

# Het vernieuwde toezicht in het onderwijs

## Hooggespannen verwachtingen van kwaliteitszorg, bestuurskracht en maatwerk\*

*Marlies Honingh, Melanie Ehren & Cor van Montfort*

*De beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht door de Inspectie van het Onderwijs veronderstelt dat feedback, kwaliteitszorg, bestuurlijk handelen, een actieve betrokkenheid van belanghebbenden en toezicht onder meer bijdragen aan de onderwijskwaliteit en het leervermogen van onderwijsinstellingen. In de beleidstheorie wordt het belang van maatwerk erkend. De precieze invulling van het toezicht verschilt per bevoegd gezag en komt tot stand in overleg met het schoolbestuur. Dit laat onverlet dat er binnen het onderwijstoezicht heldere wettelijke minimale eisen zijn geformuleerd waar opleidingen en scholen aan moeten voldoen. De komende jaren zal in de praktijk moeten blijken of de nieuwe wijze van toezicht houden de beoogde effecten heeft en of de verwachtingen uit de beleidstheorie bewaarheid worden.*

### Inleiding

Vanaf 1 augustus 2017 werken de inspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs volgens 'het vernieuwde toezicht' (VT). In deze bijdrage bespreken we de aanloop naar het vernieuwde toezicht, die ons laat zien waarom we in het onderwijs niet spreken van bestuursgericht toezicht maar van het vernieuwde toezicht. We gaan daarna in op de uitgangspunten van het vernieuwde toezicht en de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan deze wijze van toezicht houden. Vervolgens bespreken we wat er uit eerder onderzoek al bekend is over de vooronderstellingen waarop het vernieuwde toezicht gebaseerd is, zoals de relatie tussen toezicht op bestuur, governance, kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit. We sluiten af met een samenvatting waarin we stilstaan bij een aantal factoren die het ingewikkeld maken om de effectiviteit van het vernieuwde toezicht vast te stellen.

\* Dr M.E. Honingh is Universitair Docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit.  
Dr M.C.M. Ehren is Professor in Educational Evaluation and Accountability Institute of Education University College London.  
Dr C.J. van Montfort is onderzoeker aan de Universiteit Tilburg.

## Via risicogericht en geïntegreerd bestuursgericht toezicht naar het vernieuwde toezicht

In dit themanummer over bestuursgericht toezicht vraagt de aanloop naar 'het vernieuwde toezicht' dat bestuursgericht van aard is, enige toelichting. Wanneer we op hoofdlijnen terugkijken op de afgelopen vijftien jaar, dan zien we aanzienlijke accentverschuivingen in de focus en reikwijdte van het toezicht en een sinds 2005 toenemende focus op governance-principes.

Met de invoering van de eerste Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) in 2002 gaat het niet langer om toezicht op de naleving van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, maar om het (vooraf, tijdens en achteraf) beoordelen en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs. In 2004 wordt vervolgens voor het eerst gesproken over meer geïntegreerd toezicht, waarbij samengewerkt wordt tussen de Onderwijsinspectie, de Auditdienst Rijk en de Centrale Financiën Instellingen (CFI) om te komen tot een meer integrale uitvoering van het toezicht, dat bovendien selectief, slagvaardig en risicogericht zou moeten zijn. De wens om geïntegreerd, selectief en slagvaardig te werken is terug te voeren op de Kaderstellende visie op toezicht (2005). Deze visie is in het onderwijs uitgewerkt in het document 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht' (OCW, 2006). Hier zien we voor het eerst een sterk op governance-principes gebaseerde visie op onderwijstoezicht ontstaan. In feite worden daarmee de eerste stappen gezet in de richting van het bestuursgericht toezicht zoals we dat nu kennen.

In de jaren die volgen, wordt de term 'verdiend vertrouwen' een ijkpunt (Smeets & Verkroost, 2011). Bij goed presteren zou er minder toezicht komen voor de scholen en instellingen. Dat betekende ook dat het toezicht zich zou richten op het detecteren van de instellingen waar mogelijk sprake zou zijn van onvoldoende onderwijskwaliteit en/of financiële risico's. In 2009 en 2010 is het risicogerichte toezicht positief geëvalueerd, mede vanwege de succesvolle detectie van potentieel zwakke of zeer zwakke scholen. Op basis van inspectiebezoeken bleek echter wel dat de risicoanalyses in een aantal gevallen ook scholen zonder tekortkomingen als zwak aanmerkten, de zogenaamde vals-positieven.

In het begin van het schooljaar 2010-2011 treedt de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' in werking. Met deze wet is het voor de minister mogelijk om verregaande sancties te treffen wanneer het bevoegd gezag<sup>1</sup> geen verantwoordelijkheid neemt voor de wettelijk vastgestelde eisen ten aanzien van onderwijskwaliteit. Met deze nieuwe wet is het bevoegd gezag (bestuur) scherper dan voorheen aanspreekbaar op de leerresultaten van hun scholen en op de uitoefening van bestuurlijke taken en verplichtingen. Vanaf dat moment staat 'de kwaliteit van het bestuurlijk handelen' nadrukkelijk op de agenda in het onderwijstoezicht.

1 Het bevoegd gezag (de rechtspersoon), en niet het bestuur of de raad van toezicht, is op grond van de wet het object van het externe toezicht. Het bevoegd gezag is de drager van de wettelijke rechten en verplichtingen en dus legt het bevoegd gezag (vertegenwoordigd door het bestuur) verantwoording af.

Een volgende relevante stap in de ontwikkeling naar het vernieuwde toezicht is het geïntegreerd bestuurstoezicht (GBT). In het GBT wordt het toezicht op schoolniveau gekoppeld aan het toezicht op de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Deze vorm van toezicht gaat uit van het idee dat schoolbesturen gemotiveerd en in staat zijn om de onderwijskwaliteit binnen hun school of scholen te verbeteren, en vanuit deze ambitie gebaat zijn bij een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem. In de pilots met het GBT vanaf 2014-2015 zien we dan ook dat er een grotere nadruk op de cyclus van kwaliteitszorg van de school en tussen scholen en haar/hun bestuur ligt. De inspectie kijkt naar de geïntegreerde kwaliteitsinformatie van alle scholen van een bestuur en spreekt met het bevoegd gezag over de vraag op welke wijze zij hun eigen kwaliteit inschatten, hoe zij komen tot doelen en hoe zij zorgen dat zij die doelen bereiken (IvhO, 2015).

Tijdens de uitvoering van de pilots met het GBT zijn twee fasen te onderscheiden. In de eerste fase verschijnt de OCW-nota 'Toezicht in transitie', waarin de inspectie de opdracht krijgt om niet langer alleen 'risicogericht' toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook 'kansengericht' toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen gericht zou moeten zijn op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar juist ook scholen moet stimuleren die voldoende presteren. In de tweede fase zien we dat het bestuursgericht toezicht onder invloed van de initiatiefwet Bisschop ('Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht')<sup>2</sup> echt ter hand genomen wordt. Vanaf dat moment kunnen scholen op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders de waardering 'goed' verwerven. De autonomie van het bevoegd gezag (bestuur) om zelf invulling te geven aan kwaliteit vormde daarbij een belangrijk aandachtspunt. Deze wet dwingt de inspectie om een duidelijk onderscheid te maken tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten.<sup>3</sup> De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst van breder geformuleerde kwaliteitsstandaarden en naast handhaving moet de inspectie zich nadrukkelijk richten op kwaliteitsverbetering en de interne reflectie van de scholen zelf. Deze vorm van toezicht wordt het 'vernieuwde toezicht' genoemd.

## Het vernieuwde toezicht

In dit 'vernieuwde toezicht', dat onmiskenbaar bestuursgericht is, staan het schoolplan,<sup>4</sup> de zelfevaluatie en het gesprek met bestuurders en professionals over kwaliteitszorg centraal. Een van de meest in het oog springende wijzigingen in dit VT is echter dat besturen het eerste aanspreekpunt zijn voor de Onderwijsinspectie. De leidende gedachte bij deze werkwijze is dat het schoolbestuur (bevoegd gezag) van de onderwijsinstelling eindverantwoordelijk is voor *de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs* op zijn scholen (po en vo) en opleidingen (mbo). Elk vierjaarlijks onderzoek start met een gesprek met het bestuur

2 Kamerstukken II 2013/14, 33862, 1.

3 Kamerstukken II 2015/16, 33862, 24.

4 Binnen het mbo wordt niet gewerkt met een schoolplan.

(bevoegd gezag) van de onderwijsinstelling, waarna vervolgens bij een aantal scholen een verificatieonderzoek wordt gedaan. In het gesprek en de verificatieonderzoeken wordt op bestuursniveau gekeken naar 'governance/bestuurskracht en bestuurlijk handelen', terwijl op schoolniveau de verificatieonderzoeken dienen om te bepalen of de kwaliteitszorg van het bestuur in voldoende mate werkt. Ook kunnen bij het verificatieonderzoek oordelen over één of meer kwaliteitsstandaarden op schoolniveau worden gegeven. Met deze werkwijze wordt nadrukkelijk de verbinding gelegd tussen het bestuur (bevoegd gezag) en de scholen, en wordt een samenhangende beoordeling gegeven over kwaliteitszorg op zowel school- als bestuursniveau.

De centrale vraag in het VT is dan ook voor inspecteurs of het schoolbestuur<sup>5</sup> (bevoegd gezag) zicht en grip heeft op de kwaliteit van zijn scholen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden vindt er één keer in de vier jaar een onderzoek plaats (het vierjaarlijks onderzoek), waarbij *de kwaliteitszorg en het financieel beheer van elk schoolbestuur en de onderwijskwaliteit van een selectie van zijn scholen* wordt onderzocht.

Parallel aan de sterkere focus op het bevoegd gezag wordt in het VT een duidelijk onderscheid gemaakt tussen waarborgen en stimuleren. Of met andere woorden: tussen het waarborgen van de bij wet geregelde algemene kwaliteitsnormen (wettelijk vastgestelde deugdelijkheidseisen) enerzijds en het stimuleren van de ambities en doelen die een bestuur/school zichzelf stelt, en die doorgaans verder reiken dan de basiskwaliteit of betrekking hebben op andere thema's (de eigen kwaliteitsambities), anderzijds. Aan deze twee functies (waarborgen en stimuleren) zou de inspectie invulling moeten geven door middel van 'eenduidig toezicht op maat', en door 'aan te sluiten bij de verantwoordelijkheid van het bestuur'. Deze functies en werkwijzen worden samengevat in de vier uitgangspunten in tabel 1 (IvhO, 2016).

## Vooronderstellingen in de beleidstheorie

De hierboven uitgewerkte uitgangspunten van het VT werden door Ehren en Janssens (2014) en Ehren, Honingh en Van Montfort (2017) verder uitgewerkt in de beleidstheorie achter het VT. In deze beleidstheorie werden vier mechanismen beschreven over hoe het toezicht onderwijskwaliteit zou moeten waarborgen en verbeteren (zie figuur 1):

- 1 feedback;
- 2 kwaliteitszorg, bestuurskracht en bestuurlijk handelen;
- 3 betrokkenheid stakeholders;
- 4 institutionalisering en disciplinerende werking van toezicht.

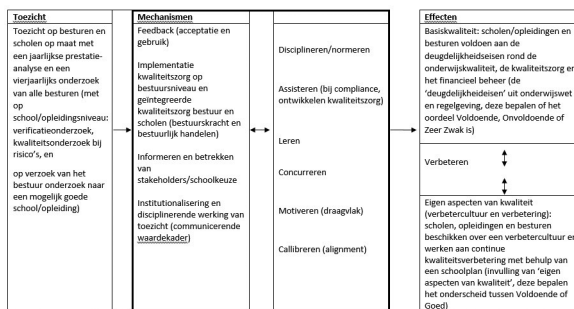
Deze mechanismen worden voorondersteld te disciplineren, te assisteren en te leiden tot leren, concurreren, motiveren en calibreren, om zo de beoogde effecten

5 In het mbo speken we van het College van Bestuur.

**Tabel 1** *Uitgangspunten van het vernieuwde toezicht*

De vier centrale uitgangspunten		
<b>Waarborg: basis-kwaliteit</b>	De inspectie waarborgt de basiskwaliteit van het onderwijs in Nederland	Het bevoegd gezag (bestuur) en de scholen die onder het bestuur ressorteren, voldoen aan de deugdelijkheidseisen rond de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer (de 'deugdelijkheidseisen' uit onderwijswet en regelgeving)
<b>Stimuleren tot beter</b>	De inspectie stimuleert besturen en scholen in het po, vo (v)so en mbo om de onderwijskwaliteit als geheel op een hoger plan te brengen	Scholen en besturen beschikken over een verbetercultuur en werken aan continue kwaliteitsverbetering (in het so, po en vo) gebeurt dit met behulp van een schoolplan (geoperationaliseerd door de inspectie in 'eigen aspecten van kwaliteit')
<b>Eenduidig toezicht en op maat</b>	Voor het po, vo, (v)so en het mbo heeft de inspectie een <i>grote deels gemeenschappelijk waarderingskader</i> opgesteld	Het toezicht wordt voor alle sectoren eenduidiger en het kader bruikbaar voor multisectorale besturen. Om maatwerk te bieden sluit de inspectie aan op de eigen ambities van besturen en scholen. Het schoolplan vervult daarin (in het so, po en vo) een spilfunctie
<b>Aansluiten bij verantwoorde-lijkheid bestuur</b>	De inspectie brengt bestuur en scholen in het VT samen in beeld, omdat het bestuur (bevoegd gezag) verantwoordelijk is voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs	Het eigen proces van het bestuur om de onderwijskwaliteit te waarborgen en te ontwikkelen en de sturende rol van het bestuur zijn uitgangspunt voor het toezicht. Het gaat om de vraag of er processen van aansturing en borging gehanteerd worden die betrouwbare informatie over de kwaliteit van onderwijs opleveren

**Figuur 1** *Beleidsstheorie vernieuwde toezicht (maart 2017)*



Bron: Tussenrapportage Ehren, Honingh en Van Montfort aan IvHO (2017).

ten aanzien van de wettelijke vereisten en de eigen aspecten van kwaliteit te bereiken (zie de rechterkolom van figuur 1).

Uit de beleidsstheorie maken we op dat *feedback* ruim opgevat wordt en vorm krijgt in de gesprekken met het bestuur (en onderzochte scholen), de oordelen en

de afspraken over verbetering. De verwachting in de beleidstheorie is, en zo lezen we het ook in de beschrijving van de werkwijze van het vierjaarlijks onderzoek, dat feedback door de Onderwijsinspectie aan besturen en scholen leidt tot kwaliteitsverbetering van het bestuur en zijn scholen. In de toezichtkaders voor het po, vo en mbo wordt dit ook expliciet gemaakt door te spreken over het belang van erkenning en herkenning van de bevindingen.

*Kwaliteitszorg, bestuurskracht en bestuurlijk handelen* verwijzen naar de verbinding die gelegd wordt tussen het bestuurlijk niveau en het schoolniveau. De rationale in de beleidstheorie is dat het actief bevragen van besturen over de kwaliteit van hun scholen de interne evaluatie en kwaliteitszorg van besturen en hun scholen stimuleert, en dat daarmee ook hun kwaliteitsontwikkeling en verbetercultuur worden gestimuleerd. Of met andere woorden: door het toezicht op het niveau van het bevoegd gezag (bestuur) te organiseren wordt het bestuur gemotiveerd om zijn bestuurlijk handelen en bestuurskracht te verbeteren. Dat gebeurt bijvoorbeeld door de scholen te evalueren en adequate interne correctiemechanismen te implementeren, waarmee mogelijke kwaliteitsproblemen en financiële problemen worden opgespoord en opgelost. Ook het gesprek met de leden van de raad van toezicht tijdens het schoolonderzoek wordt gezien als een moment om zicht te krijgen op het functioneren van het bestuur, en daarmee op zijn bestuurskracht en bestuurlijk handelen.

Deze verwachtingen uit de beleidstheorie krijgen vorm in het startgesprek, tijdens de presentaties op de scholen en in het onderzoek bij de besturen. In deze drie fasen probeert de inspectie zicht te krijgen op de mate waarin er sprake is van een gedeelde visie op onderwijskwaliteit in scholen en bestuur, en van kennis op bestuurlijk niveau van de onderwijskwaliteit in de scholen, en in hoeverre de generaliseerde onderwijskwaliteit in scholen overeenkomt met de geformuleerde ambities in het schoolplan.

Het VT vooronderstelt dat *stakeholders* (ouders, leerkrachten, leerlingen, studenten) waarde hechten aan de inspectiebeoordeling van hun school/schoolbestuur en de uitkomsten van het toezicht zullen gebruiken om de school te motiveren tot verdere verbetering. Stakeholders worden daartoe actief in het toezicht door de inspectie betrokken, zo worden bijvoorbeeld leerkrachten en kwaliteitszorgmedewerkers geïnterviewd, krijgen zij ruimte voor een schoolpresentatie, of kunnen zij meelopen met inspecteurs tijdens het schoolbezoek.

Tot slot wordt in de beleidstheorie omschreven dat een plat en kernachtig kader (met een beperkt aantal eenduidige standaarden) een normerende werking zou moeten hebben; een dergelijk kader communiceert een duidelijk kwaliteitsbeeld en zou daarmee een *institutionaliserende en disciplinerende werking* moeten hebben. De verwachting is dat een dergelijke normerende werking ervoor zorgt dat scholen aan de basiskwaliteit gaan voldoen (en daarvoor een verbetertraject inzetten wanneer nodig). Anderzijds wordt verwacht dat besturen en scholen ook eigen ambities voor kwaliteitsverbetering hebben en zorgen voor een interne verbetercultuur. Beide aspecten krijgen in de praktijk vorm door scholen en besturen nadrukkelijk te informeren over het onderzoeksplan en over de ruimte die er is

voor scholen om op basis van een onderbouwd recent (zelf)evaluatieonderzoek een onderzoek aan te vragen voor de waardering ‘goed’.

### **Analyse van het vernieuwde toezicht**

In het VT lezen we positieve verwachtingen ten aanzien van kwaliteitszorg, bestuurskracht en bestuurlijk handelen om te komen tot onderwijskwaliteit. In deze paragraaf staan we stil bij eerder onderzoek van Ehren en Janssens (2014) en Honingh, Ruiter en Van Thiel (2017; 2018) naar de logische consistentie en het empirische gehalte van de beleidsassumpties achter het VT (zie ook: Leeuw, 1983, vanaf p. 153). Het laatste criterium heeft betrekking op de mate waarin de beleidstheorie door bevindingen uit onderwijskundig onderzoek wordt ondersteund, en de mate waarin de theorie overeenkomt met andere beproefde sociaal-wetenschappelijke theorieën.

#### *Relatie tussen toezicht en onderwijskwaliteit*

De relatie tussen toezicht en verbetering van onderwijskwaliteit, zoals uitgewerkt in de beleidstheorie, is in diverse studies onderzocht. Daarbij is een effect van het toezicht op diverse uitkomstvariabelen vastgesteld, zoals de mate waarin docenten en schoolleiders reflecteren op onderwijskwaliteit. Ook komt uit onderzoek naar voren dat het toezicht bijdraagt aan de kwaliteit van zelfevaluaties bij scholen of aan het doorvoeren van verbeteractiviteiten (o.a. Chapman, 2001; Dederling & Müller, 2011; Hardy, 2012; Penninckx, Vanhoof, De Maeyer, & Van Petegem, 2014; Ehren & Shackleton, 2016). Een beperkt aantal studies laat ook een effect op leerprestaties zien, met name in het cognitieve domein, maar tal van studies tonen ook ongewenste effecten of zelfs strategisch gedrag (Shaw, Newton, Aitkin, & Darnell, 2003; Rosenthal, 2004; Matthews & Sammons, 2005; Luginbuhl, Web-bink, & De Wolf, 2009; Hussain, 2012; Allen & Burgess, 2012).

Een recente literatuurstudie van Ehren (2016) biedt een overzicht van studies en de verandermechanismen die optreden in scholen als gevolg van toezicht. Deze literatuurreview ondersteunt de veronderstelling dat feedback belangrijk is voor kwaliteitsverbetering. De literatuurreview laat ook zien dat toezicht effect heeft op intenties van leerkrachten en schoolleiders om te verbeteren, op de (organisatie van) onderwijsprocessen in de school (inclusief zelfevaluatie en kwaliteitszorg) en op de leerprestaties van leerlingen. Effecten en neveneffecten van toezicht ontstaan vooral als gevolg van een disciplinerende werking van het onderzoekskader (dat bestaat uit het waarderingskader en inspectiewerkwijzen), en wanneer inspectiefeedback van hoge kwaliteit is en door de school als relevant, specifiek en bruikbaar wordt ervaren. Een groot aantal studies toont ook strategisch gedrag aan van scholen, zowel in de voorbereiding op het bezoek (in negatieve gevallen zelfs door bijvoorbeeld gegevens te vervalsen of te manipuleren) als in de reactie op de inspectiebeoordeling, wanneer zij zich richten op kortetermijnverbeteringen die tot een positieve uitkomst op de inspectiestandaarden leiden. Vooral scholen die het risico lopen om als zwak beoordeeld te worden, of die een zwakke

beoordeling hebben gekregen, vertonen strategisch gedrag. Kwaliteitszorg van scholen is een belangrijk intermediair mechanisme voor verbetering, maar kan ook een sterk ritueel karakter hebben wanneer de inspectie de uitkomsten gebruikt als informatiebron voor het toezicht.

Uit de literatuurreview komt naar voren dat de wijze waarop zelfevaluaties en schoolinterne gegevens worden gebruikt voor de beoordeling van scholen een belangrijke factor is, die van invloed is op de effectiviteit van het toezicht. Ook blijkt het belangrijk om goed na te denken over de manier waarop de inspectie-feedback zo goed mogelijk kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Tot slot blijkt het belangrijk te zijn dat er een differentiatie plaatsvindt in het toezicht op schoolbesturen naargelang hun portfolio van sterke en/of zwakke scholen. Ook is een verdere uitwerking nodig van een aantal belangrijke onderdelen van het toezicht, zoals de definitie van 'identiteit' en 'excellentie', de wijze waarop onderwijskwaliteit wordt beoordeeld door de inspectie (welke standaarden worden gehanteerd?), en hoe een integrale beoordeling van kwaliteit, financiën en governance tot stand komt (zie Ehren & Janssens, 2014).

#### *Relatie tussen schoolbesturen en onderwijskwaliteit*

Een van de belangrijkste assumpties achter het VT is dat goede schoolbesturen in staat zijn om de kwaliteit van het onderwijs in hun scholen te verbeteren. Er is nog geen onderzoek naar effecten van toezicht op de sturing door besturen, maar een systematische literatuurstudie van Honingh, Ruiters en Van Thiel (2017; 2018) laat zien dat voorzichtigheid geboden is bij het leggen van een directe relatie tussen schoolbesturen en onderwijskwaliteit. Daarmee is niet gezegd dat kwaliteitszorg, bestuurskracht en bestuurlijk handelen er niet toe doen. Maar het gaat erom dat uit wetenschappelijk onderzoek naar voren komt dat de relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit – als die er al is – een ingewikkelde is. In internationale literatuur wordt beschreven dat het aannemelijk is dat er een indirecte relatie is (Ranson, Farrell, Peim, & Smith, 2005), maar dat het problematisch is om factoren te isoleren en inzichtelijk te maken op welke wijze, onder welke condities en in welke specifieke situaties bepaalde bestuurlijke handelingen effect sorteren (Land, 2002; Johnson, 2012).

Het ontbreekt nog aan wetenschappelijke kennis over de precieze relatie tussen bestuur en onderwijskwaliteit, maar we weten wel uit nationaal en internationaal onderzoek dat schoolleiderschap van groot belang is voor de prestaties van leerlingen en de ontwikkelingen binnen de school (Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004, p. 5). Er is veel kennis voorhanden over hetgeen op schoolniveau noodzakelijk is om te komen tot kwalitatief goed onderwijs. Zo laat ook de reviewstudie van März, Gaikhorst, Mioch, Weijers en Geijssels (2018) zien dat gedeeld leiderschap cruciaal is voor de verbinding tussen onderwijsprofessionals en vernieuwingsinspanningen en -opbrengsten. Dit is cruciaal, juist ook omdat we weten dat de kwaliteit van docenten van invloed is op de leerprestaties van leerlingen.

Aanvullend is het goed om op te merken dat er in de beleidstheorie en het toezichtkader erkend wordt dat besturen in velerlei opzichten van elkaar verschillen en dat zij in verschillende contexten opereren. Dit zien we onder meer terug in de



keuze van de Onderwijsinspectie om aan te sluiten bij het schoolplan in het po en vo. Toch roept dit uitgangspunt ook enkele vragen op, wanneer we teruggrijpen op de verwachtingen van de normerende en institutionaliserende werking van het toezichtkader.

Samenvattend zien we dat de beleidstheorie achter het VT uitgaat van directe verbanden tussen toezicht, bestuurlijk handelen en kwaliteit van onderwijs. Op grond van eerder onderzoek zien we dat er een relatie tussen toezicht en kwaliteit kan zijn, mits het toezicht aan bepaalde voorwaarden voldoet en rekening houdt met ongewenste (strategische) gedragseffecten. Ook kunnen we op grond van eerder onderzoek verwachten dat de directe invloed van het bestuur op kwaliteit gering is, maar dat er wel sprake kan zijn van indirecte doorwerking, en dat schoolleiderschap daarbij een belangrijke factor is. Ook is uit onderzoek duidelijk dat het effect van een toezichtinterventie in de praktijk sterk kan verschillen per bestuur, waardoor ook de doorwerking in een scholengemeenschap sterk kan verschillen.

## Conclusie

In de voorgaande paragrafen lieten we onder meer zien dat de relatie tussen de kwaliteit van sturing door het bestuur en de onderwijskwaliteit niet eenduidig en bovendien sterk contextafhankelijk is. Dit betekent dat in het toezicht maatwerk is vereist. In de beleidstheorie van het VT zien we de erkenning van het belang van maatwerk ('toezicht op maat') terug. De precieze invulling van het toezicht verschilt per bevoegd gezag en komt tot stand in overleg met het schoolbestuur in het startgesprek, en wordt uitgewerkt in een onderzoeksplan.

We zien dat het VT nadrukkelijk poogt om recht te doen aan zowel schoolinterne factoren als de context waarbinnen scholen en besturen opereren. Daarmee zien we, net als in andere sectoren, binnen het onderwijs een sterkere aandacht voor de lokale bestuurlijke context waarbinnen besturen en scholen opereren. Dit laat onverlet dat er binnen het onderwijstoezicht heldere wettelijke minimale eisen zijn geformuleerd waar scholen aan moeten voldoen. Deze combinatie van maatwerk en uniformiteit maakt het lastig om tot uitspraken te komen over 'de' effectiviteit van 'het' vernieuwde toezicht. Daarnaast is de vraag of en op welke wijze we de invloed van toezicht kunnen isoleren van tal van andere maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen die ook van invloed zijn op schoolbesturen, schoolleiders en docenten. Tot slot is het een uitdaging om de indirecte effecten van toezicht, via het bestuur en de sturing binnen de opleidingen en scholen, op de kwaliteit van onderwijs goed in beeld te krijgen. De komende jaren zal in de praktijk moeten blijken of de nieuwe wijze van toezicht houden de beoogde effecten heeft, en of de verwachtingen uit de beleidstheorie bewaarheid worden.

## Literatuur

- Allen, R., & Burgess, S. (2012). *How should we treat under-performing schools? A regression discontinuity analysis of school inspections in England*. Bristol, University of Bristol, Centre for Market and Public Organisation, Bristol Institute of Public Affairs.
- Chapman, C. (2001). Changing classrooms through inspections. *School Leadership and Management*, 1(1), 59-73.
- Dederling, K., & Müller, S. (2011). School improvement through inspections? First empirical insights from Germany. *Journal of Educational Change*, 12(3), 301-322.
- Ehren, M.C. (Ed.). (2016). *Methods and modalities of effective school inspections*. Dordrecht: Springer.
- Ehren, M.C.M., & Janssens, F.J.G. (2014). *Programmatheorie Toezicht 2020. Reconstructie en ex-ante evaluatie van een beleidstheorie*. Intern rapport voor de Inspectie van het Onderwijs.
- Ehren, M.C., & Shackleton, N. (2016). Mechanisms of change in Dutch inspected schools: Comparing schools in different inspection treatments. *British Journal of Educational Studies*, 64(2), 185-213.
- Ehren, M., Honingh, M., & Montfort, C. van. (2017). *Analyse van de beleidstheorie van het vernieuwde toezicht (tussenrapportage)*. Onderzoek in opdracht van NRO.
- Hardy, I. (2012). 'Managing' managerialism: The impact of educational auditing on an academic 'specialist' school. *European Educational Research Journal*, 11(2), 274-289.
- Honingh, M., Ruiter, M., & Thiel, S. van. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Institute for Management Research.
- Honingh, M., Ruiter, M., & Thiel, S. van. (2018). Are school boards and educational quality related? Results of an international literature review. *Educational Review*. doi: [10.1080/00131911.2018.1487387](https://doi.org/10.1080/00131911.2018.1487387)
- Hussain, I. (2012). *Subjective performance in the public sector: Evidence from school inspections*. London School of Economics and Political Science, Centre for Economic Performance.
- Ivho (Inspectie van het Onderwijs). (2015). *Stimulerend en gedifferentieerd toezicht. Pilots 2014/2015*. Utrecht.
- Ivho (Inspectie van het Onderwijs). (2016). *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op de VVE en PO; definitieve versie*. Utrecht.
- Johnson, P.A. (2012). School board governance: The times they are a-changin'. *Journal of Cases in Educational Leadership*, 15(2), 83-102.
- Land, D. (2002). Local school boards under review: Their role and effectiveness in relation to students' academic achievement. *Review of Educational Research*, 72(2), 229-278.
- Leeuw, F.L. (1983). *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag*. Faculteit der Sociale Wetenschappen/Leids Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek.
- Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). *Review of research: How leadership influences student learning*. New York: Wallace Foundation.
- Luginbuhl, R., Webbink, D., & Wolf, I. de. (2009). Do inspections improve primary school performance? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31(3), 221-237.
- März, V., Gaikhorst, L., Mioch, R., Weijers, D., & Geijsel, F.P. (2018). *Van acties naar interacties. Een overzichtsstudie naar de rol van professionele netwerken bij duurzame onderwijsvernieuwing*. Amsterdam/Diemen: RICDE, Universiteit van Amsterdam/NSO-CNA Leiderschapsacademie.

- Matthews, P., & Sammons, P. (2005). Survival of the weakest: The differential improvement of schools causing concern in England. *London Review of Education*, 3(2), 159-176.
- OCW (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). (2006). *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*. Den Haag.
- Penninckx, M., Vanhoof, J., De Maeyer, S., & Van Petegem, P. (2014). Exploring and explaining the effects of being inspected. *Educational Studies*, 40, 456-472.
- Ranson, S., Farrell, C., Peim, N., & Smith, P. (2005). Does governance matter for school improvement? *School Effectiveness and School Improvement*, 16(3), 305-325.
- Rosenthal, L. (2004). Do school inspections improve school quality? *Economics of Education Review*, 23(2), 143-151.
- Shaw, I., Newton, D.P., Aitkin, M., & Darnell, R. (2003). Do OFSTED inspections of secondary education make a difference to GCSE results? *British Educational Research Journal*, 29(1), 63-76.
- Smeets, G., & Verkroost, J. (2011). *Selectief en slechtvaardig werken met de WOT (2000-2010)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.