

Vernieuwd toezicht: wat levert het op?

Dit artikel verscheen in Didactief, oktober 2020.

TEKST MARLIES HONINGH, COR VAN MONTFORT EN MELANIE
EHREN GEPUBLICEERD OP 06-10-2020 GEWIJZIGD OP 06-10-2020
BEELD SHUTTERSTOCK

Het nieuwe toezicht gaat het vierde schooljaar in. Maar draagt het bij aan beter onderwijs? Nauwelijks, en dat kan ook niet anders, concluderen onderzoekers in hun evaluatie.

‘We willen besturen en scholen blijvend en nadrukkelijker stimuleren. Wat gaat goed? Wat *kan* beter? En soms, wanneer de basiskwaliteit in het geding is, wat *moet* beter?’ Deze zin uit een publicatie van de onderwijsinspectie over het vernieuwde toezicht (VT, ingevoerd per 1 augustus 2017) vat de ambities en doelen kernachtig samen. Leidende gedachte in het VT: het schoolbestuur (bevoegd gezag) is eindverantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en het financieel beheer op zijn scholen. Toezicht op besturen en ze aanspreken op de kwaliteit van hun scholen, zal ze stimuleren om deze zaken te verbeteren. Dat is althans de aanname, gestoeld op een redenering van beleidsmakers dat toezicht, bestuurlijk handelen en veranderingsprocessen de onderwijskwaliteit zullen verbeteren. Maar klopt die beleidstheorie in de praktijk? En draagt het VT bij aan beter onderwijs? Dit hebben wij onderzocht in het po, vo en mbo, met een combinatie van documentanalyse, vragenlijsten (2.948 leraren, schoolleiders en bestuurders) en zeven interviews met 36 betrokkenen (onder wie leraren, schoolleiders, kwaliteitszorgmedewerkers, bestuurders en inspecteurs). Ook hielden we vijftien groepssessies (105 deelnemers): hierin gingen we na welke factoren bepalend zijn voor onderwijskwaliteit en welke invloed de inspectie daar vervolgens op heeft. Werkt het inspectiebezoek daadwerkelijk door? Waar en hoe loopt de ‘vloeistof’ door de organisatie, zijn er verstoppingen?

Verbetercultuur

Uit de vragenlijsten blijkt dat er geen overtuigende verschillen zijn tussen de deelnemers met en zonder ervaring met het VT. Oftewel: het VT draagt (vooralsnog) heel beperkt bij aan betere kwaliteit en een leer- en verbetercultuur bij besturen en

scholen, hoewel dit een belangrijk doel is van het VT.

Wellicht heeft het meer tijd nodig om 'in te dalen', maar uit ons onderzoek komt ook naar voren dat het effect op kwaliteit en op leren en verbeteren naar verwachting hoe dan ook beperkt zal zijn. Daarvoor is meer nodig dan een bestuur dat zich inzet voor verbetering. Met de nadruk op dat laatste vangt het VT – zo komt uit de groepssessies en interviews naar voren – de invloed op kwaliteitsverbetering maar ten dele, bovendien is die invloed indirect. De inspanning voor beter onderwijs is veeleer een samenspel tussen alle betrokkenen in onderwijsorganisaties.

Onvoorspelbare gevolgen

De effecten van het VT verschillen tussen po, vo en mbo, en afhankelijk van de functie van de bevrageden. Zo zijn opleidingsmanagers in het mbo het meest kritisch over centralisatie in de organisatie als gevolg van het VT en over het verlies van inspraak over het onderwijs. En op de vraag wie de onderwijskwaliteit bepaalt, dichten bestuurders zichzelf een grotere rol toe dan schoolleiders en leraren hun geven.

Maar wat onze studie bovenal laat zien, is dat toezicht een stuk minder eenduidig doorwerkt, en daarmee lastiger te voorspellen is, dan in de redenering achter het VT. Tijdens de groepssessies kwam naar voren dat de gevolgen van het VT niet altijd eenduidig en zelfs tegenstrijdig kunnen zijn. Zo kunnen investeringen in kwaliteit leiden tot meer professionalisering, maar in sommige scholen stijgen dan ook de administratieve lasten. Dan is het de vraag of kwaliteitsverbetering lukt.

Een ander voorbeeld is de reputatie van een school na een goed inspectierapport: op de ene school zorgt dit naar eigen zeggen voor meer leerlingen met een hoge sociaal-economische status, terwijl dit volgens een andere school juist maakt dat de diversiteit van leerlingen toeneemt (waardoor meer maatwerk van leraren gevraagd wordt) en weer een andere school ziet nauwelijks effect op de instroom. Wat in zo'n geval precies gebeurt, hangt sterk samen met andere omstandigheden, zoals de locatie van de school en of ouders keuze hebben uit meerdere scholen. Duidelijk is dat een inspectierapport niet overal dezelfde gevolgen heeft, maar de beleidsredenering doet het wel zo voorkomen. De variatie in de praktijk beïnvloedt of, hoe en hoe sterk het VT doorwerkt in de school en op de onderwijskwaliteit.

Daar komt bij dat eventuele effecten van een inspectiebezoek altijd indirect en vertraagd zijn. Des te belangrijker om als bestuurder en als schoolteam zelf verantwoordelijkheid te nemen voor je onderwijskwaliteit: zorg dat je weet welke mechanismen in je organisatie mogelijk daaraan bijdragen en welke factoren juist belemmerend kunnen werken.

Dubbele ambitie

De scholen waarderen over het algemeen de open houding van inspecteurs tijdens een bezoek. Toch zien we ook ongemak bij inspecteurs en in de scholen, met name door de dubbele ambitie van de inspectie om te waarborgen én te stimuleren. Bij waarborgen horen eenduidige, vaststaande normen. Maar stimuleren en aanzetten tot verbeteringen vraagt juist dat de school initiatief toont en zijn 'eigen verhaal' vertelt, en dat de inspecteur zich inleeft, oog heeft voor een ander perspectief en uitgaat van richtlijnen in plaats van strakke kaders. Beide stijlen vragen om een eigen benadering en toon in het gesprek. Dit leidt in de praktijk soms tot verwarring over het precieze doel: komt de inspecteur slechts checken of in de school zichtbaar is wat de bestuurder eerder heeft toegelicht, of gaat de inspecteur toch iets zeggen over de kwaliteit van de school? Als gevolg van die onduidelijkheid voelen niet alle besturen zich uitgenodigd om het 'eigen verhaal' te vertellen en uit te gaan van een eigen bestuursfilosofie. Dat leidt er volgens bestuurders toe dat zij zich dan maar sterk richten op het kader van inspectie.

Om dit te voorkomen, is het gewenst dat de inspectie nog meer inzicht geeft in de aard en het doel van het onderzoek en de ruimte die ze besturen biedt om vorm te geven aan hun eigen visie. En van scholen mag worden verwacht dat zij bereid en in staat zijn om te leren en te investeren in kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering, passend bij hun context. Benut daarvoor de ruimte die het VT je biedt.

Inspectie past toezicht verder aan

Als reactie op de onderzoeksbevindingen komt er een aangepast toezichtskader vanaf 2021, aldus [een persbericht op de website van de inspectie](#). Zij noemt de houding van inspecteurs 'belangrijk' en wil het 'onderscheid tussen stimuleren en beoordelen' beter beleggen in de werkwijze. Toch zal de focus op schoolbesturen blijven bestaan: de inspectie verwacht dat in het aangescherpte kader 'het bestuur, meer dan nu, waarborgt dat de kwaliteit van het onderwijs op de scholen in orde is én dat besturen in samenwerking met hun scholen ambities voor beter onderwijs waarmaken'. / **AL**

Lees ook:

Schoolbestuur SvPO maakte in 2018 bezwaar tegen de inhoud van

inspectierapporten over drie van zijn scholen. De inspectie zou daarin o.a. haar controlerende en stimulerende taak verwarren. [De rechter gaf SvPO gelijk en verbood publicatie.](#)

Marlies Honingh e.a., [Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht. Eindrapportage.](#) Radboud Universiteit, 2020 (NRO-projectnummer 405-10-430-001).

*Dit artikel verscheen in **Didactief**, oktober 2020.*