggen het opnieuw – dat geen stevige discussies mogelijk of gewenst zouden zijn, maar wel dat het debat over onderwijskwaliteit niet onbedoeld ook de positie van de toezichthouder moet ondergraven. Daarmee zijn alle partijen slechter af. Uit het venster van De Wolf komt naar voren dat scholen in overgrote mate tevreden zijn over het functioneren van het toezicht en de waarde daarvan voor de school. Ook blijkt een stevig maatschappelijk vertrouwen in de inspectie, en gevoeligheid van de inspectie voor signalen uit haar omgeving. Dat zijn, zo mag duidelijk zijn, essentiële randvoorwaarden voor kwaliteitsbepaling als belangrijk collectief goed, waarvoor alle betrokkenen aan het debat over onderwijskwaliteit verantwoordelijkheid dragen.

Het debat over onderwijskwaliteit zal voorlopig wel niet verstommen. Dat is een goede zaak. Dat geldt ook voor het gesprek over het bepalen van onderwijskwaliteit. Perfecte opbrengstmodellen bestaan voorlopig niet, en het onderwijsaanbod en onderwijsproces determineren niet wat leerlingen leren. Dat maakt een verantwoorde bepaling van onderwijskwaliteit van des te meer belang. Voor de inspectie betekent dit dat ze steeds opnieuw de optimale weg moet vinden tussen de vele maatschappelijke aanspraken met betrekking tot onderwijskwaliteit – die niet alle tegelijk te vervullen zijn – en de methodologische en praktische mogelijkheden – die ondanks voortgaande verbetering nog steeds onvolkomen zullen zijn – om tot relevante en bruikbare oordelen over de kwaliteit van scholen en het bestel te komen. Dat zal vaak een middenweg zijn: van veel kanten kwetsbaar, maar wel de beste.

Literatuur

Alkin, M. & Christie, C. (2004). An evaluation theory tree. In: M.C. Alkin (red.). *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. San Francisco: Sage.

Barber, M. & Mourshed, M. (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey & Company.

Bekkers, V., Kool, D. de & Straten, G. (2012). *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject 4: Ouderbetrokkenheid bij het schoolbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Betebenner, D. & Linn, R.L. (2010). *Growth in student achievement: Issues of measurement, longitudinal data analysis and accountability*. New Jersey: Educational Testing Service.

Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten. Ethiek, politiek en democratie*. Den Haag: Boom Lemma.

Bosker, R.J. et al. (2008). Tijd voor Onderwijs; Het rapport Dijsselbloem. *Pedagogische Studiën*, 85, p. 451-475.

Bronneman-Helmerts, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel* (dissertatie). Den Haag: SCP.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Commissie-Dijsselbloem (2008). *Tijd voor onderwijs. Rapport van de commissie Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6.

Creemers, B., Hoeben, W. & Koops, K. (1983). *De kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Dijkstra, A.B. (2006). Onderwijs en integratie. In: S. Miedema & G. Bertram-Troost (red.). *Levensbeschouwelijk leren samenleven. Opvoeding, Identiteit en Ontmoeting*. Zoetermeer: Meinema.

Dijkstra, A.B. & Dronkers, J. (2003). Civil Society as Equilibrium. Governance and Choice in Education between Private Delivery and Central Regulation. In C.A. Torres & A. Antikainen (Ed.) *The International Handbook on the Sociology of Education. An International Assessment of New Research and Theory*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & Visscher, A. (red.) (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum.

Dijkstra, A.B. & Witziers, B. (2001). Kwaliteit van scholen en keuzeprocessen in het onderwijs. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (red.). *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum.

Dodde, N.L. (2001). *Een speurtocht naar samenhang: het rijkschooltoezicht van 1801 tot 2001*. Den Haag: SDU.

Dronkers, J. & Avram, S. (2010). A cross-national analysis of the relations of school choice and effectiveness differences between private-dependent and public schools. *Educational Research and Evaluation*, 16, p. 151-175.

Dronkers, J. & Robert, P. (2008). Differences in scholastic achievement of public, private government-dependent, and private independent schools. A cross-national analysis. *Educational Policy*, 22, p. 541-577.

Ehren, M.C.M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Eburon.

Ehren, M.C.M. & Honingh, M. (2001). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. *Studies in Educational Evaluation*, 37 (4), p. 239-248.

Eisner, E.W. (2005). *Reimagining schools. The selected works of Elliot W. Eisner*. London: Routledge

Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G. & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Fuchs, T. & Woessmann, L. (2004), *What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA Data*. Discussion Paper No. 1287. Bonn: IZA.

Gaertner, H & Pant, H.A. (2011). How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and result. *Studies in Educational Evaluations*, 37, p. 85-93

Glopper, K. de (2008). Barbertje moet hangen. *Didactief*, mei, p. 4-9.

Goldschmidt, P. & Choi, K. (2007). *The practical benefits of growth model for accountability and the limitations under NCLB*. CRESST Policy Brief 9. Los Angeles, Cal.: National Center for Research on Evaluation, Standards and Student Testing.

Groot, A.D. de (1978). *Begrip van evalueren*. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv.

Harris, N.H. (2011). *Value-added measures in education*. Cambridge, Mass.: Harvard Education Press.

Hoeben, W.Th.J.G. (1993). *Werken aan goed onderwijs: kwaliteitszorg als functie van onderwijsevaluatie*. Groningen: RION (oratie).

Inspectie van het Onderwijs (2010). *Met scherpe blik. Meerjarenbeleidsplan Inspectie van het Onderwijs 2010-2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Toezichtskader 2011; primair- en voorgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G. (1992). *Schoolevaluatie: Naar een inspectie-aanpak voor het evalueren van scholen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Janssens, F.J.G. (1995). De evaluatie van het basisonderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20, p. 3-12.

Janssens, F.J.G. (1997). *Van onderzoek naar evaluatie: de methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel.

Janssens, F.J.G. (2006). *De onderwijsinspectie komt op bezoek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Janssens, F.J.G. & Noorlander, N. (red.) (2010). *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma.

Janssens, F.J.G. & Wolf, I.F. de (2009). Analyzing the assumptions of a policy program: An ex-ante evaluation of Educational Governance in the Netherlands. *American Journal of Evaluation*, 30 (3), p. 411-425.

Janssens, F.J.G. (2012). The evaluation of the impact of the publication of school performance indicators in the Netherlands. *International Journal of Education Policies*, 6 (1), in druk.

Jerald, C.D. (2012). *On her majesty's school inspection service*. Washington D.C.: Education Sector.

Karsten, S., Veenstra, A.J., Dijkstra, A.B., & Veenstra, R. (2010). Towards standards for the publication of performance indicators in the public sector: the case of schools. *Public Administration*, 88, 90-112.

Koretz, D. (2008). A measured approach. Value-added models are a promising improvement, but no one measure can evaluate teacher performance. *American Educator*, fall 2008, p. 18-39.

Ladd, H.F. & Lauen, D.L. (2009). *Status versus growth: The distributional effects of school accountability policies*. National Center for the Analysis of Longitudinal Data in Education Research. Calder Working Paper 21.

Linden, W., Van de Grift, W., & Peters-Sips, M. (2000). De evaluatie van de basisvorming. *Tijdschrift voor onderwijsresearch*, 25, 3, 3-142.

Luginbuhl, R., Webbink, D. & Wolf, I. de (2007). *Do school inspections improve primary school performance?* CPB Discussion Paper 83. Den Haag: CPB.

Meijnen, G.W. (2008). Dijsselbloem en de wetenschap. *Pedagogische Studiën*, 85, p. 451-458.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling. Eerste nota in een reeks discussie-*

bijdragen van de bewindslieden van onderwijs en wetenschappen. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Mourshed, M., Chijioke, C. & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better*. McKinsey & Company.

OECD (2008). *Measuring improvements in learning outcomes; best practices to assess the value-added of schools*. Parijs: OECD.

OECD (2010). *Improving Health and Social Cohesion through Education*. Parijs: OECD.

Onderwijsraad (2012). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: Onderwijsraad.

Peschar, J.L., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B. & Dam, G. ten (red.) (2010). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*. Antwerpen: Garant.

Raudenbush, S.W. (2004). *Schooling, statistics, and poverty: Can we measure school improvement? The ninth annual William H. Angoff Memorial Lecture*. Princeton, New Jersey.

Rothstein, R., (2009). What's wrong with accountability by the number. *American Educator*, spring 2009, p. 20-33.

Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B., Hendriks, M. & Doornekamp, G. (2005). *Positionering and validating the supervisor framework*. Enschede: Universiteit Twente.

Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. In: R. E. Stake (red.). *Curriculum evaluation. American Educational Research Association Monograph Series on Evaluation, 1*. Chicago: Rand McNally.

Shadish, W., Cook, T. & Leviton, L. (1991). *Foundations of program evaluation: Theories of practice*. Newbury Park, CA: Sage.

Simons, P.R.J. (2008). Een commissie op de stoel van de onderwijswetenschappen. *TH&MA*, 3, p. 17-19.

Smeets, G. & Verkroost, J. (2011). *Selectief en slagvaardig: werken met de WOT (2000-2010)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Steeg, M. van der, Vermeer, N. & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief*. Den Haag: CPB.

Stufflebeam, D.L. (1971). The Relevance of the CIPP evaluation model for educational accountability. *Journal of Research and Development in Education*, 5, p. 9-25.

Stufflebeam, D. (1983). The CIPP model for program evaluation. In: G. F. Madaus, M. S. Scriven & D.L. Stufflebeam (red.). *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation*. Boston: Kluwer- Nijhoff.

Vermeulen, M. (2008). Het ongelijk van Dijsselbloem. *TH&MA*, 3, p. 20-23.

Veugelers, W. & Bosman, R. (red.). *De strijd om het curriculum. Onderwijssociologische perspectieven op inhoud, vorm en zeggenschap*. Antwerpen: Garant.

Wesselingh, A.A. & Peschar, J.L. (1985). Sociologie en onderwijs. In: J.L. Peschar & A.A. Wesselingh (red.). *Onderwijssociologie, een inleiding*. Groningen; Wolters-Noordhoff.

Wijnen, W.H.F.W. (2008). Veranderend onderwijs in een veranderende samenleving. *Pedagogische Studiën*, 85, p. 458-464.

Wolf, I.F. de & Janssens, F.J.G. (2007). Effects and side effects of school inspections and accountability in education: a review of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33, p. 379-396.

Worthen, B.R. & Sanders, J.R. (1987). *Educational evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. New York: Longman.



Dit boek is opgedragen aan dr. Leon Henkens ter gelegenheid van zijn afscheid als hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra bij de Inspectie van het Onderwijs op 30 juni 2012.

Om de kwaliteit van het onderwijs

Leon Henkens werd op 1 juli 1947 geboren in Hunsel. Na zijn studie natuurkunde aan de Universiteit Leiden deed hij enige jaren wetenschappelijk onderzoek. In 1977 promoveerde hij aan de Leidse universiteit in de natuurwetenschappen op het onderzoek *Static and dynamic behaviour of antiferromagnetic linear chains*.

Vanaf 1979 was hij in verschillende functies werkzaam bij de ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Hij was lid van de interdepartementale Projectgroep Technologiebeleid en van 1984 tot 1988 lid van de Projectstaf Onderwijs- en Informatietechnologie, die zich bezighield met de stimulering en invoering van ICT in het onderwijs. Nadien fungeerde hij als projectleider van een OESO-review rond het Nederlandse onderwijsbestel. Van 1989 tot 1991 was hij plaatsvervangend directeur-generaal wetenschapsbeleid OCW en vanaf 1991 was hij werkzaam als directeur Voortgezet Onderwijs bij OCW.

Sinds 2002 was Leon Henkens hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra bij de Inspectie van het Onderwijs. Tot zijn portefeuille behoorden – naast deze onderwijssectoren – onder andere het Onderwijsverslag, het niet-bekostigd (basis- en voortgezet) onderwijs en het Nederlands onderwijs in het buitenland. Ook hield hij zich onder meer bezig met het toezicht op de zeer zwakke scholen, het tweedelijns toezicht op de kinderopvang en het toezicht op sociale opbrengsten van onderwijs.

Rijkdom van het onvoltooide

Bij de betrokkenheid van Leon Henkens bij de OESO-review staan we even stil. Voor deze review is een zogenaamd ‘landenrapport’ opgesteld, als basis voor de internationale reviewers. Dit rapport kreeg de titel *Rijkdom van het onvoltooide* en is tot stand gekomen onder voorzitterschap van Leon Henkens. We vestigen de aandacht op dit rapport omdat dit – in terugblik – het eerste overzichtsrapport was van het Nederlandse onderwijs waarbij Leon betrokken was. In de vorm van het Onderwijsverslag, dat de Inspectie van het Onderwijs jaarlijks publiceert, zijn daar nadien nog veel rapporten over de staat van het onderwijs op gevolgd.

Ferry de Rijcke, die toentertijd met Leon Henkens aan de totstandkoming van het landenrapport samenwerkte, kijkt tot besluit van dit boek terug op deze review en de betekenis ervan voor het Nederlandse onderwijsbeleid.

Dit venster maakt daarmee de cirkel rond: van deze eerste omvangrijke bijdrage van Leon aan de beschrijving van het Nederlandse onderwijs, via een uitgebreide analyse

van onderwijskwaliteit en manieren om de verbetering daarvan te bevorderen in dit boek, naar dit portret van Leon als uiting van de waardering voor de bijdragen die hij aan de verbetering van dat onderwijs heeft geleverd.

G Rijkdom van het onvoltooide: review van een review¹

Ferry de Rijcke

G.1 Inleiding

Van 24 september tot 6 oktober 1989 waren drie door de OESO aangewezen experts in Nederland om een review van het Nederlandse onderwijs uit te voeren: Lennart Bodström, op dat moment ambassadeur voor Zweden in Noorwegen en voormalig minister van Onderwijs, Ulrich Teichler, onderzoeker aan de Universiteit van Kassel met als specialisme hoger onderwijs en arbeid, en Karen Seashore Louis, hoogleraar onderwijskunde aan de Universiteit van Minnesota.

Van Nederlandse zijde was een projectgroep samengesteld die de uitvoering van de studie begeleidde. De voorzitter van de Projectgroep OESO-review was Leon Henkens, die in die periode werkzaam was bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W).² De begeleiding door de projectgroep was zo intensief, dat de leden de bijnaam ‘babysitters’ verwierven. Tijdens een van de vele gesprekken vatte Karen Louis haar indrukken van het onderwijs in Nederland samen: ‘Jullie zijn heel sterk in het analyseren van problemen, ze oplossen gaat jullie minder goed af.’

Die indruk had de projectgroep zelf ook gekregen. Tijdens het maken van de voorbereidende rapportage *Rijkdom van het onvoltooide. Uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs*³ bleek ons dat werkelijk over alle aspecten van het onderwijs studies en rapporten beschikbaar waren. Veel rijkdom, kwalitatief en kwantitatief. En ook aan opvattingen geen gebrek. Aan onvoltooide kwesties echter evenmin. Het leek ons soms dat de grondigheid in het uitziften van aspecten, deelaspecten, opvattingen, opties en idealen de daadkracht in de weg zat. De OESO-review kon daar een nieuwe etage aan toevoegen, of een uitweg uit slepende ongemakken wijzen.

-
- 1 Een persoonlijke terugblik op de totstandkoming en de inhoud van de rapportage voor de OESO *Rijkdom van het onvoltooide* (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1989).
 - 2 De andere leden waren Marieke Bolle, Walter Kickert, Pieter Gerrit Kroeger en Ineke van Nes.
 - 3 Gepubliceerd door O&W in juli 1989. In september 1989 verscheen de Engelse vertaling en in maart 1990 in één band de Engelse en Franse samenvatting.

G.2 De aanpak van *Rijkdom van het onvoltooide*

Het initiatief voor de review was uitgegaan van de OESO en positief ontvangen door de toenmalige minister van O&W Wim Deetman. De review werd grondig aangepakt. Er werd een redactiecommissie⁴ gevormd uit politiek, onderwijs en wetenschap die de volledige verantwoordelijkheid kreeg voor het landenrapport (dat de basis is voor elke OESO-review), bijgestaan door de al genoemde projectgroep. *Rijkdom van het onvoltooide* of *Richness of the uncompleted* geeft in 250 pagina's een compleet en indringend beeld van de staat van het onderwijs in Nederland, in feiten en statistieken en vooral ook in analyses.

De reviewers spraken in de twee weken dat ze in Nederland waren met meer dan tachtig mensen uit onderwijs, bedrijfsleven, media en politiek. En, zoals al vermeld, de projectgroep voorzag hen dag en nacht van informatie en toelichtingen. Al met al is door de review een discussie over het onderwijs in gang gezet waaraan velen hebben deelgenomen en waardoor aanknopingspunten voor acties op alle niveaus beschikbaar kwamen.

G.3 De inhoud

Het landenrapport gaf de eerste aanzet voor de discussie en signaleerde tien probleemvelden en uitdagingen:

- *maatschappelijk beroep op het onderwijs*, waarmee bedoeld werd op de spanning tussen (economische) eisen vanuit de maatschappij en de eigenstandige sociaal-culturele betekenis van onderwijs;
- *doelstelling en realisering*, oftewel de kloof tussen idealen van onderwijsbeleid en de werkelijkheid in de scholen;
- *voldoende, goede leraren*, waarbij ook aandacht werd gevraagd voor het imago van het leraarsberoep;
- *afstemming van vraag en aanbod*, waarachter vooral de zorg om uitval, vertraging en omwegen schuilging;

4 Voorzitter was ir. W.C.M. van Lieshout, toen voorzitter College van Bestuur Universiteit Nijmegen, later voorzitter van de VSNU. De andere leden waren Van den Bijllaardt (oud-directeur APS), De Haan (secretaris-generaal van O&W), Mulders (bestuurder ABOP), Den Ouden-Dekkers (voorzitter Emancipatieraad en oud-Kamerlid), Schuyt (hoogleraar empirische sociologie in Leiden), Van Seventer (vicevoorzitter College van Bestuur Open Universiteit en voormalig directeur van de Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, SVO), Simons (wethouder Rotterdam), In 't Veld (hoogleraar bestuurskunde in Rotterdam en voormalig directeur-generaal Hoger Onderwijs) en Weitenberg (algemeen directeur Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, NCW).

- *vernieuwing van het onderwijs*, waarbij de stelling van het rapport luidt dat flexibiliteit en vernieuwing alleen kansen krijgen als de overheid minder centraal en gedetailleerd regelt;
- *een leven lang leren*: scholen missen hier niet alleen kansen, maar daarmee ook mogelijkheden voor extra inkomsten;
- *toegankelijkheid en toegang*;
- *zorgverbreding van het onderwijs*, wat verwijst naar de nog altijd actuele discussie over opvang van probleemleerlingen in het reguliere onderwijs;
- *financiële beheersbaarheid*, vooral te bereiken door scholen meer financiële verantwoordelijkheid te geven;
- *de bestuurlijke relatie tussen overheid en instellingen*: ‘Autonome instellingen en een meer afstandelijke overheid moeten een “volwassen” relatie opbouwen.’

Al met al lag er alleen al met *Rijkdom van het onvoltooide* een agenda voor jaren onderwijsbeleid op tafel.

Wim Deetman liet weliswaar de redactiecommissie en de projectgroep alle ruimte, maar hij heeft wel van begin af aan zijn eigen accenten toegevoegd. In een brief van 5 juli 1989 waarmee het landenrapport aan de secretaris-generaal van de OESO werd gestuurd, schreef Deetman dat een bezinning op de plaats en betekenis van het onderwijs nodig is. Er was in de voorbije periode veel in beweging gebracht, er kwamen ingrijpende bezuinigingen aan en nieuwe uitdagingen dienden zich aan. In de brief stelde hij drie hoofdvragen:

- In hoeverre voldoet het huidige onderwijs aan de eisen die de postindustriële samenleving stelt?
- In hoeverre is het onderwijs toegerust voor de grotere concurrentie in Europa na 1992?
- Welke bijdragen kan het onderwijs leveren aan het bestrijden van de huidige te hoge (langdurige) werkloosheid?

Deze vragen zijn alle gericht op de economische betekenis van onderwijs. Deetman onderstreepte wel de gebruikelijke drie breder gedefinieerde functies van het onderwijs: bijdragen aan individuele ontplooiing, cultuuroverdracht en voorbereiding op beroepsuitoefening, maar zijn aandacht lag duidelijk bij de laatste.

In de brief wordt ook een selectie gemaakt in de uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs die in *Rijkdom van het onvoltooide* waren gepresenteerd. Beleidsaandacht op kortere termijn vroegen volgens Deetman de systematische bewaking van de kwaliteit van het onderwijs, de spanning tussen regelgeving en ruimte voor scholen, de verbete-

ring van het personeelsbeleid, de slepende hervormingen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs, en de gevolgen van omvangrijke immigratie.

De drie reviewers hadden erg goed geluisterd en gelezen en kwamen eind 1989, begin 1990 uiteraard met hun eigen visie, zoals gebruikelijk bij de OESO-reviews in de vorm van vragen – zestig stuks, met toelichting. Ik licht er twee onderwerpen uit: de verhouding tussen overheid en onderwijsveld en de aandacht voor kwaliteit en beoordeling daarvan.

G.4 De bestuurlijke inrichting van het onderwijs

De reviewers riepen op duidelijkheid te geven over de bestuurlijke inrichting van het onderwijs. Ze stelden vast dat er veel retoriek was over autonomie en vermindering van regeldruk, maar het veld zag vooral meer, zij het andersoortige, regels aankomen, vooral gericht op kwaliteitszorg (O&W, 1990):

‘(...) de combinatie van de beloofde autonomie met nieuwe en enigszins omstreden vormen van kwaliteitsmeting en -indicatoren [veroorzaakt] onrust over de vraag of de nieuwe beheersvormen wel tegen de nieuwe vrijheden opwegen.’

Van afstandelijkheid was weinig te merken geweest. De experts zagen een onderwijsstelsel dat leed onder de cumulatie van veranderingen terwijl de budgetten omlaag gingen: integratie van kleuter- en lager onderwijs, fusies op alle niveaus, groeiende heterogeniteit van de leerlingenpopulatie, nieuwe lesprogramma's en vakken, nieuwe bekostigingsmethoden en bestuursvormen. Ze hadden vooral ook kritiek op de manier waarop in Nederland onderwijsbeleid werd gevoerd (O&W, 1990):

‘Een gemeenschappelijk kenmerk van de meeste van deze beleidsveranderingen is dat zij eerder van negatieve prikkels afhankelijk zijn dan van de belofte van aanvullende middelen of andere beloningen. In veel culturen zou de druk van zoveel negatieve stimulansen waarschijnlijk de veranderingen tot stilstand hebben gebracht. In Nederland heeft het op zijn minst een erg ongelukkige sfeer veroorzaakt bij de meeste van de betrokken instellingen.’

Ze zagen dat versterkt worden door:

‘groeiende onzekerheid vanwege voortdurende en wisselende veranderingen in het beleid en de regelgeving (...) enerzijds en anderzijds door het onvermogen

te beslissen over de eerste fase van het voortgezet onderwijs' (O&W, 1990, paragraaf 270-271).

Met name de manier waarop in Nederland regie over het fuseren van scholen ontbrak, terwijl de overheid fusies wel aanmoedigde, deed de reviewers hun over het algemeen klinisch-welwillende toon verliezen:

‘Tot nu toe is het beleid dat het fuseren van kleine scholen aanmoedigt, een afstandelijk beleid geweest – dit betekent dat er weinig regelingen zijn voor hoe te fuseren, maar ook dat er weinig geld is om fusies te ondersteunen. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de verschillende configuraties van scholen in het voortgezet onderwijs voor een buitenstaander verbazingwekkend zijn. (...) Het patroon van fusies op lokaal initiatief leidt tot een toename van de verbijsterende verscheidenheid aan onderwijs-opties die voor leerlingen beschikbaar zijn’ (O&W, 1990, paragraaf 314-315).

Ze riepen dan ook op tot een periode van rust voor scholen en instellingen om veranderingen te verwerken en weer een stabiele omgeving te krijgen.

De vraag is of de daarna aangetreden nieuwe bewindslieden, Jo Ritzen en Jacques Wallage, zich daar veel van aangetrokken hebben. Ja en nee. De fusies in het hoger onderwijs waren achter de rug, maar in het voortgezet onderwijs en mbo begon de massale herschikking pas. De waarschuwende woorden van de reviewers over grote scholen (‘[...] er lijkt weinig over nagedacht of het wel zo wenselijk is om in alle gevallen tot steeds grotere scholen te komen’ [O&W, 1990, paragraaf 316]) zijn in elk geval genegeerd. En de grote hervormingen in de eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs (vo) brachten allesbehalve rust. De impasse over de eerste fase werd wel doorbroken, en in de tweede fase brachten vier profielen meer overzicht en ordening. Er kwam ook regie over de fusies in het vo, en voor het eerst waren er ook positieve financiële stimuli. Verder werd de bestuurlijke vernieuwing in basis- en voortgezet onderwijs intensief en open voorbereid in het zogenaamde Schevenings Beraad en niet op basis van een departementaal gemaakte blauwdruk opgelegd.

In de jaren negentig is in elk geval de bestuurlijke bemoeienis van de overheid met de bedrijfsvoering van scholen sterk verminderd. Of dat tot meer ruimte voor scholen zelf heeft geleid, valt te betwijfelen. Grote besturen hebben veel verantwoordelijkheid bij afzonderlijke scholen weggehaald en de overheid heeft taken die zij voorheen zelf uitvoerde, bij gemandateerde organisaties belegd. Maar of dat voor scholen zoveel uitmaakt?

Overigens waren ook de drie OESO-experts ervan overtuigd dat nieuwe initiatieven nodig waren in de tweede fase vo, voor betere arbeidsvoorwaarden voor leraren en voor bevordering van gelijke onderwijskansen voor leerlingen. In de reeds genoemde zestig vragen van de reviewers zitten aansporingen voor nieuw beleid. Sommige daarvan werden als urgent beschouwd. Een van de weinige sarcastische passages in de rapportage gaat over de tweede fase vo:

‘Wij zijn onder de indruk van de manier waarop Nederlandse leerlingen alternatieve wegen hebben bedacht om zich te bewegen door de zeer gevarieerde tweede fase van het voortgezet onderwijs en zo het vervolgonderwijs of werk van hun keuze optimaal te bereiken’ (O&W, 1990, paragraaf 277).

Daar moest volgens het trio dringend ingegrepen worden.

G.5 De kwaliteit van het onderwijs

En dan de kwaliteit en de bewaking daarvan. In hoofdstuk 3 van het rapport stelden Bodström, Louis en Teichler vast dat in Nederland zorgen bestonden over de productiviteit en effectiviteit van het onderwijs. Ze zagen ook een tendens naar formalisering van toetsing, zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs. Ook neigde de overheid naar hun oordeel naar meer invloed op de evaluatie van het onderwijs.

Ze constateerden dat op dit onderwerp grote onduidelijkheid bestond. Wat zijn de werkelijke doelen van onderwijsevaluatie? Hoe verhouden zich doelen als beoordeling van prestaties van individuele leerlingen, selectie voor vervolgonderwijs, beoordeling van prestaties van instellingen, mogelijk maken van vergelijkingen tussen instellingen, en in beeld brengen van ontwikkelingen in de prestaties van het stelsel voor verschillende doelgroepen tot elkaar? Allemaal redelijke en legitieme doelen, die echter niet door één enkelvoudig evaluatiesysteem kunnen worden gediend. En veel samenhang en systematiek in de manier waarop evaluatie in het Nederlandse onderwijs plaatsvond, zagen de reviewers niet.

Ze presenteerden drie scenario's voor evaluatie, gedestilleerd uit hun gesprekken. Het eerste noemden ze het *strikt-nationale systeem* waarin ministerie en inspectie een dominante rol spelen bij het evalueren van individuele scholen en het onderwijssysteem in zijn geheel. Minimumeisen voor doorstroming en afsluiting worden vastgelegd en in een landelijk geregisseerd systeem van toetsen en examens wordt frequent gemeten in welke mate daaraan wordt voldaan. De inspectie moet erop toezien dat scholen zich niet beperken tot die minimumeisen, maar ook andere cognitieve en maatschappelijke

doelen insluiten, én zij evalueert andere aspecten van het systeem, zoals veranderingen in de sociale omstandigheden op scholen en de kwaliteit van curricula. Kracht van dit scenario is beschikbaar maken van systeembrede gegevens om te bepalen hoe goed het Nederlandse onderwijs presteert op school-, regionaal en nationaal niveau.

Het tweede scenario heet het *nationaal-gediversificeerde systeem*. Daarin neemt de school de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van haar eigen beoordelingssysteem dat het leerplan van de school weerspiegelt en dat ten minste bestaat uit een toets voor leerlingen voordat ze naar een volgend niveau gaan. Scholen zouden ook de ontwikkeling van de school als zodanig zelf in beeld brengen en beoordelen. Hier heeft de inspectie een heel andere rol: zij assisteert scholen bij het interpreteren van deze gegevens in een bredere context en zij doet periodiek vergelijkend onderzoek waarin leerplan, klimaat, faciliteiten, instructie en management van scholen kritisch worden beoordeeld. Sterk punt van dit scenario, aldus de OESO-reviewers, is dat het scholen een maximale aansporing kan geven om hun eigen leerplan, resultaten en relatieve prestaties regelmatig te onderzoeken en ook iets met die gegevens te doen. De rol van de inspectie verkleint het risico van langdurig lage prestaties.

Het *twee-lagen-systeem*, ten slotte, combineert de eerste twee scenario's en sluit volgens de onderzoekers het beste aan op de Nederlandse praktijk.

Hebben we met deze gedachten iets gedaan? In de ruim twintig jaar die sinds de review zijn verstreken hebben verschillende kwaliteits- en evaluatiemodellen elkaar afgewisseld, maar erg veel duidelijker is het niet geworden. De huidige nadruk op verantwoording door scholen in plaats van op de verantwoordelijkheid van scholen negeert in elk geval de kritische vragen die de drie experts in 1990 stelden. En ook is de laatste jaren niet voldaan aan hun oproep de toon van de publieke discussie te veranderen. De reviewers pleitten voor:

‘aandacht voor onderwijsinstellingen en praktijken die goed functioneren, in plaats van alleen de zwakke punten te benadrukken’ (O&W, 1990, par. 272).

De herformulering van de rol van de inspectie in 2007 ging hier lijnrecht tegenin.

G.6 Na 22 jaar

Tot slot een aantal opmerkingen over de betekenis van deze review voor het Nederlandse onderwijs zoals die ruim twintig jaar later kan worden vastgesteld.

Ten eerste is een zo grootschalige en diepgaande bezinning op staat en toekomst van het onderwijs uitermate nuttig. In de debatten over onderwijs gaat het onvermijdelijk altijd over onderdelen en aspecten, zelden over de samenhang en het geheel. In de jaren na de review werd binnen OCW veel op de analyses uit de OESO-review teruggegrepen. Natuurlijk worden beleidsmatige keuzen ook op andere gronden genomen, maar we wisten door de review beter hoe het onderwijs ervoor stond en welke dilemma's er waren. Een zo omvattend overzicht lijkt nu afwezig.

Ook de manier waarop de review was georganiseerd, droeg bij aan inzicht en samenhang. Vrijwel alle organisaties en personen die ertoe deden in onderwijsland waren betrokken en hebben meegedacht en -gesproken.

In de review was veel aandacht voor de bestuurlijke inrichting van het onderwijs in Nederland. Op dat vlak hebben de achtereenvolgende bewindslieden stevige initiatieven genomen. Dat heeft geleid tot een bekostigingssysteem dat financiële verantwoordelijkheden veel meer bij de scholen legt, een aanpak die in de review werd ondersteund. Het tweede zichtbare effect was de schaalvergroting, door de overheid gestimuleerd en gefaciliteerd. Later zijn daar twijfels bij gekomen, die ook al door de drie OESO-experts werden geuit: twijfels over de bestuurlijk voordelen én over de invloed op de onderwijskwaliteit. Hier heeft de review dus gemengde resultaten gehad.

Over de afgewogen benadering van kwaliteit in de OESO-rapportage en de respons daarop is hierboven al iets gezegd. Het zou goed zijn als beleidsmakers de betreffende passages nog eens zouden opslaan.

Opvallend is dat sommige thema's niet aan de orde kwamen die korte tijd later zeer dominant werden. Het landenrapport besteedt een halve pagina aan informatietechnologie en de reviewers reppen daar helemaal niet over. Aan Leon Henkens kan dat niet gelegen hebben. Hij was in de voorgaande jaren nauw betrokken geweest bij het Informatica Stimuleringsplan (INSP) en was voorzitter van de Project-Staf Onderwijs en Informatica (PSOI).

En dan de rol van de Inspectie van het Onderwijs. Inspecteur-generaal Ad de Jager heeft als lid van de toenmalige bestuursraad van O&W deelgenomen aan een gesprek met de reviewers en aan het eind van hun bezoek was er een rondetafelgesprek met

zeven inspecteurs. Maar verder speelde de inspectie geen rol. Haar kennis is niet ingebracht bij de voorbereiding van het landenrapport en in de literatuurlijst staat alleen het Onderwijsverslag over 1988. De inspectie werd op dat moment niet gezien als dé bron van kennis en expertise over het onderwijs.

In de jaren negentig is de rol van de inspectie aanzienlijk zichtbaarder en invloedrijker geworden. Dat komt door de professionalisering van het toezicht, door de meer onafhankelijke positie van de inspectie, en door de maatschappelijke behoefte aan inzichten en oordelen over het onderwijs die gebaseerd zijn op zowel diepgaande als brede waarnemingen in de onderwijspraktijk. Een review in 2000 zou onmogelijk om de inspectie heen hebben gekund.

De toespitsing van de inspectietaak op zwakke scholen betekent dat die unieke expertise onder druk staat. Daar komen we zonder enige twijfel binnenkort van terug.

Literatuur

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1989). *Rijkdom van het onvoltooide. Uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Review van het onderwijsbeleid in Nederland. Verslag en vragen. OESO-rapportage*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Over de auteurs

Prof. dr. R.J. (Roel) Bosker (1955) is als hoogleraar Onderwijskunde en directeur van het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs (GION) verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was lid van de Raad van Advies van de Inspectie van het Onderwijs en lid van de Onderwijsraad. Momenteel werkt hij onder meer mee aan een onderzoek naar professionalisering van leraren in het gebruik van referentieniveaus in de dagelijkse klaspraktijk.

Drs. V.L. (Vic) van den Broek d'Obrenan (1951) is coördinerend inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs. Zij is verantwoordelijk voor het toezichtbeleid voor de (zeer) zwakke scholen in het funderend onderwijs. Daarnaast is zij themaleider voor de ontwikkeling van het toezicht op het bestuurlijk handelen.

Drs. C.W.J. (Christa) Broeren (1951) is werkzaam bij de Inspectie van het Onderwijs als directeur Toezicht op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, de indicatiestelling van de leerling en de regionale expertisecentra. Momenteel is zij betrokken bij de ontwikkeling van het toezicht op het passend onderwijs.

Dr. A. (Bert) Bulder (1960) is directeur Kennis en Informatiebeleid bij de Inspectie van het Onderwijs. Hij is verantwoordelijk voor dataverwerking en analyse voor alle toezichtsectoren. Ook levert zijn directie bijdragen aan themaonderzoeken, het Onderwijsverslag, de evaluatie van het toezicht en het ontwerp van nieuwe instrumenten en methoden.

Dr. A.H. (Bep) Corporaal (1950) was tot 1 april 2012 coördinerend inspecteur van de sector primair onderwijs bij de Inspectie van het Onderwijs. In die functie maakte zij deel uit van het managementteam van de sector en was haar belangrijkste taak het (door)ontwikkelen van het toezicht. Daarnaast was zij projectleider van een aantal inspectieprojecten en leidinggevende van de vertrouwensinspecteurs. Inmiddels is zij met pensioen.

Drs. J.L.M. (Hans) van Dael (1956) is partner bij de divisie Onderwijs van BMC. Hij is projectleider van de Verbeteraanpak in het kader van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam en betrokken bij het project 'Scholen die ertoe doen!' van de Gemeente Almere. Recent is Van Dael aangetrokken als landelijk projectleider Opbrengstgericht Besturen van de PO-Raad. Hij was eerder inspecteur primair onderwijs bij de Inspectie van het Onderwijs

Prof. dr. A.B. (Anne Bert) Dijkstra (1963) is als programmamanager Sociale Cohesie verbonden aan de Inspectie van het Onderwijs. Hij is daar onder meer verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het toezicht op de sociale opbrengsten van onderwijs. Hij is tevens als bijzonder hoogleraar Toezicht & socialisatie, scholen en onderwijsbestel verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Prof. dr. F.J.G. (Frans) Janssens (1952) is coördinerend inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs en bijzonder hoogleraar Onderwijstoezicht aan de Universiteit Twente. Momenteel is hij ook algemeen projectleider van het project 'Leerwinst en toegevoegde waarde primair onderwijs', waarin maten ontwikkeld worden om de leerwinst van de leerlingen en de toegevoegde waarde van de school in beeld te brengen.

Prof. dr. S. (Sjoerd) Karsten (1949) is bijzonder hoogleraar Beleid en organisatie van het beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en levenslang leren aan de Universiteit van Amsterdam. Hij doet onderzoek naar uiteenlopende beleidskwesties zoals segregatie, inspectietoezicht, thuisonderwijs en de invloed van stelselkenmerken op de resultaten van het onderwijs.

Prof. dr. G.W. (Wim) Meijnen (1940) is emeritus hoogleraar Onderwijskunde. Hij was lid van de Onderwijsraad en voorzitter van de Programmaraad Onderwijs Onderzoek (PROO) van NWO. Voorts is hij voorzitter van het door hem opgerichte Expertisecentrum voor Ontwikkeling, Opvoeding en Onderwijs (ECO3) en voorzitter van de Raad van Advies van de Inspectie van het Onderwijs.

P. (Piet) van de Pol (1950) is coördinerend inspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs. Hij is verantwoordelijk voor de inhoudelijke ontwikkeling van het toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarnaast is hij betrokken bij het toezicht in het kader van de samenwerkende inspecties jeugd.

Dr. G.J. (Gerry) Reezigt (1955) is inspecteur en onderzoeker bij de Inspectie van het Onderwijs. Zij was enkele jaren projectleider van het Onderwijsverslag van de inspectie en is (mede)auteur van hoofdstukken over opbrengsten van het onderwijs en opbrengstgericht werken. Momenteel onderzoekt zij de rol van besturen bij de kwaliteitsontwikkeling van scholen en instellingen in verschillende onderwijssectoren.

Drs. F.J.M. (Ferry) de Rijcke (1951) werkte, na een loopbaan bij het ministerie van OCW en bij het Procesmanagement ICT in het onderwijs, vanaf 2000 bij de Inspectie van het Onderwijs als programmaleider ICT in het onderwijs en als coördinerend inspecteur hoger onderwijs. Hij was medeoprichter en voorzitter van European

Schoolnet en president van de Europese vereniging van onderwijsinspecties SICI. Sinds 2008 is hij interim-manager via de ABD-interimpool.

Prof. dr. J. (Jaap) Scheerens (1946) is als emeritus hoogleraar verbonden aan de Universiteit Twente. Hij was wetenschappelijke directeur van de onderzoeksschool ICO en directeur van het Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde van de UT. Hij is betrokken geweest bij internationale projecten van de OECD, de Wereldbank en de Europese Unie. Momenteel is hij betrokken bij twee reviewstudies in opdracht van NWO en een overzichtsstudie voor de OECD op het terrein van onderwijsevaluatie in Nederland.

Prof. dr. P.J.C. (Peter) Sleegers (1962) is als hoogleraar Onderwijskunde werkzaam bij de afdeling Onderwijsorganisatie en -management van de Universiteit Twente. Tevens is hij als senior adviseur werkzaam bij BMC. In zijn onderzoeks- en adviesprojecten houdt hij zich bezig met vraagstukken over sturing en inrichting van organisaties, de aard en het verloop van innovatieprocessen en het leren van professionals binnen overheidsorganisaties.

Drs. H.G.J. (Rick) Steur (1955) is sinds 2009 hoofdinspecteur voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs. Hij werkte eerder in het hoger beroepsonderwijs (bij lerarenopleidingen) in diverse functies. Verder is hij ruim acht jaar bestuurder geweest van een scholengroep voor voortgezet onderwijs.

Dr. A.J. (Adrie) Visscher (1956) is universitair hoofddocent aan de Universiteit Twente, waar hij onderwijs geeft en onderzoek verricht. In zijn onderzoek richt hij zich de laatste jaren vooral op de mate waarin via de bevordering van opbrengstgericht werken (door het trainen van schoolteams) de prestaties van leerlingen en scholen verbeterd kunnen worden.

Drs. O.A. (Obe) de Vries (1946) was van 2000 tot 2011 inspecteur hoger onderwijs, waarvan ruim twee jaar gedetacheerd bij de NVAO. Hij begon zijn loopbaan in het onderwijs als vo-docent scheikunde. Voorafgaand aan zijn functie als inspecteur was hij directeur bedrijfsvoering van een universitair onderwijsinstituut.

Dr. I.F. (Inge) de Wolf (1970) is projectleider en eindredacteur van het jaarlijkse Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs. Zij is tevens verbonden aan het *Top Institute for Evidence-based Education Research* (TIER, Universiteit van Amsterdam), alwaar ze onderwijs- en evaluatieonderzoek verricht en Nederlandse versie van de *Best Evidence Encyclopedia* heeft opgezet.