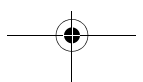
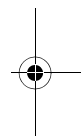
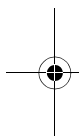
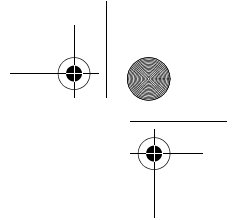


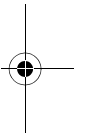
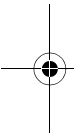


Toezicht en schoolverbetering





Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren prof. dr. J. Scheerens en prof. dr. F.L. Leeuw en de assistent promotor dr. A.J. Visscher



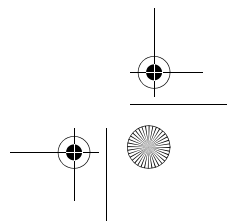
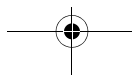
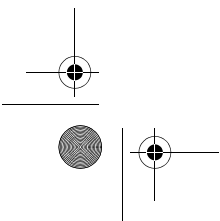
ISBN10: 90 5972 107 1
ISBN13: 978 90 5972 107 4

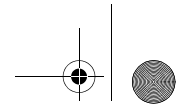
Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Cover design: Room for ID's

© 2006 Melanie C.M. Ehren. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor.

© 2006 Melanie C.M. Ehren. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektro-nisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.





TOEZICHT EN SCHOOLVERBETERING

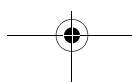
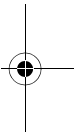
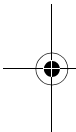
PROEFSCHRIFT

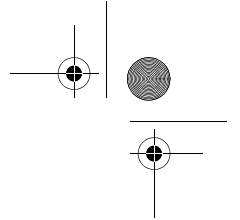
ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Twente,
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. W.H.M. Zijm,
volgens besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen

op woensdag 29 november 2006 om 15.00 uur

door

Melanie Catharina Margaretha Ehren
geboren op 26 mei 1975
te Venray



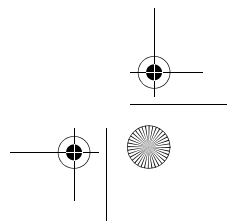
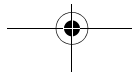
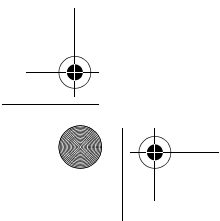
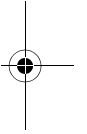
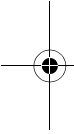


Promotiecommissie:

Voorzitter/secretaris
Prof. dr. H.W.A.M. Coonen

Promotoren en assistent-promotor
Prof. dr. J. Scheerens
Prof. dr. F.L. Leeuw
Dr. A.J. Visscher

Leden
Prof. dr. F.J.G. Janssens
Prof. dr. J.J.H. van den Akker
Prof. dr. J.M.G. Leune
Prof. dr. G.W. Meijnen

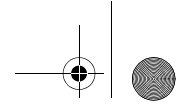


INHOUD

	Voorwoord	9
1	Inleiding en probleemstelling	11
1.1	Achtergrond	11
1.2	Effecten van toezicht	13
1.3	Effectbevorderende kenmerken van toezicht	16
1.4	Neveneffecten van onderwijstoezicht	17
1.4.1	Bedoeld strategisch gedrag	18
1.4.2	Onbedoeld strategisch gedrag	19
1.5	Oorzaken van neveneffecten	19
1.6	Vraagstelling	20
1.7	Opzet van het onderzoek	21
1.7.1	Deelonderzoek 1. Beleidstheorie Wet op het onderwijstoezicht	23
1.7.2	Deelonderzoek 2. Implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht	24
1.7.3	Deelonderzoek 3. Schoolverbetering en toezicht	24
2	De Wet op het Onderwijs-toezicht;	27
	Beleidsassumpties rond het toezicht op het primair onderwijs nader bekeken	
2.1	Inleiding	27
2.2	Methode	28
2.2.1	Reconstructie	28
2.2.2	Validatie	29
2.2.3	Evaluatie	30
2.3	Resultaten	30
2.3.1	Toezicht op kwaliteit	35
2.3.2	Proportioneel toezicht	37
2.3.3	Openbaar oordeel	40
2.4	Evaluatie van de assumpties	42
2.4.1	Consistentie	43
2.4.2	Begripsprecisie	44
2.4.3	Empirisch gehalte	44
2.5	Conclusies	52
3	Implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht;	57
	Werkwijzen van onderwijsinspecteurs	
3.1	Inleiding	57
3.1.1	Toezicht op kwaliteit	58
3.1.2	Proportioneel toezicht	60
3.1.3	Openbaar oordeel	61

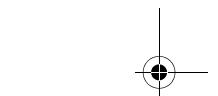
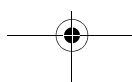
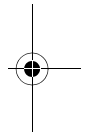
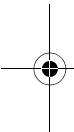
INHOUD

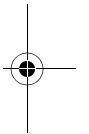
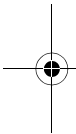
3.2	Methode	61
3.2.1	Oriënterende interviews	62
3.2.2	Vragenlijst	62
3.3	Resultaten	64
3.3.1	Toezicht op kwaliteit	64
3.3.2	Proportioneel toezicht	67
3.3.3	Openbaar oordeel	67
3.4	Conclusie	67
4	Schoolverbetering en toezicht	71
4.1	Inleiding	71
4.2	Probleemstelling	71
4.3	Methode	73
4.3.1	Selectie	74
4.3.2	Dataverzameling	78
4.3.3	Analyse van de gegevens	79
4.4	Resultaten	80
4.4.1	Case 1	81
4.4.2	Case 2	84
4.4.3	Case 3	87
4.4.4	Case 4	89
4.4.5	Case 5	92
4.4.6	Case 6	95
4.4.7	Case 7	98
4.4.8	Case 8	101
4.4.9	Case 9	103
4.4.10	Case 10	105
4.5	Vergelijking van cases	107
4.6	Conclusies en discussie	112
5	Conclusies en discussie	117
5.1	Inleiding	117
5.2	Veronderstellingen achter de Wet op het onderwijstoezicht	118
5.3	Empirisch gehalte van de veronderstellingen achter de Wet op het onderwijstoezicht	119
5.4	Implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht	119
5.5	Verbeterprocessen als gevolg van toezicht	120
5.6	Gedragstijlen van inspecteurs	121
5.7	Reflectie op de gebruikte onderzoeksmethoden	123
5.8	Implicaties van de bevindingen voor de ontwikkeling van het toezicht	124
5.9	Aanbevelingen voor verder onderzoek	128
Bijlage 1	Geïnterviewde personen validatie beleidstheorie	141
Bijlage 2	Interviewopzet reconstructie Wet op het onderwijstoezicht	143
Bijlage 3	Waarderingskader primair onderwijs	149

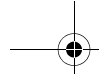


INHOUD

Bijlage 4	Kenmerken geïnterviewde inspecteurs	151
Bijlage 5	Interviewleidraad werkwijzen inspecteurs	153
Bijlage 6	Vragenlijst werkwijzen inspecteurs	157
Bijlage 7	Gedragstijlen van inspecteurs	173
Bijlage 8	Vragenlijst over verandercapaciteit	177
Bijlage 9	Onderzoeksgroep case studies	185
Bijlage 10	Interviewschema's en schriftelijke bevraging case studies	187
Bijlage 11	Dataverzameling case studies	195
Bijlage 12	Werkwijzen geselecteerde inspecteurs	197
Bijlage 13	Achtergrondkenmerken geselecteerde scholen	199
Bijlage 14	Relatie verbeteracties met condities van schooleffectiviteit	201
	Summary	213







VOORWOORD

Another turning point;
a fork stuck in the road.

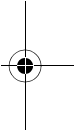
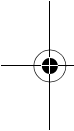
Time grabs you by the wrist;
directs you where to go.

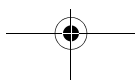
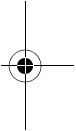
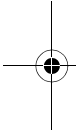
So make the best of this test
and don't ask why.

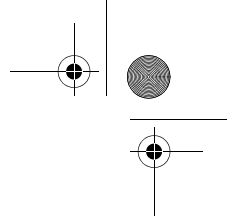
It's not a question
but a lesson learned in time.

It's something unpredictable
but in the end it's right.
I hope you had the time of your life.

(Greenday, Good Riddance/Time of your life, 1997)







1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1 ACHTERGROND

Goed onderwijs is de sleutel tot de toekomst voor iedereen. Deze gedachte is van alle tijden (.). Daarom is in onze Grondwet vastgelegd dat de overheid voor dat goede onderwijs moet zorgen. Eén van de instrumenten om dat vast te stellen en te versterken is een goed functionerende Inspectie van het Onderwijs.

Deze ambitie formuleerde de inspecteur-generaal van het onderwijs Kete Kervezee in een voorlichtingsbrochure¹ bij de start van het nieuwe toezicht volgens de Wet op het onderwijstoezicht, eind 2002. De wet regelt de taken en de positie van de inspectie formeel en bepaalt de kaders voor het uitvoeren van toezicht. Hierbij worden vier taken omschreven (Wet op het onderwijstoezicht, 2002):

- a. Het *beoordelen van de kwaliteit* van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit.
- b. Het bij de uitoefening van de onder a bedoelde taak *bevorderen van de kwaliteit* van het onderwijs, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling, en zo nodig, de besturen van gemeente en provincie.
- c. Het *rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs*, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan.
- d. Het verrichten van andere bij of krachtens een wet aan de inspectie opgedragen taken.

Met deze Wet op het onderwijstoezicht heeft de inspectie, volgens Eijlander (2002), een uitgebreidere taak gekregen. Na de inwerkingtreding van de wet houdt de inspectie niet alleen meer toezicht op naleving van wettelijke voorschriften door onderwijsinstellingen, maar beoordeelt zij ook andere aspecten van kwaliteit, zoals het pedagogisch klimaat en de leerlingenzorg.

Deze nadruk op kwaliteit is niet altijd zo gelegd. Volgens Mertens (2002) zijn de taken, in de 200 jaar van het bestaan van de inspectie, veranderd van beleidsontwikkeling naar meewerken aan de uitvoering van onderwijs, en vervolgens naar handhaving. De laatste vijftien jaar is het accent, volgens Elte en Scholtes (2001), steeds meer te komen liggen op de prestaties en het management van de school. De aanleiding voor deze verschuiving ligt, volgens hen, in de afname van centrale sturing door de overheid, waardoor er meer nadruk is komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor kwaliteitsbewaking en kwaliteitsverbetering. De inspectie moet rekening houden met deze eigen verantwoordelijkheid door het toezicht zoveel mogelijk af te stemmen op verantwoordingssystematieken en kwaliteitszorgsystemen in scholen. De Wet op het onderwijstoezicht verplicht de

1. Uit de inleiding van de voorlichtingsbrochure 'Veranderend toezicht; de Inspectie van het Onderwijs en de Wet op het Onderwijstoezicht'.



HOOFDSTUK 1

Inspectie van het Onderwijs, door het voorschrijven van een proportionele werkwijze, hier ook toe.

Discussies en voorstellen over de toekomst van de inspectie laten zien dat de inspectie steeds meer een rol moet krijgen in het beoordelen of de 'governance' (de onderlinge samenhang van de wijze van sturen en beheersen van de beleidsdoelstellingen in een organisatie en het interne toezicht daarop) voldoende vertrouwenwekkend functioneert (Projectgroep 'Integratie en Vereenvoudiging Toezicht, 2004; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005).

Janssens, Vanotterdijk, en De Wolf, (2005) beschrijven hoe het huidige onderwijstoezicht wordt uitgevoerd. Het schoolbezoek is, volgens hen, het belangrijkste instrument. Voorafgaande aan het bezoek vullen scholen vragenlijsten in over onder andere de lesmethoden die zij gebruiken en de toetsresultaten van hun leerlingen. Ook sturen zij relevante documenten, zoals het schoolplan en de schoolgids, aan de inspectie. Tijdens het bezoek, dat varieert van één tot enkele dagen, wordt de school systematisch doorgelicht op sterke en zwakke punten. De inspecteur verzamelt informatie door middel van gesprekken met directie en leerkrachten, hij¹ observeert lessen en analyseert documenten van de school aan de hand van leidraden en beoordelingsformulieren. Hij probeert daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kwaliteitszorg van de instellingen. Het waarderingskader, waarin de indicatoren worden omschreven waarop scholen worden beoordeeld, vormt het uitgangspunt van deze leidraden en beoordelingsformulieren. De bevindingen van de inspectiebezoeken worden openbaar gemaakt, zodat de omgeving van de school, bijvoorbeeld de ouders van leerlingen, hiervan kennis kunnen nemen.

Naast de inspectiebezoeken verzamelt de inspectie ook steeds meer informatie via andere wegen. De resultaten van het werk van andere toezichthouders (zoals Cfi en de auditdienst van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en andere instanties (zoals de Informatie Beheer Groep, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal en Cultureel Planbureau) worden gebruikt in de oordeelsvorming over de kwaliteit van scholen en de risico's op onderpresteren.

Toezicht bestaat dus uit het beoordelen en bevorderen van, en het rapporteren over de kwaliteit van het onderwijs. In dit proefschrift wordt een onderzoek beschreven naar (indicaties voor) effecten en neveneffecten hiervan op het (Nederlandse) basisonderwijs. Het onderwijstoezicht is gekozen als object van onderzoek omdat er over de effecten en neveneffecten van onderwijstoezicht nog weinig bekend is. De Algemene Rekenkamer (2005, p.25) constateert bijvoorbeeld dat de Inspectie van het Onderwijs nog maar beperkt inzicht heeft in de samenhang tussen handhaving, naleving en risicoreductie en in de bijeffecten van handhaving. Informatie over (neven)effecten biedt de Inspectie van het Onderwijs aanknopingspunten om tot verdere verbetering van haar werkzaamheden te komen. Daarnaast wordt geanticiperd op de evaluatie van de Wet op het onderwijstoezicht in 2007. De resultaten van dit onderzoek kunnen voor deze evaluatie relevant zijn.

1. Waar in dit proefschrift over 'hij' wordt gesproken dient ook 'zij' te worden gelezen.

1.2 EFFECTEN VAN TOEZICHT

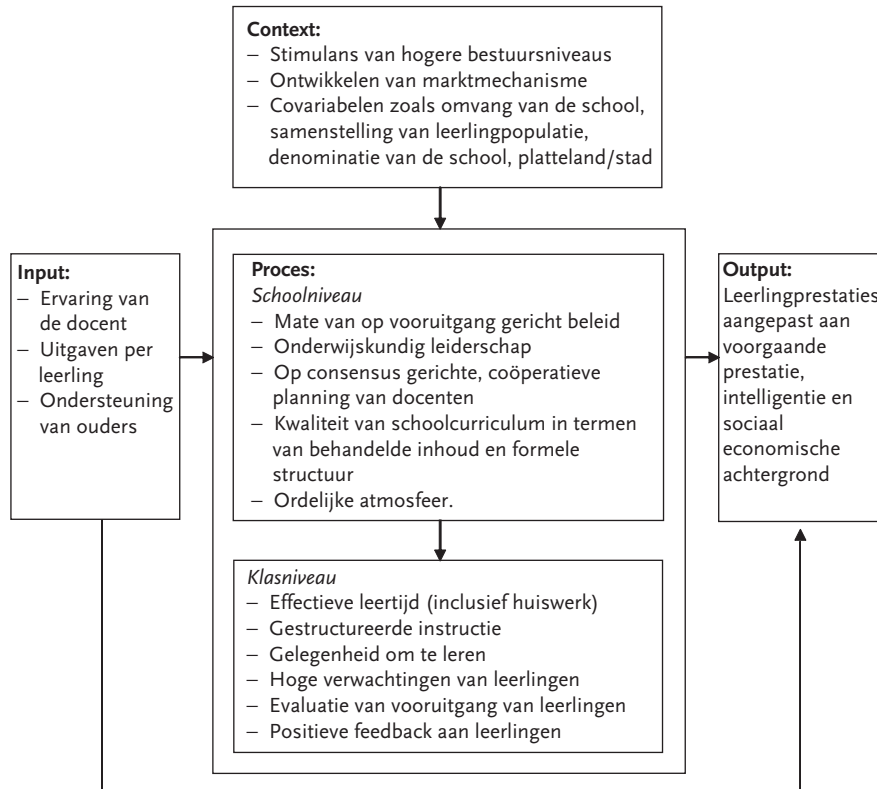
In deze paragraaf wordt eerst omschreven *hoe* effecten van toezicht kunnen worden gedefinieerd. Vervolgens wordt besproken *welke indicaties* er, op basis van resultaten uit eerder onderzoek van anderen, voor deze effecten zijn.

Effecten van een interventie zijn, volgens Swanborn (1999, p.17), 'beoogde veranderingen in doelvariabelen', zoals gewenste veranderingen in gedrag van mensen. Het gaat, volgens Rossi en Freeman (1993, p.215), om de 'effecten van een samenhangend stelsel van activiteiten en/of maatregelen, losstaand van de invloed van andere processen of gebeurtenissen die het te meten gedrag ook kunnen beïnvloeden'. Een interventie kan breed worden opgevat; het gaat om 'een samenhangend stelsel van activiteiten dat door de uitvoerder(s) wordt ondernomen, teneinde een bestaande situatie te veranderen in de richting van een gewenste situatie' (Swanborn, 1999, p.12). Aangezien doelvariabelen onderling concurrerend kunnen zijn is het goed om deze, voorafgaand aan het onderzoek, nauwkeurig te specificeren. Nauwkeurige specificatie is, volgens Swanborn (1999, p.17), ook nodig om dubbelzinnige resultaten van evaluatieonderzoek te voorkomen.

De gezamenlijke werkgroep van rijksinspecties omschrijft, in de leidraad 'Effectmeting bij inspecties' (2005, p.2), een effect van toezicht als 'een waarneembare verandering in hetgeen met de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de inspectie wordt beoogd, als gevolg van activiteiten van die inspectie'. Effecten van onderwijstoezicht worden over het algemeen beschouwd als verbeteringen in het gedrag van leerkrachten en schooldirecteuren die uiteindelijk zouden moeten leiden tot verbetering van de leerresultaten van leerlingen (zie o.a. De Wolf en Janssens, 2005, en de Algemene Rekenkamer, 2005).

Schooleffectiviteitsonderzoek biedt inzicht in de manipuleerbare variabelen (dat wil zeggen de variabelen die door de school kunnen worden beïnvloed) die bijdragen aan deze leerprestaties van leerlingen (Scheerens, 1997, p. 7). Dit type onderzoek wordt gevoed vanuit een aantal tradities. Allereerst levert het economisch georiënteerde onderzoek naar onderwijsproductiviteitsfuncties, waarin vooral de invloed van materiële en financiële hulpbronnen op leerresultaten centraal staat, een bijdrage aan schooleffectiviteitsonderzoek. Onderzochte variabelen zijn veelal de leerling/leerkrachtratio, het salarisniveau van de leerkracht en de kosten per leerling. Een tweede traditie betreft het instructie-effectiviteitsonderzoek waarbij vooral de kwaliteit van de instructie in relatie tot leerresultaten wordt onderzocht. Het gaat dan om variabelen als het curriculum, het groeperen van leerlingen en het leerkrachtgedrag. Deze twee tradities worden in het schooleffectiviteitsonderzoek geïntegreerd. Onderzoek naar schoolkenmerken (zoals schoolorganisaties en schoolmanagement), en incidenteel naar variabelen op het niveau van de omgeving van de school, worden er aan toegevoegd. De resultante van deze integratie is het onderstaande integrale model van schooleffectiviteit (Scheerens, 1991, p. 389).

HOOFDSTUK 1

Figuur 1.1 Integraal model voor schooleffectiviteit

De inspectie maakt, voor de beoordeling van scholen, vooral gebruik van de elementen uit het model die betrekking hebben op het klasniveau (Scheerens, Seidel, Witziers, Hendriks en Doornekamp,, 2005, p. 401). Er wordt in het waarderingskader een sterke nadruk gelegd op het primaire proces van doceren en leren. De organisatie- en managementcondities op schoolniveau worden in het waarderingskader weliswaar beoordeeld, maar hebben vooral een rol in het verklaren van het functioneren van het primaire proces van doceren en leren. Inputfactoren blijven geheel buiten beschouwing, behalve in de beoordeling van de mate waarin er in het onderwijs rekening wordt gehouden met leerproblemen en achtergronden van leerlingen middels adaptief onderwijs. Ook de context van de school, zoals gedefinieerd in figuur 1.1, maakt maar beperkt deel uit van het waarderingskader.

Scheerens e.a. (2005, p.402) beschrijven de relatie tussen de variabelen in het waarderingskader en de variabelen uit de schooleffectiviteitsliteratuur. Zij komen tot de conclusie dat er een grote mate van samenhang bestaat tussen de variabelen in het waarderingskader en de schooleffectiviteitsvariabelen op klasniveau. Het gaat dan om de volgende (schooleffectiviteits)variabelen:

- *de gelegenheid om te leren* (de hoeveelheid tijd die aan verschillende vakken wordt besteed, de verdeling van de lessen over verschillende vakken, thema's binnen de vakken, het aantal lessen per vak en de koppeling van toetsitems aan wat er al is geleerd; Scheerens en Bosker, 1997)
- *leertijd* (de hoeveelheid tijd die leerlingen besteden aan het leren van een bepaalde taak, de wijze waarop de school toezicht houdt op leerling-verzuim, het klassenmanagement dat ineffektieve tijdsbesteding zoveel mogelijk voorkomt en de aandacht voor en hoeveelheid van huiswerk; Scheerens en Bosker, 1997)
- *gestructureerde instructie* (het onderverdelen van de instructie in een aantal elementen zoals: dagelijks terugkijken op de behandelde stof, korte instructie van een nieuw thema, leerlingen laten oefenen waarbij de docent hulp biedt, corrigeert en feedback geeft, vervolgens leerlingen op eigen gelegenheid (zonder hulp) laten oefenen en wekelijks of maandelijks terugkijken; Porter, 1991; Preedy, 1993; Scheerens en Bosker, 1997)
- *activeren van leerlingen* (zorgen dat leerlingen een actieve en onafhankelijke rol hebben in instructieactiviteiten)
- *taakgeoriënteerd leerklimaat* (klimaat gericht op hoge prestaties van leerlingen)
- *wederzijds respect tussen leerling en leerkracht en leerkrachten onderling*
- *ordelijk en veilig klimaat*
- *monitoring en toetsing van de vooruitgang van leerlingen*
- *feedback en reinforcement* (leerlingen krijgen positieve feedback van de docent en worden gemotiveerd om te leren, de docent beloont leerlingen die goede prestaties halen; Scheerens en Bosker, 1997)
- *modelleren/zelfregulatie van het leerproces* (leerkracht stimuleert de reflectie van leerlingen op hun eigen leerprocessen en leersstrategieën).

Effecten van toezicht kunnen dus worden opgevat als *verbeteringen van de kwaliteit van de school, die tot uitdrukking komen in de leerresultaten van leerlingen.*

Het is de vraag of het toezicht, als onderdeel van de context van de school, voldoende impulsen kan geven aan schoolverbetering en ervoor kan zorgen dat scholen effectiever worden. Vooral in Engeland werd hier onderzoek naar gedaan. De Wolf en Janssens (2005) omschrijven echter een aantal methodologische problemen die aan de meeste van deze onderzoeken ten grondslag liggen. De onderzoeksmethoden, die zijn gebruikt om relaties tussen toezicht en effecten vast te stellen maken veelal geen gebruik van experimentele of quasi-experimentele designs¹. De causaliteit van vastgestelde relaties tussen toezicht en effecten is dus niet onomstreden. Niet alle onderzoeksresultaten bieden bovendien inzicht in effecten zoals hier geformuleerd, namelijk verbeterde kwaliteit die tot uitdrukking komt in de leerresultaten van leerlingen. Veelal zijn de resultaten beperkt tot verbeteractiviteiten en gedragsverandering van leerkrachten en schoolleiders.

Schoolbezoeken van de Engelse inspectie, waarvan de werkwijze veel lijkt op die van de Nederlandse inspectie, lijken invloed te hebben op het gedrag van leerkrachten en directies. Leerkrachten rapporteren over wijzigingen in de manier van lesgeven als gevolg van een schoolbezoek, en directeuren zeggen maatregelen te nemen om de kwaliteit van het onder-

1. Uitzonderingen zijn (voor zover bekend) de studies van Rosenthal (2004) en Luginbuhl, Webbink en De Wolf (in press)

HOOFDSTUK 1

wijs of de organisatie van de school te verbeteren. Het aantal maatregelen varieert echter sterk, evenals de inhoud van de maatregelen. De inhoud varieert van het vergroten van de betrokkenheid van leerkrachten bij de school, het opstellen van gedragsregels voor leerlingen, het nemen maatregelen om examenresultaten te verhogen, het verbeteren van leer- en docerestijlen, het wijzigen van de wijze van toetsing en evaluatie van leerlingen tot het verbeteren van het leerstofaanbod en de differentiatie van het onderwijs (Brimblecombe, Shaw en Ormston, 1996; Ouston, Fidler en Early, 1997; Kogan en Maden, 1999; Chapman, 2001; Visscher, 2002).

1.3 EFFECTBEVORDERENDE KENMERKEN VAN TOEZICHT

In verschillende onderzoeken wordt aandacht besteed aan kenmerken van toezicht die kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van scholen. Deze studies hebben veelal geen experimenteel karakter, maar zijn vooral kleinschalig en kwalitatief van opzet, en maken vaak gebruik van zelfrapportages van scholen.

Ouston e.a. (1997) concluderen dat een inspectie de meeste impact heeft wanneer de school een rapport heeft gekregen met een negatieve of middelmatige beoordeling. Een positieve beoordeling biedt blijkbaar weinig aanleiding voor verbetering. De verplichting om een actieplan te ontwikkelen na het bezoek lijkt ook een positieve invloed te hebben op verbetering van de school (Chapman, 2001). Ook de thema's voor verbetering, die door het inspectiebezoek zichtbaar worden, beïnvloeden effecten van het bezoek. Leerkrachten beschouwen daarnaast mondelinge en schriftelijke feedback van inspecteurs, volgens Brimblecombe e.a. (1996) en Chapman (2001), als een belangrijke impuls voor schoolverbetering. Constructieve, relevante en voorschrijvende feedback die in een tweegesprek wordt gegeven lijkt, volgens Brimblecombe e.a. (1996), het meeste effect te hebben. Standaert (2000) concludeert, op basis van een vergelijking van onderzoeksresultaten over de effecten van inspectiesystemen in verschillende landen, dat feedback die aansluit bij de weg die de school heeft ingeslagen voorafgaand aan het inspectiebezoek, waarschijnlijk het meest effectief is. Aanbevelingen, die niet passen bij de gangbare praktijk en cultuur van de school, leiden volgens hem vooral tot 'ontwikingsmechanismen', zoals het in twijfel trekken van de geloofwaardigheid van de inspectie. Inspecteurs die slecht onderbouwde beoordelingen geven en weinig in discussie gaan met leerkrachten, worden door leerkrachten ook als ongeloofwaardig beschouwd en brengen weinig verandering in lespraktijken teweeg na een bezoek (Brimblecombe e.a., 1996; Chapman, 2001).

Inspecteurs die een goede relatie met de school onderhouden veroorzaken waarschijnlijk ook meer effecten (Ouston e.a., 1997). Leeuw (2002) theoretiseert over de wijze waarop deze relatie een rol kan spelen in effecten van toezicht. Hij vermoedt dat een gelijkwaardige en vertrouwensvolle relatie ervoor zorgt dat scholen open zijn over hun sterke en zwakke kanten, en dat ze de aanbevelingen van de inspecteur gebruiken om zich verder te verbeteren. In een gelijkwaardige relatie luisteren scholen waarschijnlijk met interesse naar de inspecteur en niet alleen omdat het moet. Hoe meer een relatie wordt gekenmerkt door vertrouwen, des te groter is wellicht de kans dat de inspectie de onderwerpen die er werkelijk toe doen in de evaluatie meeneemt. De inspecteur die een gelijkwaardige relatie van belang vindt, zal dan eerder normen en standaarden toepassen die acceptabel en relevant zijn voor een school, in plaats van alleen procedurele of administratieve normen. Toezicht houdt dan

meer in dan alleen de formele consultaties van bepaalde partijen in de school, en is daarmee waarschijnlijk effectiever.

1.4 NEVENEFFECTEN VAN ONDERWIJSTOEZICHT

Toezicht kan ook neveneffecten veroorzaken. Het gaat dan, volgens Swanborn (1999, p.12), om 'welkome en onwelkome veranderingen van andere dan de doelvariabele(n) ten gevolge van de interventie'. Wanneer uitvoerders van een interventie weten dat hun handelen geëvalueerd zal worden, kunnen zij zich strategisch gaan gedragen. Deze gedragsveranderingen kunnen worden onderverdeeld in positieve, negatieve of neutrale neveneffecten. (Negatieve) neveneffecten kunnen, volgens de Werkgroep Effectmeting (2005), zelfs de beoogde effecten van toezicht teniet doen. De Wolf en Janssens (2005) maken een onderscheid in bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag van scholen en overige neveneffecten. Overige neveneffecten zijn volgens hen stress bij leerkrachten en schoolleiders, vermindering van het draagvlak voor de beoordeling en een afname van de betrouwbaarheid en validiteit van de beoordeling. Het lijkt echter logischer om neveneffecten te behandelen als het resultaat van ongewenst en/of onbedoeld gedrag in plaats van als een gelijkwaardig onderdeel van dergelijk gedrag. Neveneffecten zijn dan bijvoorbeeld een achteruitgang in leerprestaties van leerlingen als gevolg van de stress voor en de tijd die door leerkrachten wordt geïnvesteerd in het inspectiebezoek (ten koste van tijd geïnvesteerd in leerlingen en onderwijskwaliteit). Stress is dan geen neveneffect, maar onbedoeld en ongewenst gedrag als gevolg van toezicht, welke voorafgaat aan een neveneffect. Een achteruitgang in examenresultaten werd gevonden in Engels onderzoek van Shaw, Newton, Aitkin en Darnell (2003) en Rosenthal (2004). Zij suggereren ook het verband tussen dit neveneffect en stress en geïnvesteerde tijd.

Andere neveneffecten zijn een beperkte variëteit in gedrag en structuur van scholen (een fenomeen dat isomorfisme wordt genoemd) als gevolg van onbedoeld strategisch gedrag van scholen, en de prestatieparadox (een zwakke samenhang tussen gerapporteerde en werkelijke prestaties) als gevolg van bedoeld strategisch gedrag van scholen. Isomorfisme is het resultaat van een proces waarin een bepaald onderdeel van een populatie (bijvoorbeeld een school) wordt 'gedwongen' om op een ander onderdeel, met dezelfde omgevingskenmerken, te gaan lijken (DiMaggio en Powell, 1983, p.149). 'Gedwongen' niet van uit het gezichtspunt van wet- en regelgeving maar om 'maatschappelijk mee te kunnen'.

Leeuw (2002) bestudeerde, voor het Deens evaluatie instituut, de waarden, doelen, objecten en methoden van onderwijsbeoordelingen in zeven landen. In deze studie toonde hij aan dat de criteria, die in onderwijsbeoordelingen worden gebruikt, een aanzienlijke invloed hebben op het gedrag van onderwijsinstellingen. Isomorfisme kan als neveneffect gezien worden, omdat de variëteit tussen scholen erdoor zou worden beperkt en scholen op elkaar zouden gaan lijken¹.

De prestatieparadox wordt door Van Thiel en Leeuw (2003, p.129) omschreven als 'een zwakke samenhang tussen werkelijke en gerapporteerde prestaties'. Wanneer zich zo'n paradox voordoet, kunnen de indicatoren in het waarderingskader geen onderscheid meer maken in zwakke en sterke scholen. Deze paradox wordt veroorzaakt doordat organisaties of personen hebben geleerd welke aspecten van hun gedrag worden gemeten en welke niet. Ze

HOOFDSTUK 1

gebruiken deze kennis om de beoordeling van hun prestaties te beïnvloeden. Beoordeelde prestaties kunnen hierdoor verbeteren, terwijl daadwerkelijke prestaties gelijk blijven.

Hieronder wordt bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag verder uitgewerkt.

1.4.1 *Bedoeld strategisch gedrag*

Bedoeld strategisch gedrag zijn de activiteiten die de school onderneemt om een goede inspectiebeoordeling te krijgen. Chapman (2001) geeft hiervan een voorbeeld wanneer hij omschrijft hoe leerkrachten hun lessen beter voorbereiden en structureren wanneer de inspecteur op bezoek komt. De meest bekende vorm van bedoeld strategisch gedrag is, volgens De Wolf en Janssens (2005), 'window dressing'. De school creëert allerlei arrangementen die alleen bedoeld zijn om beter beoordeeld te worden. De school ontwikkelt bijvoorbeeld een handboek voor kwaliteitszorg, maar maakt daar in de dagelijkse praktijk niet of nauwelijks gebruik van. Scholen hebben geleerd welke aspecten van hun gedrag worden gemeten en welke niet, en ze gebruiken deze kennis om de beoordeling van hun prestaties te verbeteren. Beoordeelde prestaties kunnen hierdoor verbeteren terwijl daadwerkelijke prestaties gelijk blijven.

Het bedoeld strategisch gedrag van de school is minder onschuldig wanneer er sprake is van misrepresentatie of fraude. In het eerste geval manipuleert de school gegevens, door bijvoorbeeld (zonder daar openheid van zaken over te geven, of schoolbeleid over te formuleren) risicoleerlingen naar een andere school te sturen, leerlingen aan de poort te selecteren, leerlingen die op de grens van slagen zitten een klas over te laten doen of terug te trekken voor de eindtoets. Voorbeelden van fraude zijn antwoorden voorzeggen aan leerlingen tijdens een toets om hogere leerresultaten te kunnen laten zien.

Levitt en Dubner (2005) geven een verklaring voor dergelijk frauduleus gedrag door te omschrijven hoe menselijk gedrag wordt gestuurd door (onbedoelde) beloningen waardoor bepaalde (beleids)interventies tot neveneffecten kunnen leiden. Deze beloningen kunnen economisch, sociaal of moreel van aard zijn en kunnen in sommige gevallen op grote schaal neveneffecten van (beleids)interventies tot gevolg hebben. Een voorbeeld is de financiële beloning van Amerikaanse scholen die hoge leerresultaten behalen en boven het gemiddelde presteren. Deze beloning is bedoeld om scholen te stimuleren om alles in het werk te stellen om kwalitatief goed onderwijs aan hun leerlingen te bieden en om hoge(re) leerresultaten te realiseren. Levitt en Dubner (2005) tonen echter aan dat deze stimulansen er in sommige gevallen toe leiden dat scholen deze resultaten op andere (onbedoelde) manieren proberen te behalen, zoals door leerlingen meer tijd voor een toets te geven, of zelfs door foute antwoorden door de leerkrachten zelf te laten corrigeren. Het is overigens de vraag of zich vergelijkbare situaties in Nederland voorzien.

-
1. De vraag is overigens of isomorphisme als een ongewenst neveneffect moet worden beschouwd wanneer harmonisatie en kwaliteitsverbetering wordt gezien als een van de doelen van het onderwijstoezicht. Toezicht heeft dan niet als doel het tot stand brengen van een grote hoeveelheid verschillen in onderwijskwaliteit. Indien het waarderingskader van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen dat het de kernkwaliteit en kerndoelen van het onderwijs meet, dan is het de vraag of strategisch gedrag van scholen onbedoeld kan zijn. Het gedrag leidt immers, uitgaande van een kwalitatief voldoende waarderingskader, tot kwaliteitsverbetering.

1.4.2 *Onbedoeld strategisch gedrag*

Onbedoeld strategisch gedrag wordt, door De Wolf en Janssens (2005, p. 7), omschreven als 'de onbedoelde invloed van de beoordelende inspecteur, of de gebruikte beoordelingsmethode', op het gedrag van scholen. Scholen gaan zich bijvoorbeeld richten op de aspecten van het onderwijs die gekwantificeerd kunnen worden, zoals het aanbieden van voldoende leertijd aan leerlingen, ten koste van niet-kwantificeerbare aspecten, zoals de effectieve besteding van deze leertijd. Deze eerste vorm van onbedoeld strategisch gedrag wordt tunnelvisie genoemd. Door (pervers) leergedrag weten scholen welke aspecten van hun prestaties worden gemeten, en welke niet (Van Thiel en Leeuw, 2004). Toezicht kan ook leiden tot 'myopia'; scholen richten zich dan op het behalen van smalle korte termijn doelen, in plaats van op organisatiebrede lange termijn doelen waarvan resultaten pas na verloop van tijd zichtbaar zijn. Hiervan is ook sprake wanneer ze zich richten op het laten zien van gewenst gedrag of gewenste prestaties, in plaats van de onderliggende doelstelling daarvan. Scholen implementeren bijvoorbeeld instrumenten voor zelfevaluatie en kwaliteitszorg omdat de inspectie daarom vraagt, in plaats van het implementeren van dergelijke instrumenten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. In het geval van 'ossificatie' of verstarring laten scholen kansen en bedreigingen en mogelijke innovaties links liggen omdat vernieuwende activiteiten niet worden beloond in de beoordeling van de inspectie (Smith, 1995).

1.5 OORZAKEN VAN NEVENEFFECTEN

Bedoeld strategisch gedrag wordt, volgens De Wolf en Janssens (2005, p. 6), door scholen ondernomen om beter beoordeeld te worden. De beloning van dergelijk gedrag voor scholen is dat zij door de inspectie positief worden gewaardeerd, en dat deze positieve waardering op Internet voor hun omgeving zichtbaar is. Een negatieve waardering is echter ook zichtbaar, en kan door scholen worden gevreesd vanwege de mogelijke schade aan hun reputatie, en daarmee een mogelijke terugloop in leerlingenaantal.

Andere oorzaken van bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag worden afgeleid van Smith (1995) die disfunctionele neveneffecten van openbare prestatie-indicatoren omschrijft. Hij stelt tevens een aantal maatregelen voor die kunnen worden genomen om de meeste neveneffecten te voorkomen. Onderzoek naar deze kenmerken in het (Nederlandse) onderwijstoezicht ontbreekt echter vooralsnog, waardoor niet bekend is of toezicht, dat aan deze kenmerken voldoet, daadwerkelijk neveneffecten voorkomt.

Smith (1995) beredeneert dat neveneffecten het gevolg zijn van *een gebrek aan overeenkomst van de doelen* die in het beoordelingskader zijn uitgewerkt, met de doelen van degene die wordt beoordeeld. Smith (1995) stelt een breder systeem van gegevensverzameling en publicatie voor, waarin ook de omgeving van instellingen wordt betrokken. Peer review en accreditatie zijn voorbeelden die door hem worden genoemd. Hij acht de kans op neveneffecten kleiner, wanneer de doelen uit het beoordelingskader onderdeel uitmaken van een dergelijk breder systeem.

Smith (1995) omschrijft ook een aantal manieren om deze gedragingen op te sporen. Hij stelt allereerst voor om alle niveaus in een organisatie te betrekken bij de gegevensverzameling, en om gegevens zorgvuldig te controleren. Hierdoor kan fraude en manipulatie

HOOFDSTUK 1

door inspecteurs sneller worden ontdekt. Dat kan, volgens Leeuw (2002), ook het geval zijn wanneer er sprake is van een gelijkwaardige en vertrouwensvolle relatie tussen school en inspecteur. Hierdoor wordt de kans vergroot dat scholen open zijn over hun sterke en zwakke kanten, waardoor inspecteurs beter op de hoogte zijn van wat er speelt in de school.

Ook het gebruiken van een grote hoeveelheid (wisselende) indicatoren, het integreren van dataverzameling over prestatie-indicatoren in administratieve systemen van instellingen, en het dreigen met sancties zijn volgens Smith (1995) passende middelen. Instellingen zijn hierdoor moeilijker in staat, en minder geneigd om gegevens te manipuleren of om te frauderen. Bovendien zullen scholen minder gestimuleerd worden om hun onderwijs op het beoordelingskader aan te passen wanneer de beoordelingsindicatoren in het kader regelmatig veranderen of wanneer het kader (ook) indicatoren bevat die moeilijk in kwantificeerbare eenheden zijn uit te drukken.

Een tweede oorzaak van bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag kan dan ook een *gebrek aan kwaliteit (in het gebruik) van prestatie-indicatoren (in het waarderingskader)* zijn. Beoordelingsindicatoren die inflexibel worden gehanteerd stimuleren onbedoeld strategisch gedrag doordat scholen niet worden beloond voor prestaties die niet passen in het waarderingskader. Onbedoeld strategisch gedrag wordt waarschijnlijk ook gestimuleerd wanneer het waarderingskader geen innovaties belooft, en alleen de aan of afwezigheid van bepaalde zaken waardeert in plaats van de kwaliteit ervan. De school zal waarschijnlijk niet met lange termijn kwaliteitsverbeteringen aan de slag gaan. Deze leiden, als ze überhaupt met een positieve beoordeling worden gewaardeerd, immers pas tot een positieve beoordeling wanneer de resultaten zichtbaar zijn in de indicatoren die worden gemeten.

Smith (1995) stelt voor om prestatie-indicatoren flexibel te gebruiken, om ook klanttevredenheid te meten en om experts te betrekken bij het interpreteren van prestatie-indicatoren. Deze maatregelen zouden ervoor kunnen zorgen dat prestatie-indicatoren ook innovaties en lange termijn verbeteringen positief waarderen.

1.6 VRAAGSTELLING

In dit onderzoek wordt geprobeerd een bijdrage te leveren aan de kennis over de werking van toezicht. Onderzoek naar effecten en neveneffecten van toezicht is complex. Van Dijk (2003) geeft aan dat er legio definitie- en aggregatieproblemen zijn, en omschrijft hoe empirische metingen en valideringen worden bemoeilijkt door praktische bepalingen en oncontroleerbare omstandigheden. Dat verklaart wellicht waarom er nog weinig bekend is over (neven)effecten van toezicht. Beschikbaarheid van robuuste, wetenschappelijk gevalideerde, modellen van gedragsbeïnvloeding door toezicht bieden, volgens hem, echter een belangrijke sleutel voor de inrichting van een effectief (toezichts)model.

De context van het onderzoek is direct extern toezicht, dat wil zeggen toezicht waarbij geen schakel is tussen toezichthouder en de organisatie die onder toezicht staat. (Indicaties voor) effecten en neveneffecten van toezicht op het (Nederlandse) basisonderwijs worden onderzocht. De voorgaande paragrafen maakten duidelijk dat er specifieke kenmerken van toezicht en van scholen zijn die bijdragen aan (neven)effecten van toezicht. Feedback tijdens het bezoek en een negatieve beoordeling dragen bijvoorbeeld bij aan verbetering van de

school als gevolg van een inspectiebezoek. Strategisch gedrag van de school, dat het gevolg kan zijn van een gebrekkige overeenkomst in doelen van de inspectie en van de school ten aanzien van gewenste prestaties van de school, kan leiden tot neveneffecten, zoals de prestatieparadox. Inzicht hierin wordt dan ook verkregen door de kenmerken van scholen en van toezicht te bestuderen die hier mogelijkwijs aan bijdragen. De volgende vragen worden in dit onderzoek gesteld:

Wat zijn (indicaties voor) effecten van onderwijstoezicht en welke kenmerken van scholen en van toezicht dragen daaraan bij?

- a. *Wat zijn de beoogde effecten en mogelijk niet uit te sluiten neveneffecten van onderwijstoezicht?*
- b. *In hoeverre worden (indicaties van) beoogde effecten op scholen gevonden?*
- c. *In hoeverre worden potentiële effecten op scholen beïnvloed door kenmerken van toezicht en door kenmerken van scholen?*

1.7 OPZET VAN HET ONDERZOEK

In dit onderzoek wordt een theoriegerichte benadering gehanteerd om inzicht te krijgen in de causale keten van toezicht naar (neven)effecten. Swanborn (1999, p. 12) omschrijft theoriegericht onderzoek als 'wetenschappelijk onderzoek gericht op het maken, illustreren en/of toetsen van theorieën'. Behalve het vaststellen van netto-effecten, dat wil zeggen de effecten die alleen aan het toezicht zijn toe te schrijven, wordt ook aandacht besteed aan de context waarin, en de mechanismen waardoor deze effecten tot stand komen. Het vaststellen van de context waarin effecten tot stand komen is, volgens Swanborn (1999), van belang omdat eigenschappen van de context effecten kunnen beïnvloeden. Afwezigheid van bepaalde condities in de context kan ertoe leiden dat een interventie geen of slechts een beperkt effect heeft.

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop toezicht bijdraagt aan de verbetering van de effectiviteit van scholen, en de wijze waarop de context daaraan bijdraagt wordt een theorie over het ontstaan van effecten van toezicht ontwikkeld en onderzocht. Hierbij staat de beleidstheorie achter de Wet op het onderwijstoezicht centraal. Een beleidstheorie is, volgens Walraven (1991, p. 7), 'het geheel van veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt'. De assumpties van beleidsmakers over beoogde effecten van toezicht, en de wijze waarop deze behoren te ontstaan, worden gereconstrueerd in een eerste deelonderzoek. De beleidstheorie wordt geëvalueerd door te analyseren in welke mate de veronderstellingen onderling tegenstrijdig zijn (consistentie). Met behulp van wetenschappelijke bevindingen over schooleffectiviteit, schoolverbetering, feedbacksystemen, kwaliteitszorg en zelfevaluatie en marktmechanismen wordt tevens nagegaan of de in de beleidstheorie gehanteerde definities precies zijn en of de beleidstheorie wordt ondersteund door bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek (empirische houdbaarheid). Deze evaluatiecriteria worden omschreven door Leeuw (1983, vanaf p. 157).

In een tweede deelstudie wordt onderzocht hoe de beleidstheorie wordt geïmplementeerd door inspecteurs. Met behulp van interviews en een vragenlijst wordt onderzocht welke werkwijzen inspecteurs hanteren. Daarmee wordt inzicht verkregen in mogelijke imple-

HOOFDSTUK 1

mentatiefouten en/of implementatieproblemen. Implementatiefouten ontstaan, volgens Weiss (1997, p. 41), wanneer de bedoelde activiteiten (zoals omschreven in de beleidstheorie) niet in praktijk worden gebracht en daarom niet kunnen bijdragen aan beoogde effecten. Indien de beleidstheorie alleen globale voorschriften voor werkwijzen van inspecteurs bevat, en er niet overduidelijk sprake is van *fouten*, zal er worden gesproken over implementatieproblemen.

Het deel van de beleidstheorie dat positief wordt beoordeeld na evaluatie van de consistentie, precieze definiëring en empirische houdbaarheid van de veronderstellingen én waarvan de beschreven onderdelen van toezicht worden geïmplementeerd, wordt nader onderzocht met behulp van tien case studies. Door alleen onderdelen van de beleidstheorie op te nemen die in deze evaluatie positief zijn beoordeeld, wordt de kans vergroot dat in de case studies verschijnselen worden onderzocht waarmee uitspraken over effecten van toezicht kunnen worden gedaan. Door alleen onderdelen uit de beleidstheorie op te nemen die worden geïmplementeerd, wordt tevens gewaarborgd dat in de case studies verschijnselen worden onderzocht die in de praktijk kunnen worden aangetroffen. Het voordeel van deze benadering is dat een 'non event evaluatie' wordt voorkomen en dat de kans op het bevestigen dan wel verwerpen van de theorie op empirische gronden wordt vergroot. Alleen de delen uit de beleidstheorie die relatief sterk staan, dat wil zeggen die de toetsing op grond van literatuur en de toetsing van implementatiefouten/problemen hebben doorstaan, worden immers verder onderzocht. De evaluatie van de beleidstheorie is bedoeld om beschikbare wetenschappelijke kennis te benutten voor versterking van de beleidstheorie.

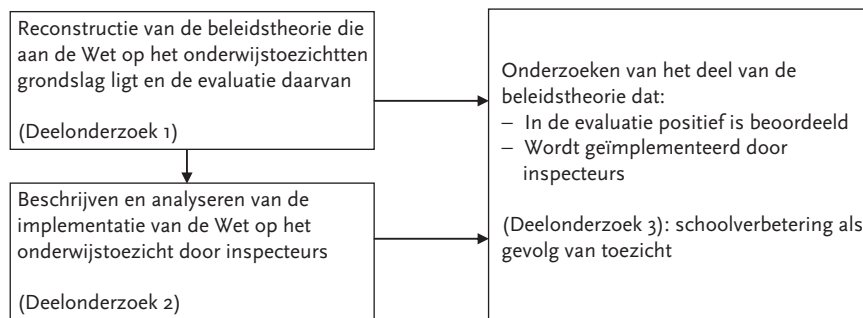
Met behulp van deze case studies wordt getracht een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag over welke kenmerken van scholen en van toezicht bijdragen aan potentiële effecten van toezicht. Idealiter worden experimentele of quasi-experimentele designs gebruikt om de causaliteit van toezicht naar effecten vast te stellen. Quasi-experimenteel onderzoek is bijvoorbeeld mogelijk door gebruik te maken van toevallige variaties in intensiteit en frequentie van inspectiebezoeken (zie onder andere onderzoek van Rosenthal, 2004 en Luginbuhl e.a., in press). In dit onderzoek wordt het onderzoek ná implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht echter als uitgangspunt genomen. Deze wet werd in 2002 operationeel, ongeveer gelijktijdig met de start van dit onderzoek. De beperkte looptijd van dit onderzoek (2002-2005), in combinatie met de tijd die naar verwachting nodig is om effecten van toezicht vast te stellen, impliceert dat er nog geen effecten van toezicht, volgens de Wet op het onderwijstoezicht kunnen worden vastgesteld. Van den Berg en Vandenberghe (1981) betogen bijvoorbeeld dat veranderingen in onderwijskwaliteit pas na drie tot tien jaar volledig zijn doorgevoerd. Gedurende de looptijd van het hier gerapporteerde onderzoek kan daarom alleen worden vastgesteld welke activiteiten en verbeterprocessen de school uitvoert na een inspectiebezoek. Case studies bieden de mogelijkheid om deze activiteiten en processen na het bezoek nauwgezet te volgen.

Effecten worden dan ook gemeten door na te gaan welke verbetering in relevante school en instructieprocessen er optreden na het bezoek. Finale effecten, zoals verbetering van de onderwijskwaliteit, worden daarmee ingeperkt tot tussentijdse effecten. Deze tussentijdse effecten bestaan uit verbeterprocessen die de school doorvoert naar aanleiding van de feedback tijdens het inspectiebezoek. Deze worden gevolgd tot en met zes maanden na het bezoek. Zes maanden na het bezoek wordt alle feedback die tijdens het bezoek of in het inspectierapport aan scholen is gegeven, aan de directeur voorgelegd. Aan hem wordt

gevraagd welke punten uit de feedback hij herkent, met welke punten hij het eens is en welke punten hebben geleid tot nieuw beleid of tot een beleidswijziging, en wat daarvan het resultaat is. Ook wordt nagegaan of de school verbeteractiviteiten ontwikkelt die samenhangen met andere effectbevorderende elementen in het toezicht, dan de feedback tijdens het bezoek. De causaliteit tussen verbeterprocessen en het inspectiebezoek wordt vastgesteld door na te gaan welke verbeterprocessen de school voor het bezoek doorvoert, of welke plannen daarvoor worden besproken. Verbeterprocessen die na het bezoek worden ontwikkeld, en die voor het bezoek nog niet in de school aanwezig waren kunnen aan het inspectiebezoek worden toegeschreven.

In de onderstaande figuur wordt de opzet van het onderzoek schematisch weergegeven.

Figuur 1.2 Opzet van het onderzoek



De drie deelstudies zijn, door de keus voor de beleidstheorie als uitgangspunt voor het onderzoek, hoofdzakelijk gericht op de theorievorming over en het onderzoeken van *effecten* van toezicht. De beleidstheorie berust immers vooral op het bereiken van beoogde effecten; voorzover beleidsmakers neveneffecten van beleid verwachten zullen beleidsmakers deze proberen te voorkomen door het instellen van effectbevorderende maatregelen. Hierdoor zullen neveneffecten geen prominent onderdeel uitmaken van de beleidstheorie. In elk deelonderzoek worden wel mogelijke implicaties voor, en verwachtingen over neveneffecten van toezicht besproken. Hieronder wordt elk deelonderzoek apart toegelicht.

1.7.1 Deelonderzoek 1. Beleidstheorie Wet op het onderwijstoezicht

In het eerste deelonderzoek worden de assumpties van beleidsmakers, over de beoogde effecten van toezicht en de wijze waarop deze behoren te ontstaan, gereconstrueerd. De Wet op het onderwijstoezicht, die medio 2002 werd gepubliceerd in het Staatsblad, wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Deze wet, en de bijbehorende documenten (zoals de Memorie van Toelichting en kamerbehandelingen), bevat immers veronderstellingen over hoe het toezicht moet worden uitgevoerd, en welke effecten daarmee worden beoogd.

HOOFDSTUK 1

Met behulp van een analyse van deze wet, en van aanpalende documenten, worden de assumpties gereconstrueerd die samen de beleidstheorie van het toezicht vormen. Interviews met veertien beleidsbepalers worden gehouden om na te gaan of de gereconstrueerde beleidstheorie een goede weergave van de werkelijke bedoeling van de Wet op het onderwijstoezicht is.

De evaluatie van de beleidstheorie, met behulp van resultaten van eerder onderzoek, geeft inzicht in de vraag of de assumpties onderling tegenstrijdig zijn (consistentie), of er preciezere definities beschikbaar zijn van de begrippen in de beleidstheorie (precieze definiëring), en in welke mate de beleidstheorie wordt ondersteund door bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek (empirische houdbaarheid). Op basis daarvan kan worden vastgesteld welke effecten en neveneffecten van toezicht, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, kunnen worden verwacht. De volgende vragen worden beantwoord:

- a. Welke effecten van toezicht, in de zin van een verbetering van de onderwijskwaliteit, beoogt de Wet op het onderwijstoezicht?
- b. Hoe zouden deze effecten, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, tot stand moeten komen?
- c. Hoe consistent, precies gedefinieerd en empirisch gefundeerd zijn de veronderstellingen die aan de Wet op het onderwijstoezicht ten grondslag liggen?
- d. Hoe waarschijnlijk is het dat de beoogde effecten optreden?
- e. Hoe waarschijnlijk is het dat neveneffecten optreden?

1.7.2 Deelonderzoek 2. Implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht

De Wet op het onderwijstoezicht bevat vooral kaders waarbinnen inspecteurs te werk moeten gaan, en geeft maar een beperkte omschrijving van de wijze waarop zij binnen deze kaders te werk moeten gaan. Inspecteurs beschikken dus over de ruimte om op verschillende wijzen invulling te geven aan de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht. Gedurende de implementatie van het beleid worden volgens Hoeben (1995) bovendien, op basis van opgedane ervaringen, vaak aanvullingen of wijzigingen in het beleid aangebracht. In deelonderzoek twee wordt daarom ingegaan op de werkwijzen van inspecteurs. Met behulp van veertien interviews met inspecteurs primair onderwijs, en een schriftelijke vragenlijst aan alle inspecteurs primair onderwijs (respons 58%) wordt onderzocht hoe inspecteurs toezicht houden. Mogelijke implementatieproblemen, die ontstaan wanneer de Wet op het onderwijstoezicht niet wordt ingevoerd zoals bedoeld, kunnen zo worden opgespoord. Op basis daarvan wordt beredeneerd welke effecten en neveneffecten mogen worden verwacht. De volgende onderzoeksvragen komen aan bod:

- f. Hoe implementeren inspecteurs de Wet op het onderwijstoezicht?
- g. Welke implementatiefouten of implementatieproblemen treden daarbij op?
- h. Hoe waarschijnlijk is het dat beoogde effecten optreden?
- i. Hoe waarschijnlijk is het dat neveneffecten optreden?

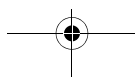
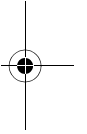
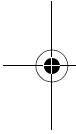
1.7.3 Deelonderzoek 3. Schoolverbetering en toezicht

Het deel van de beleidstheorie dat positief wordt beoordeeld op de drie evaluatiecriteria, (empirische houdbaarheid, precieze definiëring en consistentie) en waarvan de beschreven onderdelen van toezicht ook daadwerkelijk zijn geïmplementeerd, wordt nader onderzocht

met behulp van tien case studies. Verwacht wordt dat bepaalde kenmerken van scholen en van toezicht, via interacties tussen school en inspecteur tijdens het bezoek, tot effecten leiden. Om na te gaan hoe reëel deze verwachting is worden scholen gericht geselecteerd. In deze selectie wordt getracht variaties aan te brengen in de mate waarin deze kenmerken in scholen en in het toezicht op scholen kunnen worden aangetroffen. De resultaten van deelonderzoek twee naar de werkwijzen van inspecteurs worden gebruikt om inspecteurs te selecteren die naar verwachting verschillen in de wijze waarop zij toezicht op scholen houden.

In de case studies worden voor, tijdens en na het inspectiebezoek gegevens verzameld met behulp van interviews, observaties, schriftelijke vragenlijsten en documentanalyses. De cases waarin de kenmerken van scholen (verandercapaciteit en steun uit hun omgeving) en van toezicht (aantal onvoldoendes in de beoordeling, feedback, afspraken voor en monitoring van verbetering) meer aanwezig zijn worden vergeleken met cases waarin deze minder aanwezig zijn. Deze vergelijking geeft inzicht in de kenmerken van scholen en de effectbevorderende kenmerken van toezicht die bijdragen aan verbeterprocessen en uiteindelijk aan effecten van toezicht. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

- j. Welke kenmerken van scholen dragen bij aan verbeterprocessen in scholen als gevolg van inspectietoezicht?
- k. Welke kenmerken van toezicht dragen bij aan verbeterprocessen in scholen als gevolg van inspectietoezicht?
- l. Leiden schoolbezoeken tot verbeterprocessen, gegeven bepaalde typen scholen en gedragsstijlen van inspecteurs?



2 DE WET OP HET ONDERWIJS-TOEZICHT;

Beleidsassumpties rond het toezicht op het primair onderwijs nader bekeken

2.1 INLEIDING

De Wet op het onderwijstoezicht, die in 2002 werd ingevoerd, legt de taken van de Inspectie van het Onderwijs vast en omschrijft de indicatoren aan de hand waarvan inspecteurs scholen beoordelen. Een evaluatie van de interne verzelfstandiging van de inspectie in 1998 vormde, volgens de memorie van toelichting bij de wet, een belangrijke aanleiding voor deze wet. Deze evaluatie maakte duidelijk dat zich een aantal ontwikkelingen had voorgedaan die noodzaakten tot een herbezinning op de positie van de inspectie. Zo werden er steeds meer vragen gesteld over de criteria die de inspectie bij haar beoordelingen hanteert, en de mate van verantwoordelijkheid van de minister daarvoor. Tevens was de belangstelling voor de openbare inspectierapporten en voor de onafhankelijkheid van het inspectieoordeel sterk toegenomen. Ook de discussies, over hoe te handelen in scholen van onvoldoende kwaliteit, vormden een aanleiding voor de Wet op het Onderwijstoezicht.

In de wet, in de memorie van toelichting bij de wet, in de notulen van besprekingen over de wet in de Eerste en Tweede kamer en in adviezen van de Onderwijsraad over de wet, kunnen assumpties worden gevonden over beoogde effecten van toezicht. Deze notities bevatten, volgens Van Bruggen (2002), belangrijke interpretaties en uitleg over de politieke en maatschappelijke boodschappen waar de inspectie zich aan te houden heeft. Identificatie van deze assumpties geeft de mogelijkheid om een idee te krijgen van de bedoelingen achter het toezicht. Deze aannames vormen tezamen de beleidstheorie van de Wet op het onderwijstoezicht.

Met behulp van literatuur, over onder andere feedbacksystemen, schooleffectiviteit en verbetering van scholen, wordt nagegaan of de assumpties onderling tegenstrijdig zijn (consistentie), of er preciezere definities beschikbaar zijn van de begrippen in de beleidstheorie (precieze definiëring), en in welke mate de beleidstheorie wordt ondersteund door bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek (empirische houdbaarheid). Daarmee wordt duidelijk welke effecten van toezicht kunnen worden verwacht als de wet wordt ingevoerd zoals bedoeld, en als scholen zich gedragen zoals verwacht.

De volgende onderzoeksvragen worden aan de orde gesteld in dit hoofdstuk:

- Welke effecten van toezicht, in de zin van een verbetering van de onderwijskwaliteit, beoogt de Wet op het onderwijstoezicht?

HOOFDSTUK 2

- Hoe zouden deze effecten, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, tot stand moeten komen?
- Hoe consistent, precies gedefinieerd en empirisch gefundeerd zijn de veronderstellingen die aan de Wet op het onderwijstoezicht ten grondslag liggen?
- Hoe waarschijnlijk is het dat de beoogde effecten optreden?
- Hoe waarschijnlijk is het dat neveneffecten optreden?

2.2 METHODE

Allereerst worden de assumpties over de beoogde effecten van de Wet op het onderwijstoezicht en het ontstaan daarvan, gereconstrueerd. Deze assumpties worden vervolgens gevalueerd om er zeker van te zijn dat ze een legitieme weergave zijn van de bedoelingen van de Wet op het onderwijstoezicht. Tot slot worden de assumpties, met behulp van resultaten uit eerder onderzoek, geëvalueerd.

2.2.1 Reconstructie

Assumpties zijn af te leiden uit documenten zoals de wettekst en memorie van toelichting, Kamerbehandelingen van de wet en adviezen van de Onderwijsraad over de wet. Daarnaast kunnen ook de personen, die waren betrokken bij de totstandkoming van de wet, informatie geven over de bedoelingen van de wet.

Aangezien de Wet op het onderwijstoezicht het uitgangspunt vormt voor de vormgeving van het toezicht wordt, voor de reconstructie van de beleidstheorie, uitgegaan van een documentanalyse. Het voordeel daarvan is dat er, in vergelijking met bijvoorbeeld interviews, in mindere mate sprake is van inconsistenties in formuleringen (Karstanje, 1996). Aan schriftelijke formuleringen is immers vaak meer aandacht besteed, en individuele gezichtspunten en sociaal-wenselijke antwoorden spelen in mindere mate een rol. Wanneer scholen de uitvoering van het toezicht juridisch aanvechten, zal de tekst van de wet bovendien leidend zijn in uitspraken hierover.

Er zijn verschillende typen beleidstheorieën te reconstrueren. Hoogerwerf (1984) beschrijft beleidstheorieën op basis van oorzaak-gevolg, normatieve en middel-doel relaties. In dit deelonderzoek staat het beschrijven en voorspellen van de (in)effectiviteit van beleid met behulp van middel-doel relaties centraal. Daarmee wordt de meeste informatie verkregen over de hoofdvragen van dit onderzoek, welke zijn gericht op (het ontstaan van) effecten en neveneffecten van toezicht.

Het vertalen van informatie uit documenten in assumpties kan op een aantal manieren gebeuren. Leeuw (2003) omschrijft een aantal methoden (die ook zijn gerelateerd aan de manier van informatieverzameling). In dit onderzoek wordt de beleidswetenschappelijke benadering gebruikt. Deze bestaat, volgens Leeuw (2003, p.7/8), uit de volgende stappen:

1. Identificeer de gedragsmechanismen waarvan wordt verwacht dat ze het probleem oplossen. Zoek hiervoor in formele en informele documenten naar statements die aangeven waarom een bepaald probleem moet worden opgelost, en wat de doelen zijn van het beleid of programma dat wordt bestudeerd. Deze statements verwijzen naar mechanismen, die kunnen worden beschouwd als de motor voor beleid of programma's, en die beleid en programma's effectief maken. Relevante statements hebben vaak de volgende vorm:
'het is duidelijk dat x ... zal werken',
'volgens ons is de beste manier om het probleem op te lossen...',
'de enige manier om dit probleem op te lossen is...',
'de x jaar ervaring van onze organisatie leert ons dat...'
2. Maak een rapport van deze statements en koppel de mechanismen met de doelen van het betreffende programma.
3. Herformuleer de statements in conditionele 'als-dan' beweringen.
4. Zoek naar rechtvaardigingen (warrants) om de missende schakels te vinden binnen of tussen verschillende beweringen met behulp van Toulmin's argumentatieleer. Het gaat dan vooral om het vinden van een algemeen principe waaruit duidelijk wordt waarom B uit A volgt: B volgt uit A, omdat Dit laatste deel van de argumentatie wordt vaak niet geëxpliciteerd waardoor de onderzoeker dit deel moet invullen.
5. Herformuleer deze rechtvaardigingen in conditionele 'als-dan' beweringen en teken een kaart van de (meest causale) schakels.

Het reconstrueren van beleidsassumpties vergt een interpretatie en koppeling van uitspraken op twee niveaus. Bijvoorbeeld:

Van uitspraken:

- De inspectie moet de eigen verantwoordelijkheid voor de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs stimuleren. De school als lerende organisatie dient in eerste instantie zelf haar kwaliteit te bewaken en te bevorderen' (TK 26572, nr. 7, p.7) en
- 'Wanneer een school voor een goed kwaliteitszorgsysteem wordt beloofd met minder intensief en frequent toezicht zal daar een sterk stimulerende werking vanuit gaan' (TK 27783, nr. 21, p.17).

tot beleidsassumptie:

'als de inspectie de intensiteit en frequentie van het toezicht varieert naarmate scholen hun eigen kwaliteitszorg beter hebben ontwikkeld, dan zullen scholen een kwaliteitszorgsysteem ontwikkelen'.

Dit voorbeeld illustreert in het kort hoe de assumpties tot stand komen. In de praktijk zijn er echter meerdere uitspraken nodig om tot één concrete beleidsassumptie te komen. Een goede verwijzing naar onderliggende uitspraken zorgt ervoor dat de wijze waarop de assumpties zijn gereconstrueerd toetsbaar is.

2.2.2 Validatie

Een validatie maakt duidelijk of de vertaling van de uitspraken uit geanalyseerde documenten in middel-doel relaties, tot een goede weergave van de werkelijke bedoelingen van de wet heeft geleid. Daarmee worden interpretatiefouten in de reconstructie van de beleids-



HOOFDSTUK 2

theorie duidelijk. Om deze validatie mogelijk te maken worden de assumpties in stellingvorm voorgelegd aan beleidsmakers en beleidsbepalers, die verantwoordelijk waren voor de oorspronkelijke uitspraken. Dat zijn in dit geval leden van de toenmalige Tweede Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, leden van de Onderwijsraad en medewerkers van de inspectie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bijlage 1 bevat de namen van geïnterviewde personen. Aan hen wordt de vraag voorgelegd of de stellingen passen bij de bedoeling van de Wet op het onderwijstoezicht. Wanneer dat niet het geval is, wordt om een verklaring gevraagd. Op plaatsen waar de documenten geen duidelijk beeld van bepaalde begrippen of redeneringen geven, wordt met behulp van open vragen om verdere invulling gevraagd. Bijlage 2 biedt een overzicht van de gestelde vragen.

De validatie heeft geleid tot het combineren van een tweetal onderdelen van toezicht, namelijk het toezicht op de deugdelijkheids-eisen¹ en toezicht met behulp van kwaliteitsaspecten². Het waarderingskader behoort, volgens respondenten, een integrale uitwerking van onderwijskwaliteit te bevatten, waardoor het toezicht op de deugdelijkheids-eisen en kwaliteitsaspecten geen aparte onderdelen zijn. Beide onderdelen van toezicht zijn gecombineerd tot één onderdeel, namelijk toezicht op de kwaliteit van scholen. De resultatensectie in dit hoofdstuk bevat de aangepaste assumpties.

2.2.3 Evaluatie

Een kritische evaluatie van de beleidstheorie is de laatste fase van dit deelonderzoek. In deze evaluatie vindt een analyse plaats van de mate waarin de veronderstellingen in de beleidstheorie onderling tegenstrijdig zijn (consistentie). Met behulp van wetenschappelijke bevindingen over schooleffectiviteit, schoolverbetering, feedbacksystemen, kwaliteitszorg en zelfevaluatie en marktmechanismen wordt nagegaan of er preciezere definities beschikbaar zijn van de begrippen in de beleidstheorie (precieze definiëring), en of de beleidstheorie wordt ondersteund door bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek (empirische houdbaarheid). Daarmee kunnen mogelijke effecten, en neveneffecten, van de wet worden voorspeld.

2.3 RESULTATEN

De Inspectie van het Onderwijs heeft haar oorsprong in de vestiging en opbouw van de nationale staat in de Bataafse tijd (Elte, 2002). Dat betekent dat het staatstoezicht op het lager onderwijs al meer dan 200 jaar oud is. Het toezicht op het middelbaar onderwijs is meer dan 140 jaar oud, en het toezicht op het beroepsonderwijs bestaat meer dan 80 jaar. In de 200 jaar van het bestaan van de inspectie verschuift, volgens Mertens (2002), het accent van beleidsontwikkeling naar het meewerken aan de uitvoering van het onderwijs en vervolgens naar handhaving. Ook nu nog zijn, volgens Elte (1988), bepaalde erfenissen uit het verleden zichtbaar in bijvoorbeeld de formele taken, de structurering van het apparaat, de relaties van de verschillende eenheden met de scholen en het departement, de organisa-

1. Deugdelijkheids-eisen zijn eisen die in de onderwijswetten worden geformuleerd, en waar de school aan moet voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen.
2. Kwaliteitsaspecten zijn in de Wet op het onderwijstoezicht omschreven als indicatoren die de inspectie gebruikt om scholen mee te beoordelen.

tiecultuur en de werkwijzen van inspecteurs. Inzicht in de geschiedenis van de inspectie is daarom nodig om te bepalen welke tijdeenheid moet worden meegenomen in de reconstructie van de beleidstheorie achter de Wet op het onderwijstoezicht. De Wet op het onderwijstoezicht is immers niet in een vacuüm tot stand gekomen, maar wordt ook mede bepaald door ontwikkelingen en discussies uit het verleden. Inzicht hierin helpt ons om bepaalde keuzes, die zijn gemaakt bij het ontwikkelen van de wet, in het juiste perspectief te plaatsen.

De eerste zestig jaar van het bestaan van de inspectie stonden volgens Elte (2002) vooral in het teken van het instellen van een aantal wetten op het onderwijs (o.a. de eerste tot de vierde lagere schoolwet). Inspecteurs, destijds ook wel 'schoolopzieners' genoemd, vervulden sleutelfuncties binnen het onderwijs, zoals leraaropleider, schoolboekschrijver, onderwijsopbouwwerker en bestuursadviseur. In deze begintijd participeerden zij vooral in het onderwijs, in plaats van als onafhankelijke beoordelaar op te treden. Dat is volgens Mertens (2002) ook logisch aangezien deze tijd vooral in het teken stond van het ontwikkelen van het onderwijs en zorgen dat er überhaupt scholen waren waar onderwijs werd gegeven.

Vanaf 1860 vond, volgens Elte (2002), een uitbreiding van de taken van de inspectie plaats. De inspectie krijgt (tot circa 1920) steeds meer takken van het onderwijs onder haar hoede, en krijgt bijvoorbeeld ook als taak het ontwikkelen en beheren van leerplannen. Bij de onderwijspacificatie van 1917 en de Lager onderwijswet van 1920 ontstaat een nieuwe periode. Het openbaar en bijzonder onderwijs wordt tot in detail gelijkgesteld, hetgeen voor de inspectie leidt tot zeer gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften. De inspecteur is, volgens Elte (2002), zeer dringend aanwezig in taakuitvoering en bedrijfsvoering op schoolniveau. Bovendien zijn inspecteurs sleutelfiguren in formulering en onderwijskundige uitwerking van bepaalde wetten. In de periode na de Tweede Wereldoorlog, waarin sprake is van een enorme groei van het onderwijsstelsel, is volgens Mertens (2002) vooral sprake van een ongeregelde taakuitvoering door de inspectie; de inspectie verricht taken die zijn opgedragen in de wet en voert taken uit ten dienste van het ministerie. Er is een grote variëteit in de mate waarin er sprake is van een eigenstandige taakstelling met een bepaalde professionele autonomie.

De aanwezigheid van de inspectie in het onderwijsveld vermindert in de periode van 1970 tot 1990. De politiek verstevigt haar greep op het onderwijs en voert een aantal herontwerpen van het onderwijs door, die vooral door het ministerieel apparaat worden bedacht en uitgevoerd, en die door professionele centra worden ondersteund. De inspectie speelt daarbij een veel minder grote rol dan dat zij in het verleden had gedaan. De rol en functie van de inspectie is ook niet meer zo helder en uitgekristalliseerd aangezien er, volgens Mertens (2002), in deze periode minstens vier verschillende benaderingen zijn te onderscheiden: het strikt bewaken van wettelijk vastgelegde normen met een accent op naleving, het informeel norm bewaken en vanuit een professionele optiek naar het onderwijs kijken en feedback geven aan alle betrokkenen, de inspectie als gedeconcentreerde bestuursdienst die voorzien is van een aantal bestuurlijke taken op basis van attributie in de wet, en een inspectie als algemene buitendienst voor het ministerie in de regio.

Begin jaren '70 start een reorganisatie van het ministerie waarvoor door adviesbureau McKinsey voorstellen worden gedaan. In deze voorstellen wordt ook de inspectie meegenomen. De inspectie zou zich, zo blijkt uit deze voorstellen, vooral moeten richten op het evalueren van het onderwijs (Mertens, 2002). Deze evaluatie van (de kwaliteit van) het onderwijs kreeg echter pas vorm in 1981, bij de publicatie van een beleidsnota over de kwaliteit

HOOFDSTUK 2

van het onderwijs door minister Pais. In de hierop volgende Wet op het Basisonderwijs werd, volgens Mertens (2002), ruimte gemaakt voor de nieuwe invulling van de toezicht-taken en werd de inspectie bevrijd van de bestuurlijk-administratieve rompslomp. In deze wet werd geregeld dat het toezicht gericht moest zijn op de kwaliteit van het onderwijs in plaats van op de handhaving van regelgeving. Het duurde echter nog tot in het begin van de jaren '90 voordat de weerstand tegen deze taken ook op de werkvloer enigszins was doorbroken en deze toezichttaak ook concreet werd ingevuld.

De laatste periode start, volgens Elte (2002), in 1990 met een mislukte poging om van de inspectie een zelfstandig bestuursorgaan te maken. De beoogde ZBO-status moest, volgens Elte en Scholtes (2001), benadrukken dat de inspectie een zelfstandig orgaan was dat onafhankelijk van het ministerie uitspraken deed over de kwaliteit van het onderwijs. Ernstige kritieken op het wetsontwerp (onder andere van de Onderwijsraad en de Raad van State) zorgden er echter voor dat het wetsontwerp uiteindelijk weer werd ingetrokken. De grotere afstand tussen inspectie en ministerie werd uiteindelijk geregeld via een ministeriële regeling en een fysieke verhuizing van de inspectie naar een eigen locatie.

Behalve deze afsplitsing vond er in de jaren negentig ook in de werkwijzen van de inspectie een aantal grote veranderingen plaats. Het toezicht verandert van een sterk persoonsgebonden aangelegenheid die samenhangt met de achtergrond, de taakopvatting, de werkagenda etc. van de individuele inspecteur, naar een meer onderbouwde, gestructureerde en publiek bediscussieerde werkwijze zoals uiteindelijk opgetekend in de Wet op het onderwijstoezicht.

Eén van de aanleidingen voor deze veranderingen in werkwijzen wordt gevormd door de grote wijzigingen in politiek-bestuurlijke context in de jaren negentig. De beslotenheid en beschutting van de pedagogische provincie verdwijnt waardoor de inspectie, volgens Elte (2002), steeds meer moest voldoen aan regels rondom zichtbaarheid, toegankelijkheid en mededeelzaamheid.

Decentralisatie en zelfregulering speelden ook een steeds grotere rol. Hierdoor moest de inspectie rekening houden met definities van kwaliteit die op verschillende niveaus (zowel het niveau van de centrale als van de lokale overheid) werden vastgesteld. De inspectie zoekt, volgens Elte (2002), in deze jaren negentig dan ook naar toetsingskaders en beoordelingsmaatstaven die rekening houden met verschillende definities van kwaliteit. Ook worstelt zij met haar rol en positie in een onderwijsbestel waarin scholen steeds meer een zelfsturende rol hebben. Uiteindelijk kiest de inspectie er, volgens Elte (2002), voor om vooral bij te proberen dragen aan het vertrouwen van de samenleving in overheid en publieke dienstverlening. In deze visie zouden toezichthouders voor belanghebbenden moeten waarborgen dat publieke zaken in ieder geval aan basale kwaliteits- en prestatieniveaus voldoen. De nadruk op zelfsturing in het onderwijs betekent dat deze niveaus van kwaliteit en prestaties niet meer worden gewaarborgd via het klassieke verticale nalevingstoezicht maar, volgens Elte (2002), ook door horizontaal kwaliteitstoezicht. Verticale, hiërarchische verhoudingen tussen overheid en uitvoeringsorganisaties worden, volgens Elte en Scholtes (2001), gaandeweg aangevuld met horizontale controlemechanismen en verantwoordingsplatforms zoals raden van toezicht, kwaliteitszorgsystemen, cliëntenraden en klachtenregelingen. Deze waarborg van kwaliteit via horizontaal toezicht is duidelijk terug te vinden in de Wet op het onderwijstoezicht, waar onder andere wordt gesproken over een 'waarborgniveau' van kwaliteit en over het aansluiten bij de kwaliteitszorg en verantwoordingsystematieken van scholen.

Ook het onderwijsveld veranderde in de jaren negentig volgens Elte (2002) in hoge mate. Scholen werden minder eenvormig en er was steeds minder sprake van vaststaande patronen in scholen. De schaalvergrotingen, fusies en herstructureringsoperaties zorgden ervoor dat scholen groter, complexer en drukker werden. Ook was er, volgens Elte (2002), sprake van verzakelijking en professionalisering van het bestuur in en management van scholen. Deze wijzigingen, tezamen met reorganisaties en personele verschuivingen binnen de inspectie, zorgden ervoor dat de relaties tussen scholen en inspecteurs steeds minder persoonlijk van karakter werden. De werkwijze van de inspectie werd daarbij steeds minder gekenmerkt door inspecteurs die naar eigen inzichten schoolbezoeken uitvoerden, maar meer door centraal voorbereide en geregisseerde doorlichtingen met een vaste structuur. De wijze waarop onderwijskwaliteit en schoolprestaties werden genormeerd, werden gemeten en gewogen werd steeds meer vastgesteld in publiek debat, in plaats van in de beslotenheid van de directie- en leraarskamer. Deze gestandaardiseerde en publiek bediscussieerde werkwijzen worden in de Wet op het onderwijstoezicht geformaliseerd door de regeling dat de inspectie met toezichtkaders gaat werken waarover overleg is gevoerd met belangorganisaties in het onderwijs.

De grondtonen voor de Wet op het onderwijstoezicht worden dus begin jaren negentig al in gang gezet met het verdwijnen van de beslotenheid en beschutting van de pedagogische provincie (en daarmee de nieuwe regels van zichtbaarheid, toegankelijkheid en mededeelzaamheid). De individualisering en het consumentisme zorgen er, volgens Elte en Scholtes (2001), voor dat de inspectie scholen ook gaat aansporen om het primaire proces beter af te stemmen op de specifieke doelgroepen van een bepaalde school (naast het controleren van naleving van regelgeving die geen rekening houdt met specifieke doelgroepen). De decentralisatie en zelfsturing in het onderwijs doen de vanzelfsprekendheid van de positie, de taken en de functies van de inspectie afnemen. De roep om deugdelijk overheidsbestuur, en de noodzaak om tegenwicht te bieden tegen de grotere vrijheid van scholen, zorgt anderzijds weer voor een herwaardering van het overheidstoezicht en geeft de inspectie een rol in het zorgen voor maatschappelijk vertrouwen. De werkwijze met gestandaardiseerde, publiek bediscussieerde, beoordelingskaders en maatstaven wordt ook begin jaren negentig in gang gezet, evenals de kanteling van verticaal naar meer horizontaal toezicht.

De ontwikkelingen in de jaren negentig gingen, volgens Elte en Scholtes (2001), zo snel dat de Inspectie van het Onderwijs in 2000 weinig meer gemeen heeft met de inspectie in 1990. Vanaf 1995 kwamen de verschuivingen volgens hen pas goed op gang. Het startpunt voor de reconstructie van de beleidstheorie achter de wet op het onderwijstoezicht zou dus halverwege de jaren '90 moeten worden gekozen. Aangezien toenmalig minister Hermans van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 1999 in de nota 'Variëteit en Waarborg' de grondbeginselen schetste van een hernieuwde inrichting van het toezicht, lijkt deze nota een goed startpunt voor de reconstructie te vormen. In deze notitie wordt, volgens Elte en Scholtes (2001), bovendien veel van het denken over goed bestuur door de overheid, dat in de jaren negentig was ontwikkeld, uitgewerkt.

De reconstructie eindigt tweeënehalf jaar later, wanneer de Wet op het onderwijstoezicht in het Staatsblad wordt gepubliceerd. De hier opgetekende historische analyse laat echter wel zien dat de (assumpties over) middelen en doelen, die ten grondslag lagen aan de Wet op het onderwijstoezicht, niet nieuw waren, maar veel eerder een weerslag vormen van discussies en praktijken die al een aantal jaren eerder in gang waren gezet.

HOOFDSTUK 2

De nota Variëteit en Waarborg schetste destijds twee functies voor het toezicht:

- Door middel van het toezicht waarborgt de overheid voor de burgers dat er in alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit wordt geleverd;
- Door middel van het toezicht stimuleert de overheid de instellingen tot ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs.

De eerstgenoemde waarborgfunctie komt in eerste instantie tot stand doordat scholen moeten voldoen aan de deugdelijkeisen die in de sectorwetten zijn opgenomen (TK 26572, nr. 3, p.11). Aan deze eisen moeten scholen voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen. Men vindt ze echter onvoldoende om een bepaald minimum aan onderwijskwaliteit te garanderen. Daarom worden er kwaliteitsaspecten omschreven waar de inspectie stimulerend toezicht op kan houden³. Deze stimulerende werking behoort op drie verschillende manieren tot stand te komen. Allereerst houdt de inspectie de school (met behulp van de kwaliteitsaspecten die in een waarderingskader, samen met de deugdelijkeisen, zijn uitgewerkt) een spiegel voor waarmee voor de school duidelijk wordt dat verbetering mogelijk is (V&W, p.9). Een stimulerende werking gaat ook uit van de openbaarmaking van de inspectierapporten⁴. Tot slot wordt geregeld dat het toezicht, afhankelijk van de kwaliteitszorg van de school, kan variëren in intensiteit en frequentie (TK 27783, nr.21, p.17). Deze vorm van toezicht wordt ook wel proportioneel toezicht genoemd, en wordt in de tweede functie (uit de nota 'Variëteit en Waarborg') genoemd.

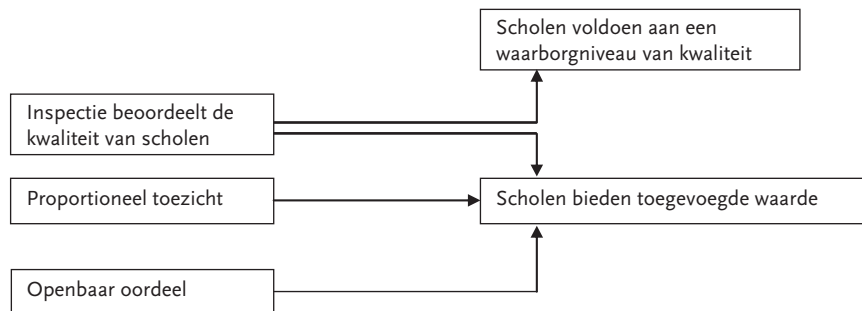
Als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs wordt in de stukken verwezen naar de toegevoegde waarde van de school (TK 26572, nr.7, p.41). Toegevoegde waarde houdt in dat scholen hun leerlingenpopulatie brengen tot het niveau dat van hen verwacht mag worden, op grond van hun instroomniveau (TK 27783, 5, p.6; EK, 27783, 32, p.1547).

Dit geheel leidt tot de volgende drie 'hoofdassumpties' die de basis vormen voor verder invulling:

1. Als de inspectie de kwaliteit van scholen beoordeelt, dan zullen scholen voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en meer toegevoegde waarde leveren.
2. Als de inspectie proportioneel toezicht houdt, dan zullen scholen meer toegevoegde waarde leveren.
3. Als de inspectie haar onafhankelijk oordeel toegankelijk openbaar maakt, dan zullen scholen meer toegevoegde waarde leveren.

In het volgende model worden deze assumpties uitgebeeld.

Figuur 2.1 Raamwerk voor de beleidstheorie



3. TK 27783, nr. 21, p.24/25; TK 26572, nr.3, p.4.

4. TK 27783, nr.5, p.6; EK 27783, nr.32, p.1547.

2.3.1 Toezicht op kwaliteit

De inspectie beoordeelt scholen met behulp van een waarderingskader dat uitgaat van een integrale benadering van kwaliteit. Dat betekent dat de kwaliteitsaspecten en deugdelijkheids-eisen in het waarderingskader geïntegreerd worden uitgewerkt (TK 27 783, nr. A, p.2). Deugdelijkheids-eisen worden omschreven in de onderwijswetten. Scholen moeten hieraan voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen. Deugdelijkheids-eisen gaan bijvoorbeeld over de wijze waarop scholen de kerndoelen moeten hanteren en leerlingen moeten voorbereiden op het voortgezet onderwijs. Kwaliteitsaspecten, zoals pedagogisch klimaat en leerstofaanbod, maken onderdeel uit van de Wet op het onderwijstoezicht en zijn bedoeld als richtlijn voor de inspectie om scholen mee te beoordelen (TK 26572, nr. 7, p.41; TK 27783, nr. 3, p.40). Scholen zijn niet verplicht om aan deze criteria te voldoen.

Aangezien de deugdelijkheids-eisen en kwaliteitsaspecten elkaar deels overlappen (Onderwijsraad, 1999; Memorie van toelichting, p.10) worden ze samengevoegd in het beoordelingskader van de inspectie. In de kamerbehandelingen⁵ wordt echter benadrukt dat de inspectie, ondanks deze samenvoeging, bij het bespreken van de bevindingen een onderscheid moet aanbrengen in de deugdelijkheids-eisen en de kwaliteitsaspecten. De vrijheid van onderwijs betekent namelijk dat de school verbeteringen op de kwaliteitsaspecten naar eigen inzicht mag inrichten, terwijl er voor het niet voldoen aan de deugdelijkheids-eisen sancties kunnen worden uitgevaardigd⁶. Over het algemeen spreekt men de verwachting uit dat scholen de bevindingen van de inspectie gebruiken om zich te verbeteren, ongeacht of het om de deugdelijkheids-eisen of kwaliteitsaspecten gaat⁷. Het waarderingskader is immers in overleg met het onderwijsveld tot stand gekomen, waardoor men ervan uitgaat dat er draagvlak voor zal zijn⁸ en dat scholen vrijwillig aan de eisen en aspecten willen voldoen.

Hoe de school zich moet verbeteren (met behulp van de bevindingen van de inspectie) blijft echter onduidelijk. Uitspraken over de beleidsruimte die de school moet benutten, de ruimte die de school moet hebben om in dialoog met de omgeving keuzes te maken en de gewenste variëteit in het onderwijs, geven aan dat de inspectie vooral de eigen verantwoordelijkheid van scholen moet stimuleren⁹. Alleen de school kan bepalen wat goed is voor haar leerlingenpopulatie en zal over de nodige ruimte moeten beschikken om aan de behoeften van die leerlingenpopulatie tegemoet te kunnen komen¹⁰.

De rol van de inspectie is vooral het (alleen) inzicht geven in de sterke en zwakke punten¹¹ en het duidelijk maken dat de school zich alleen hoeft te verbeteren wanneer zij niet aan de deugdelijkheids-eisen voldoet¹². De inspectie vraagt de school om een verantwoording over gemaakte keuzes, in plaats van dat zij voorschrijft welke keuzes moeten worden gemaakt.

5. TK 26572, nr. 3, p.2, 7, 6, 20, 36

6. TK 27783, nr. A, p.2, TK 27783, nr. 3, p.20, TK 27783, nr. 4, p.10

7. TK 26572, nr. 3, p.3, TK 27783, nr.3, p.1, 9/10; EK 27783, nr. 32, p. 1554, 1566, Variëteit en Waarborg, p.9

8. TK 26572, nr. 3, p.2, 10; TK 27783, nr. 5, p.2, 29, 34; EK 27783, nr.186a, p.2, TK 27783, nr.21, p.21

9. TK 27783, nr.5, p.3, TK26572, nr.7, p.7, EK 27783, nr. 186b, p.14, TK 27783, nr.3, p.37

10. TK 27783, nr. 5, p.3, 17, TK 27783, nr.29, p.1; EK 27783, nr.186a, p.1, EK 27783, nr.186b, p.6, TK 27783, nr.21, p.22, Variëteit en Waarborg, p.5, EK 27783, nr. 32, p.1550

11. TK 27783, nr. 3, p.6, 28, TK 26572, nr. 3, p.3, 1, EK 27783, nr. 32, p. 1554, TK 27783, nr. 4, p.5, TK 26572, nr. 7, p.22, TK 27783, nr. 5, p.15, TK 27783, nr. A, p.3, 2

12. TK 27783, nr. 5, p.15, TK 27783, nr.21, p.24, TK 27783, nr. A, p.3, TK 26572, nr. 7, p.7, 8, 9, TK 27783, nr. 5, p.15, 37, 8, 9, 3, 4, Variëteit en Waarborg, p.9, EK 27783, nr. 32, p. 1553, 1568, TK 27783, nr. 3, p.6, 29, Deugdelijk Toezicht, p.6

HOOFDSTUK 2

Een andere situatie ontstaat wanneer er sprake is van een zwakke school. In dat geval wordt er een ander traject ingezet met meer en uitgebreidere bezoeken, ondersteunende financiële maatregelen en verbeterplannen die de school ter beoordeling en monitoring aan de inspectie voorlegt (EK 27783, nr.186b, p.11). Daarnaast lijkt men ook een andere rol van de inspecteur te wensen. De inspecteur moet mogelijke verbeteringen aangeven en moet aangeven 'hoe dingen anders aangepakt zouden kunnen worden'¹³. Deze meer adviserende rol heeft duidelijk een ander karakter dan de eerste, meer evaluatieve, rol. Wanneer welke rol wordt ingezet is niet duidelijk, omdat een specificatie van sterke en zwakke scholen ontbreekt. De Memorie van toelichting (p.6) geeft echter aan dat verbetertrajecten nadrukkelijk vrijwillig zijn, tenzij er sprake is van niet naleving van de deugdelijkheids-eisen. De meer adviserende functie lijkt dus vooral bedoeld te zijn voor scholen die niet aan de deugdelijkheids-eisen voldoen.

Afgezien van de wijze van communicatie van bevindingen aan scholen, is het in ieder geval de bedoeling dat de school de bevindingen ter harte neemt, en ze gebruikt om zich te verbeteren. Men is er van overtuigd dat scholen altijd willen verbeteren en daar alle beschikbare middelen voor zullen gebruiken. Die verbetering zal er, met steun uit de omgeving van de school (bijvoorbeeld van de koepelorganisaties of schoolbegeleidingsdiensten), toe leiden dat de school aan een waarborgniveau van kwaliteit zal voldoen en uiteindelijk meer toegevoegde waarde gaat bieden¹⁴. Toegevoegde waarde houdt in dat de school de leerlingen tot minstens het prestatieniveau weet te brengen dat op grond van hun beginniveau mag worden verwacht, zonder dat daarbij veel leerlingen doubleren of (tussentijds) uitvallen (TK 27783, nr.3, p.40). Wat een waarborgniveau van kwaliteit inhoudt kan niet eenduidig worden omschreven. Zowel de documenten als de interviews laten hierover verschillende visies zien, die samenhangen met de vraag of de deugdelijkheids-eisen een minimumniveau van kwaliteit representeren.

Onderstaand wordt een overzicht van de bijbehorende assumpties gegeven.

Tabel 2.1 Assumpties over toezicht op kwaliteit

<p>1. Als de inspectie de kwaliteit van scholen beoordeelt, dan zullen scholen voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en meer toegevoegde waarde leveren.</p> <p>1.1 Als de inspectie de kwaliteit van scholen beoordeelt, dan zal zij dat doen met een waarderingskader dat een oordeel mogelijk maakt over de toegevoegde waarde van de school en de aspecten van onderwijskwaliteit die daarvoor nodig zijn.</p> <p>1.2 Als het waarderingskader een oordeel mogelijk maakt over de toegevoegde waarde van de school en de relevante aspecten van onderwijskwaliteit, dan zal de school het waarderingskader als realistisch en relevant ervaren.</p> <p><i>Want:</i> de inspectie ontwikkelt het waarderingskader in overleg met het veld en het veld zal ervoor zorgen dat de uitwerking van de kwaliteitsaspecten in het waarderingskader haalbaar zijn voor de scholen.</p> <p><i>Want:</i> de inspectie ontwikkelt het waarderingskader in overleg met het veld waardoor er draagvlak zal zijn voor het waarderingskader.</p>

13. TK 27783, nr. 4, p.25/26, 13, TK 26572, nr. 3, p.2, 6/7, 15, Variëteit en Waarborg, p.9, TK 26572, nr. 7, p.22, 26, TK 27783, nr.22, p.4, TK 27783, nr.17, p.1, TK 27783, nr. 5, p.25, EK 27783, nr.186a, p.6, TK 27783, nr. 21, p.4, 27, EK 27783, nr.32, p.1573
14. TK 27783, nr. 21, p.31, TK 26572, nr. 7, 27, p.22, Variëteit en Waarborg, p.15, Deugdelijk Toezicht, p.14, 23, TK 26572, nr. 3, p.2, 7; TK 27783, nr. 5, p.39

Tabel 2.1 (vervolg) Assumpties over toezicht op kwaliteit

1.3	Als de school het waarderingskader als realistisch en relevant ervaart, dan zal zij de inspectie alle informatie geven die nodig is voor het uitvoeren van het toezicht.
1.4	Als de inspectie over alle relevante informatie van de school beschikt, dan kan zij de sterke en zwakke kanten van de school duidelijk maken.
Er is sprake van een sterke school	
1.5	Als de inspectie de sterke en zwakke kanten aan de school en aan andere betrokkenen terugkoppelt (in dialoog, waarbij zij een onderscheid aanbrengt in deugdelijkheidsaspecten en kwaliteitsaspecten en alleen aangeeft wat de school moet verbeteren), dan zal de school een verbetertraject starten waarbij zij de aanwezige beleidsruimte optimaal benut. <i>Want:</i> scholen willen zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid bij het doorvoeren van verbeteringen.
1.6	Als de school een verbetertraject start waarbij zij de aanwezige beleidsruimte optimaal benut, dan zal zij meer toegevoegde waarde leveren.
1.6.1	Als scholen een verbetertraject starten waarbij zij de beschikbare beleidsruimte optimaal benutten, dan zijn zij beter in staat om het onderwijs aan te passen aan de behoeften van de leerlingenpopulatie. <i>Mits:</i> Overheidsregulering (door deregulering en minder voorschrijvende regels) en toezicht (door uit te gaan van de zelfevaluatie, alleen aan te geven wat er moet worden verbeterd en niet hoe, door beleidsruimte duidelijk te maken middels een onderscheid in deugdelijkheidsaspecten en kwaliteitsaspecten) de school hiervoor voldoende ruimte geeft.
1.6.2	Als scholen het onderwijs aanpassen aan de behoeften van hun leerlingenpopulatie dan zullen zij meer toegevoegde waarde bieden.
Er is sprake van een zwakke school	
1.7	Als de inspectie de sterke en zwakke kanten aan de school en aan andere betrokkenen terugkoppelt, dan zal de school een verbetertraject starten waarbij zij de <i>bevindingen van de inspectie</i> gebruikt.
1.7.1	Als de inspectie de sterke en zwakke kanten aan de school en aan andere betrokkenen (zoals schoolbestuur, ouders, gemeenten e.d.) terugkoppelt, dan zal de inspectie aan de school duidelijk maken welk traject er volgt (intensiever toezicht, op korte termijn indienen van een verbeterplan dat wellicht wordt ondersteund met maatregelen van de minister) en hoe de school zich kan verbeteren.
1.7.2	Als het traject voor de school duidelijk is en het voor de school duidelijk is hoe zij zich kan verbeteren, dan zal zij een verbetertraject starten waarbij zij de bevindingen van de inspectie gebruikt. <i>Want:</i> de inspectie ontwikkelt het waarderingskader met het veld waardoor er draagvlak is voor het kader en voor de bevindingen die daaruit voortkomen.
1.8	Als scholen een verbetertraject starten waarbij zij de <i>bevindingen van de inspectie</i> gebruiken, dan zullen zij de kwaliteit van het onderwijs verbeteren.
1.9	Als scholen de kwaliteit van het onderwijs verbeteren dan zullen zij voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en meer toegevoegde waarde leveren.

2.3.2 Proportioneel toezicht

Proportioneel toezicht houdt in dat het toezicht wordt gebaseerd op de kwaliteitszorg en zelfevaluatie van scholen¹⁵. Wanneer de kwaliteitszorg van de school in orde is, en daaruit een betrouwbaar beeld komt van de kwaliteit van haar onderwijs (hetgeen de inspectie bepaalt

HOOFDSTUK 2

aan de hand van een aantal kwaliteitsnormen) dan baseert de inspectie haar oordeel voor een belangrijk deel op dat van de school. De intensiteit en frequentie van het toezicht op de school wordt daarmee aangepast¹⁶.

Naast deze proportionele werkwijze regelt de Wet op het onderwijstoezicht ook een jaarlijks onderzoek om scholen frequent te kunnen monitoren (TK 27783, nr. 22, p.1). Om de proportionaliteit van het toezicht niet teniet te doen, zal het jaarlijks onderzoek zich richten op slechts een aantal punten dat het functioneren van de school in korte tijd duidelijk moet maken, zoals de aandachtspunten uit het laatste onderzoek van de inspectie, de resultaten van de kwaliteitszorg van de school en de behaalde onderwijsprestaties (TK 27783, nr.22, p.1).

De proportionele wijze van toezicht houden zorgt er via een tweetal mechanismen voor dat de scholen uiteindelijk meer toegevoegde waarde gaan leveren.

Allereerst zal de proportionele werkwijze een stimulans zijn voor scholen om aan de slag te gaan met een kwaliteitszorgsysteem, dat de prestaties van de school meet en evalueert tegen de achtergrond van de eigen kwaliteitsnormen¹⁷. Wanneer een school voor een goed kwaliteitszorgsysteem wordt beloond, met minder intensief en frequent toezicht, zal daar een sterk stimulerende werking van uitgaan: 'Proportioneel toezicht (..) prikkelt de scholen om zelf hun eigen kwaliteit te bewaken' (TK 27783, nr. 21, p.17). Voorwaarde is dat de school bekend is met de proportionele werkwijze van de inspectie en het daar mee eens is¹⁸.

Het overleg, dat de inspectie voert met vertegenwoordigers van het onderwijsveld, speelt hier ook een rol in. In dit overleg wordt de werkwijze van de inspectie rondom het kwaliteitsonderzoek bediscussieerd¹⁹, hetgeen moet leiden tot draagvlak in het onderwijsveld voor de uitoefening van het toezicht. Draagvlak, voor het proportionele toezicht, draagt eraan bij dat scholen vorm gaan geven aan hun eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg (TK 27783, nr. 5, p.31/32).

Een kwaliteitszorgsysteem ondersteunt de school in het voortdurend opsporen en bijsturen van de eigen zwakke kanten. Een dergelijk kwaliteitszorgsysteem is overigens uitgebreider dan de zelfevaluatie die de inspectie nodig heeft om gebruik te kunnen maken van het oordeel van de school. De gedachte is echter dat de school zich niet alleen zal richten naar de eisen die de inspectie aan een kwaliteitszorgsysteem stelt, alhoewel zij daar wel van op de hoogte is²⁰.

Een kwaliteitszorgsysteem zorgt ervoor dat de school eigen keuzes kan maken over de inrichting van het kwaliteitsbeleid en dit kan toesnijden op de eigen context en de eigen leerlingenpopulatie²¹. Daarmee zorgt de school voor toegevoegde waarde²².

Het tweede mechanisme heeft vooral betrekking op de capaciteit van de inspectie. De gedachte is dat, door middel van proportioneel toezicht, de capaciteit van de inspectie beter

15. EK 27783, nr.186b, p.4

16. TK 27783, nr. 3, p.6, 27; 16, 30, 15, TK 27783, nr. 4, p.20; EK 27783, p.186b, p.10, 13, 4, 18, 4, TK 27783, nr. 5, p.24, 2', TK 27783, nr.22, p.3, 6, TK 27783, nr.29, p2, 1, EK 27783, nr32, p.1567

17. TK 27783, nr.21, p.17, TK 27783, nr. 5, p.24, 22, EK 27783, nr.186b, p.3, Variëteit en Waarborg, p.14, EK 27783, nr. 186b, p.9, TK 26572, nr. 7, p.21; TK 27783, nr. 3, p.6, 21.

18. TK 27783, nr. 5, p.31, Variëteit en Waarborg, p.13

19. Memorie van toelichting, p.13; ministerie van OcnW, Memorie van antwoord april 2002, p.3; Inspectie van het Onderwijs, waarderingskader po december 2002, p.6; EK 27783, nr.186b, p.4/5; EK 27783, nr. 186a, p.2.

20. Variëteit en Waarborg, p.13

21. TK 27783, nr. 5, p.2; TK 27783, nr.29, p2, EK 27783, nr.186b, p.1, 11, Variëteit en Waarborg, p.2, 8/9; TK 27783, nr. 3, p.3,2, 6, 21, TK 26572, nr. 7, p.21.

22. EK 27783, nr. 32, p.1550, TK 26572, nr. 7, p.3, 8

in kan worden gezet op plaatsen waar die echt nodig is, namelijk bij de zwakke scholen²³. De inspectie zal dan, met een proportionele toezichtssystematiek, wel de zwakke scholen moeten identificeren²⁴. Als zwakke scholen intensiever toezicht krijgen, dan zullen zij uiteindelijk ook meer toegevoegde waarde gaan bieden en daarmee tevens voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit. Intensiever toezicht gaat immers gepaard met een traject waarin scholen verbeterplannen bij de inspectie moeten indienen, die nauwgezet door de inspectie worden gevolgd²⁵. De belangenorganisaties kunnen hier in de toekomst ook een rol bij spelen²⁶.

De volgende tabel toont de bijbehorende assumpties.

Tabel 2.2 Assumpties over proportioneel toezicht

<p>3. Als de inspectie proportioneel toezicht houdt, dan zullen scholen voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en meer toegevoegde waarde leveren.</p> <p>3.1 Als de inspectie de intensiteit en frequentie van het toezicht varieert naarmate scholen hun eigen kwaliteitszorg beter hebben ontwikkeld en goede kwaliteit leveren, dan zullen scholen een kwaliteitszorgsysteem ontwikkelen dat de prestaties van de school meet en evalueert tegen de achtergrond van de eigen kwaliteitsnormen.</p> <p>3.1.1 Als de inspectie overleg voert over de proportionele werkwijze met belangenorganisaties in het onderwijsveld, dan kan het proportionele toezicht rekenen op draagvlak bij scholen. <i>Want:</i> belangenorganisaties zorgen ervoor dat hun achterban het proportionele toezicht ondersteunt.</p> <p>3.1.2 Als het toezicht kan rekenen op draagvlak bij de scholen, dan zullen scholen (ook via hun koepelorganisaties en via aanbieders van kwaliteitszorgsystemen) een eigen kwaliteitszorgsysteem ontwikkelen dat de prestaties van de school meet en evalueert tegen de achtergrond van de eigen kwaliteitsnormen. <i>Want:</i> scholen zullen hun 'huiswerk' beter doen als zij weten dat dit tot minder toezicht leidt. <i>Want:</i> draagvlak zorgt ervoor dat scholen willen meewerken aan proportioneel toezicht. <i>Want:</i> scholen nemen hun eigen kwaliteitsbewaking serieus en zijn hier constant mee bezig. Ze gaan niet pas denken aan de zelfevaluatie als de inspectie een onderzoek aankondigt.</p> <p>3.2 Als scholen een eigen kwaliteitszorgsysteem ontwikkelen dat de prestaties van de school meet en evalueert tegen de achtergrond van de eigen kwaliteitsnormen, dan zijn zij beter in staat zijn om zelf informatie te verzamelen over hun sterke en zwakke kanten in het functioneren en presteren.</p> <p>3.3 Als scholen beter in staat zijn om zelf informatie te verzamelen over hun sterke en zwakke kanten dan zullen zij zelf een verbetertraject inzetten om de zwakke kanten verbeteren, waarbij zij de benodigde beleidsruimte optimaal benutten. <i>Want:</i> scholen willen altijd beter worden.</p> <p>3.4 Als scholen in een verbetertraject zelf hun zwakke kanten verbeteren dan zullen zij meer toegevoegde waarde leveren.</p>
--

23. TK 27783, nr.21, p.15, TK 27783, nr. 3, p.16, 30; TK 27783, nr. 5, p.24, 42; EK 27783, nr.186b, p.18.

24. TK 26572, nr. 7.4

25. TK 27783, nr. 21, p.8, EK 27783, nr. 186b, p.11

26. TK 27783, nr. 5, p.11, 23

HOOFDSTUK 2

Tabel 2.2 (vervolg) Assumpties over proportioneel toezicht

- | | |
|-----|---|
| 3.5 | Als de inspectie, door haar proportionele werkwijze, minder intensief en frequent toezicht houdt op scholen die hun eigen kwaliteitszorg goed hebben ontwikkeld en goede kwaliteit leveren, dan kan zij haar capaciteit beter benutten voor intensiever toezicht op zwakke scholen.
<i>Mits:</i> de inspectie in staat is om, op basis van de zelfevaluatie, een adequaat en betrouwbaar beeld te krijgen van de zwakke scholen. |
| 3.6 | Als zwakke scholen intensiever toezicht krijgen (waarbij zij door de inspectie worden aangezet tot het maken van een verbeterplan), dan zullen zij een verbetertraject starten om hun kwaliteit te verbeteren. |
| 3.7 | Als zwakke scholen een verbetertraject starten om hun kwaliteit te verbeteren, dan zullen zij hun kwaliteit verbeteren, dan zullen zij gaan voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en meer toegevoegde waarde gaan leveren.
<i>Mits:</i> scholen ondersteuning krijgen van de overheid, de inspectie, ouders en hun koepelorganisaties. |

2.3.3 *Openbaar oordeel*

De bedoeling van het openbaar maken van oordelen is om de omgeving van de school een rol te geven in de onderwijskwaliteit van de school. Vooral de ouders zouden, met behulp van een onafhankelijk, toegankelijk en openbaar oordeel van de inspectie, een actieve rol kunnen innemen in de kwaliteitsverbetering van de school.

Deze rol wordt op twee manieren beoogd. Allereerst behoren ouders het oordeel van de inspectie te gebruiken, om na te gaan of de kwaliteit van de school van hun kinderen voldoet aan hun eigen verwachtingen²⁷. Wanneer de school niet aan deze verwachtingen voldoet zullen ouders de school(directie) daarop moeten aanspreken²⁸. Dit zorgt ervoor dat de school verbeteringen doorvoert die leiden tot meer toegevoegde waarde²⁹.

Een tweede manier waarop ouders een rol moeten hebben in het verbeteren van de onderwijskwaliteit is bij het kiezen van een school³⁰. Als zij het oordeel van de inspectie over een school laten meewegen in de schoolkeuze, dan worden scholen wederom gestimuleerd tot kwaliteitsverbetering³¹, omdat zij anders hun leerlingenpopulatie zien afnemen.

Men verwacht dat de school zich ook actiever op zal stellen als het oordeel van de inspectie openbaar wordt gemaakt. Zij zal zich beter verantwoorden naar haar omgeving over de context waarin behaalde resultaten tot stand zijn gekomen, en de beslissingen die eraan ten grondslag hebben gelegen³². Hierdoor zouden ouders weer beter op de hoogte moeten raken van de kwaliteit van het onderwijs aan de desbetreffende school. Overigens geeft het

27. TK 27783, nr. 3, p.40/41, TK 27783, nr.21, p.22, TK 26572, nr. 3, p.3, TK 26572, nr. 7, p.7, 3, TK 27783, nr. A. p.4, Deugdelijk Toezicht, p.6, TK 27783, nr.22, p.3, TK 27783, nr. 5, p.3, EK 27783, nr.32, p.1549, Variëteit en Waarborg, p.4

28. TK 27783, nr.21, p.25, 13, 17, TK 26572, nr. 7, p.3, TK 27783, nr. 5, p.6, TK 27783, nr. 3, p.6, 28, Deugdelijk Toezicht, p.15, TK 27783, nr. A. p.5; EK 27783, nr.186b, p.13, Variëteit en Waarborg, p.5

29. Variëteit en Waarborg, p.17, 13, TK 26572, nr. 3, p.2, 13, 3, 5, TK 26572, nr. 7, p.4, TK 27783, nr.3, p.2, EK 27783, nr.32, p.1547.

30. TK 27783, nr. 21, p.13, 7/8, Variëteit en Waarborg, p.5, 13, TK 26572, nr. 7, p.10, TK 27783, nr. A. p.5; EK 27783, nr.186b, p.13

31. TK 26572, nr. 7, p.4, TK 26572, nr. 3, p.3, 5; TK 27783, nr.3, p.2, EK 27783, nr.32, p.1547

32. TK 27783, nr.3, p. 19, EK 27783, nr.186b, p.11, TK 26572, nr. 3, p.11, 13

merendeel van de geïnterviewden aan dat deze rol van ouders weliswaar gewenst is, maar in de praktijk niet erg vaak voorkomt.

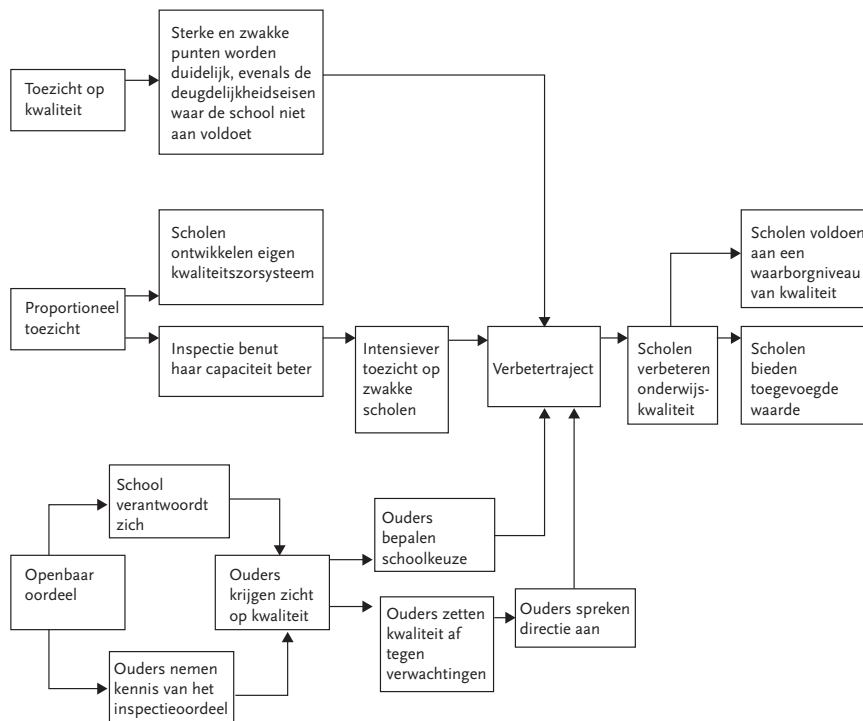
Tabel 2.3 Assumpties over het openbare oordeel

- | |
|--|
| <p>4. Als de inspectie haar oordeel toegankelijk openbaar maakt, dan zullen scholen meer toegevoegde waarde leveren.</p> <p>4.1 Als de inspectie haar oordeel regelmatig, onafhankelijk en toegankelijk openbaar maakt, dan zullen betrokkenen bij het onderwijs (vooral ouders) daarvan kennis nemen.
<i>Want:</i> ouders zijn geïnteresseerd in het oordeel van de inspectie.</p> <p>4.2 Als ouders kennis nemen van het oordeel van de inspectie, dan krijgen zij zicht op de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en van de kwaliteit van het onderwijs van de school van hun kinderen.
<i>Want:</i> ouders zijn in staat om het oordeel van de inspectie te begrijpen.
<i>Mits:</i> het oordeel van de inspectie het onderwijsaanbod transparanter maakt en een kwaliteitsbeeld geeft van het onderwijs aan een individuele school.</p> <p>4.3 Als de inspectie haar oordeel openbaar maakt, dan zal de school zich beter verantwoorden naar de omgeving over de context waarin behaalde resultaten tot stand zijn gekomen en de beslissingen die eraan ten grondslag hebben gelegen.
<i>Want:</i> de school voelt zich hiertoe gedwongen onder druk van de publieke opinie/media/ouders</p> <p>4.4 Als de school zich beter verantwoordt, dan krijgen ouders beter zicht op de kwaliteit van het onderwijs aan de school van hun kinderen.</p> <p>4.5 Als ouders zicht hebben op de kwaliteit van hun school, dan gebruiken zij dat inzicht om na te gaan of de school voldoet aan hun verwachtingen.
<i>Want:</i> ouders willen goed onderwijs voor hun kinderen en hebben daar verwachtingen over.
<i>Want:</i> ouders zijn in staat om de kwaliteit van een school af te zetten tegen hun eigen verwachtingen.</p> <p>4.6 Als ouders vinden dat de school niet voldoet aan hun verwachtingen, dan spreken zij de school(directie) daarop aan.
<i>Want:</i> ouders voelen zich betrokken bij en verantwoordelijk voor de school.
<i>Want:</i> ouders zijn kritisch en mondig.</p> <p>4.7 Als de school door ouders wordt aangesproken op de kwaliteit en daarover een dialoog heeft met de ouders, dan zal dat leiden tot een verbetertraject.
<i>Want:</i> scholen willen zich altijd verbeteren.
<i>Want:</i> scholen waarderen de inbreng van ouders en vinden het belangrijk om deze te gebruiken bij het verbeteren van de onderwijskwaliteit.
<i>Mits:</i> ouders ideeën hebben over de verbetering van de onderwijskwaliteit.</p> <p>4.8 Als de school een verbetertraject start, dan zal zij de kwaliteit van het onderwijs verbeteren.</p> <p>4.9 Als de school de kwaliteit van het onderwijs verbetert, dan zal zij meer toegevoegde waarde (gaan) leveren.</p> <p>4.10 Als ouders zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen, dan gebruiken zij dit inzicht om de schoolkeuze voor hun kinderen te bepalen.
<i>Want:</i> ouders willen een beredeneerde schoolkeuze maken en zijn hiertoe in staat.</p> <p>4.11 Als ouders de kwaliteit van het onderwijs laten meewegen in hun keuze voor een school, dan zullen scholen een verbetertraject inzetten om maximale prestaties te leveren.</p> <p>4.12 Als de school een verbetertraject start, dan zal zij de kwaliteit van het onderwijs verbeteren.</p> <p>4.13 Als de school de kwaliteit van het onderwijs verbetert, dan zal zij meer toegevoegde waarde (gaan) leveren.</p> |
|--|

HOOFDSTUK 2

De beleidstheorie maakt dus duidelijk dat het toezicht enerzijds moet bijdragen aan een waarborgniveau van kwaliteit in de school, en anderzijds de school vooral moet stimuleren tot het bieden van meer toegevoegde waarde. Er wordt toezicht op kwaliteit gehouden waarbij een proportionele werkwijze wordt gehanteerd. Het oordeel over de kwaliteit van de school wordt openbaar gemaakt. Via een aantal mechanismen, zoals draagvlak in de scholen voor het waarderingskader van de inspectie en goede communicatie tussen ouders en school, zorgen deze onderdelen van het toezicht ervoor dat de school wordt gestimuleerd om, waar nodig, verbeteringen door te voeren. In de onderstaande figuur worden de assumpties in één overzicht geplaatst.

Figuur 2.2 Beleidstheorie Wet op het onderwijstoezicht



2.4 EVALUATIE VAN DE ASSUMPTIES

De beleidsassumpties uit de vorige paragraaf lieten zien hoe het toezicht, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, moet leiden tot scholen die voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en scholen die toegevoegde waarde bieden. In deze paragraaf wordt de beleidstheorie geëvalueerd. Hiervoor worden (een aantal van) de wetenschapstheoretische of epistemologische criteria van Leeuw (1983, vanaf p.153) gebruikt, namelijk criteria betreffende de logische consistentie, de begripsprecisie en het waarheids- of empirische gehalte. Deze

criteria zouden, volgens Leeuw (1983, p.167), de doorslag moeten geven in het beoordelen van de waarde van een beleidstheorie.

Allereerst wordt de consistentie, oftewel de mate van onderlinge tegenstrijdigheid van hypothesen, besproken. Vervolgens komt de begripsprecisie aan bod. Daarbij wordt nagegaan of er in de wetenschappelijke literatuur preciezere definities beschikbaar zijn van de begrippen uit de beleidstheorie. Tot slot wordt het empirische gehalte van de beleidstheorie besproken. Dit 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.

2.4.1 *Consistentie*

Het beleid is op een aantal punten inconsistent. Deze punten hebben allemaal min of meer te maken met de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de grondwet. Zolang scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen, hebben overheid en inspectie formeel geen rol in en verantwoordelijkheid voor verbetering van scholen. De huidige politieke opinie stelt daarbij dat scholen autonoom zijn en hun eigen verantwoordelijkheid hebben in het organiseren en geven van hun onderwijs. Bij een deregulerende overheid wordt de inspectie beschouwd als een tegenwicht aan het eind van de keten (Memorie van toelichting, p.3), maar de precieze rol en verantwoordelijkheden van de inspectie zijn daarbij niet duidelijk. Scholen behoren in ieder geval verantwoording af te leggen over hun resultaten, en de wijze waarop ze deze hebben behaald. Wat de rol van de inspectie is, als dit systeem niet werkt en verbetering van scholen noodzakelijk is, is niet duidelijk. De beleidstheorie laat bijvoorbeeld zien dat een meer adviserende rol van de inspecteur, bij zwakke scholen, is gewenst. Hoe deze rol precies moet worden ingevuld, en wanneer deze moet worden ingezet, wordt niet omschreven.

Het waarderingskader, waarin de kwaliteitsaspecten en deugdelijkheidseisen geïntegreerd worden uitgewerkt, zorgt voor een aantal inconsistenties. Scholen zijn verplicht om zich te verbeteren wanneer ze niet aan de deugdelijkheidseisen voldoen, maar hoeven niet aan de kwaliteitsaspecten te voldoen. De feedback van inspecteurs is dus soms verplicht, en heeft soms een vrijwillig karakter. De inconsistentie betreft aan de ene kant de integratie van deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten in het waarderingskader, terwijl de deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten aan de andere kant bij het geven van feedback gescheiden moeten worden behandeld.

Een tweede inconsistentie treedt op nadat de inspecteur feedback aan de school heeft gegeven en het bezoek heeft afgerond. De beleidstheorie maakte verschillende onderdelen van toezicht voor sterke en zwakke scholen duidelijk. Zwakke scholen ontvangen uitgebreidere bezoeken en worden gevraagd een verbeterplan te ontwikkelen dat wordt beoordeeld door de inspectie. Verbetertrajecten zijn echter vrijwillig, tenzij scholen niet aan de deugdelijkheidseisen voldoen. Aangezien het (geïntegreerde) waarderingskader wordt gebruikt om vast te stellen of een school zwak is, is het lastig te bepalen wanneer scholen al dan niet verplicht zijn om te verbeteren.

Een laatste inconsistentie betreft het proportioneel toezicht. Van scholen wordt verwacht dat zij hun eigen kwaliteitszorgsysteem met eigen kwaliteitsnormen ontwikkelen, dat is afgestemd op hun omgeving en leerlingenpopulatie. Beleidsmakers gaan er echter ook vanuit dat scholen (met minder intensieve bezoeken) worden beloofd voor een kwali-

HOOFDSTUK 2

teitszorgsysteem dat (alleen) betrouwbare informatie geeft over het waarderingskader van de inspectie.

2.4.2 *Begripsprecisie*

In de beleidstheorie ontbreekt vooral een precieze omschrijving van een 'waarborgniveau van kwaliteit' als beoogd effect van toezicht. In de reconstructie van de assumpties werd duidelijk dat er verschillende opvattingen zijn over de invulling van dit begrip, maar dat er nooit een duidelijke keus is gemaakt voor een exacte omschrijving van dit beoogde effect van toezicht. In de discussies over de Wet op het onderwijstoezicht is men enerzijds van mening dat het waarborgniveau de deugdelijkheideisen bevat, terwijl anderen vinden dat het ook de kwaliteitsaspecten zou moeten omvatten. Aangezien het waarderingskader, waarmee de inspectie scholen beoordeelt, een (geïntegreerde) uitwerking van beide bevat, kan dit kader als uitgangspunt worden genomen bij het omschrijven van beoogde effecten. Het waarderingskader is onder meer geïnspireerd door resultaten uit schooleffectiviteitsonderzoek, en bevat beoordelingsindicatoren gerelateerd aan condities voor schooleffectiviteit. Deze condities werden in hoofdstuk 1 reeds besproken. Bijlage 3 bevat een uitgebreid overzicht van het waarderingskader.

In de beleidstheorie werd een tweede effect van toezicht omschreven, namelijk de toegevoegde waarde van de school. Een school biedt, volgens beleidsmakers, toegevoegde waarde als zij haar leerlingen tot minstens het prestatieniveau weet te brengen dat op grond van hun beginniveau mag worden verwacht, zonder dat daarbij veel leerlingen doubleren of (tussentijds) uitvallen. De toegevoegde waarde werd in de beleidstheorie omschreven als een afzonderlijk effect naast het waarborgniveau van kwaliteit. In de literatuur over schooleffectiviteit worden schoolkwaliteit en toegevoegde waarde echter als twee synoniemen behandeld; een school van goede kwaliteit biedt immers toegevoegde waarde en is daarmee effectief. In het vervolg van dit onderzoek wordt de verbetering van kwaliteit en toegevoegde waarde dan ook beschouwd als één en hetzelfde effect van toezicht.

2.4.3 *Empirisch gehalte*

Het empirisch gehalte van de beleidstheorie wordt besproken aan de hand van bevindingen op een aantal onderzoeksterreinen. Allereerst worden wetenschappelijke inzichten over feedbacksystemen en prestatiefeedback besproken. Deze inzichten zijn vooral gerelateerd aan de eerste functie uit de beleidstheorie, namelijk toezicht op kwaliteit. De beoordeling van de inspectie en de communicatie ervan aan de school kan worden opgevat als een feedbacksysteem. Wetenschappelijke bevindingen hierover geven inzicht in de eisen waaraan dergelijke systemen moeten voldoen om bij te kunnen dragen aan verbetering van scholen.

Kwaliteitszorg en zelfevaluatie van scholen vormen een tweede terrein dat wordt besproken. Het verschil met een feedbacksysteem is dat hier vooral sprake is van een interne vorm van evaluatie en feedback, terwijl het feedbacksysteem vooral uitgaat van externe evaluatie en feedback. Kwaliteitszorg en zelfevaluatie maken onderdeel uit van de tweede functie van de beleidstheorie over proportioneel toezicht. De inspectie behoort gebruik te maken van de gegevens uit de zelfevaluatie van scholen voor haar eigen oordeelsvorming, en zou hierdoor de ontwikkeling van kwaliteitszorg door scholen moeten stimuleren. Men verwacht dat kwaliteitszorg een positieve invloed op schoolverbetering heeft.

Wetenschappelijke inzichten worden gebruikt om na te gaan of deze verwachting realistisch is. Tevens wordt geëxploreerd in welke mate kwaliteitszorg en zelfevaluatie geschikt zijn om te functioneren als onderdeel van proportioneel toezicht. Aangezien er nog geen onderzoek beschikbaar is naar de invloed van proportioneel toezicht op de ontwikkeling van kwaliteitszorg, kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan.

De derde functie van de beleidstheorie betreft het openbare oordeel van de inspectie. Met deze openbaarmaking worden bepaalde marktmechanismen beoogd als gevolg van beredeneerde keuzes van ouders voor het onderwijs voor hun kind. Wetenschappelijke bevindingen over marktmechanismen en schoolprestatiepublicaties worden gebruikt om na te gaan hoe groot de kans is dat deze mechanismen optreden. Tevens wordt nagegaan welke effecten en neveneffecten kunnen worden verwacht van de openbaarmaking van de inspectieoordelen.

De drie onderdelen van toezicht (toezicht op kwaliteit, proportioneel toezicht en het openbare oordeel) zouden, zo blijkt uit de beleidstheorie, een gezamenlijk resultaat moeten hebben, namelijk schoolverbetering die leidt tot effectievere scholen. De literatuur over 'school improvement' wordt gebruikt om vast te stellen of de voorwaarden, die in de beleidstheorie aan succesvolle verbetering worden gesteld, voldoende zijn.

Feedback

Kenmerken van effectieve feedback kunnen op twee niveaus worden besproken, namelijk het systeemniveau zoals het systeem van beoordelingsindicatoren en beoordelingen van scholen door de inspectie, en het microniveau dat vooral betrekking heeft op de feedback van de inspecteur aan verschillende personen in de school tijdens het bezoek. Aangezien de beleidstheorie vooral assumpties bevat over feedback op een systeemniveau, wordt het microniveau hier buiten beschouwing gelaten.

Een feedbacksysteem wordt door Coe en Visscher (2002, p.xi) omschreven als een, voor de school, extern informatiesysteem dat de school voorziet van betrouwbare informatie over haar prestaties en functioneren, als basis voor schoolzelfevaluatie. Deze benadering sluit, volgens Coe en Visscher (2002), informele feedback uit die deel uitmaakt van de dagelijkse gang van zaken van de school, en die niet expliciet wordt geformuleerd.

Visscher (2002) bespreekt, op basis van een literatuurstudie, de kenmerken waar een feedbacksysteem aan zou moeten voldoen om tot verbetering van de kwaliteit van scholen te leiden. Het systeem zou een afspiegeling moeten zijn van de meest recente wetenschappelijke inzichten in kwaliteit. Het systeem zou ook aangepast moeten worden aan de specifieke kenmerken en de context van de school door de mogelijkheid te geven om diepte analyses uit te voeren en informatie op maat aan te leveren. Gegevens zouden 'klantvriendelijk' moeten worden gepresenteerd, en gebruikers moeten ondersteunen in het interpreteren van de informatie.

Andere kenmerken die door Visscher (2002) worden omschreven zijn de validiteit, betrouwbaarheid en relevantie van de gepresenteerde informatie. Het systeem zou gegevens over de toegevoegde waarde van de school moeten presenteren, gebaseerd op een multilevel analyse of geaggregeerde data. De kwaliteit van de hele school moet in detail worden gepresenteerd. Ook zou een overzicht van relatieve en absolute schoolprestaties moeten worden gegeven; evenals een overzicht van trends, relaties tussen gegevens, en verschillen tussen scores die op twee tijdstippen zijn gemeten. Tot slot zou het systeem duidelijk moeten maken welke innovatie nodig is, en hoe deze succesvol kan worden doorgevoerd. De

HOOFDSTUK 2

meeste van deze kenmerken hebben, volgens Visscher (2002), te maken met de accuraatheid en bruikbaarheid van het feedbacksysteem.

Voorzover er empirische evidentie bestaat over de mogelijke effectiviteitsbevorderende werking van feedbacksystemen, betreft het vooral uitspraken op het niveau van nationale onderwijssystemen. Scheerens e.a. (2005, p. 70) refereren aan vijf studies waaruit blijkt dat landen die nationale voorzieningen van onderwijs-evaluatie hebben, betere resultaten behalen. Twee studies spreken dit bewijs echter tegen. Van Petegem en Vanhoof (2004) onderzochten hoe feedback, afkomstig van internationaal vergelijkend onderzoek, door schooldirecteuren in Vlaanderen wordt gebruikt. Zelfrapportages van directeuren wezen ook op beperkt gebruik van feedback over schoolprestatie-indicatoren (Van Petegem en Vanhoof, 2004). Gezien de tegenstrijdige bevindingen kunnen nog geen harde uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van feedbacksystemen.

Feedbacksystemen kunnen ook neveneffecten veroorzaken. Dat is waarschijnlijk vooral aan de orde wanneer een school belang heeft bij een positieve beoordeling en positieve feedback. Dat is waarschijnlijk het geval wanneer het feedbacksysteem niet alleen een functie heeft in de verbetering van de school, maar ook in de verantwoording over prestaties van de school aan de overheid en/of de maatschappij. In dat geval kan de school worden gestimuleerd om (bedoeld en onbedoeld) strategisch gedrag te vertonen om positief beoordeeld te worden. Dit onbedoeld en bedoeld strategisch gedrag werd reeds in hoofdstuk 1 besproken.

Kwaliteitszorg en zelfevaluatie

Proportioneel toezicht moet, zo blijkt uit de beleidstheorie, resulteren in de ontwikkeling van kwaliteitszorg in scholen. Kwaliteitszorg in scholen heeft betrekking op alle maatregelen die, op school- en klasniveau, worden ondernomen om de kwaliteit van het onderwijs te behouden en te verbeteren (Scheerens e.a., 2005, p.85). Het betreft alle activiteiten die zijn gericht op het formuleren van kwaliteitsdoelen, en het bereiken, behouden en systematisch verbeteren van de onderwijskwaliteit. Zelfevaluatie van scholen maakt onderdeel uit van de kwaliteitszorg van de school. De school verzamelt informatie over het onderwijs en de kwaliteitsdoelen, om daarmee beslissingen te kunnen nemen over het behoud of de verbetering van de kwaliteit van de school.

Beleidsmakers gaan ervan uit dat scholen de beperking van de intensiteit en frequentie van het toezicht als een beloning ervaren, en dat scholen daarom worden gestimuleerd om een kwaliteitszorgsysteem te implementeren. Uit onderzoek van Emmelot, Karsten, Ledoux en Vermeulen (2004, p.11) blijkt echter dat de meeste scholen de inspectiebezoeken ervaren als een stimulans voor hun schoolontwikkeling. Hieruit kan worden afgeleid dat scholen een inperking van toezicht waarschijnlijk niet zullen ervaren als een beloning. Het is dus maar de vraag of scholen tijd en energie willen investeren in het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem wanneer zij regelmatig een externe kwaliteitsbeoordeling van de inspectie krijgen waarover ze tevreden zijn.

Indien scholen kwaliteitszorg en zelfevaluatie ontwikkelen zou dat, zo blijkt uit de beleidstheorie, moeten resulteren in het behoud of de verbetering van onderwijskwaliteit. Een tweede punt van discussie betreft de plausibiliteit van deze relatie. Hendriks, Doolaard en Bosker (2002) beargumenteren dat het interne karakter van de informatieverzameling en beoordeling van de kwaliteit van een school in ieder geval goede voorwaarden voor verbete-

ring biedt. Leerkrachten zullen eerder geneigd zijn om een verandering door te voeren wanneer het initiatief daarvoor in de school ligt. Het collectief bediscussiëren van evaluatiere-sultaten vergt, volgens Scheerens e.a. (2005), bovendien een collaboratieve aanpak en stimuleert coördinatie in scholen. Het reflecteren op eventuele verbeteracties zou een lerende attitude van het schoolteam kunnen stimuleren, evenals de identificatie van moge-lijkheden voor verdere professionele ontwikkeling.

In ieder geval geldt dat in de zelfevaluatie de juiste onderwijsinhoudelijke thema's aan de orde moeten worden gesteld. Aangezien de kwaliteitszorg en zelfevaluatie van scholen volgens beleidsmakers tot een effectievere school moeten leiden, gaat het hier om de school-effectiviteitsbevorderende kenmerken. Deze werden in het vorige hoofdstuk besproken.

Hendriks, Doolaard en Bosker (2002) formuleren nog andere criteria voor kwaliteits-zorg en zelfevaluatie in scholen. Kwaliteitszorgsystemen zouden moeten aansluiten bij bestaande gegevens in de school zodat de zelfevaluatie geen extra last voor de school ople-vert. Het zelfevaluatie-instrument zou bovendien flexibel in gebruik moeten zijn. Doolaard en Karstanje (2001) beargumenteren daarnaast dat het kwaliteitszorgsysteem informatie moet geven over processen die verbetering behoeven. Dat betekent dat informatie moet worden verzameld over de mate waarin de bestaande situatie overeenkomt met de beoogde situatie. De school zal een missie moeten hebben over de gewenste situatie waarin meer wordt omschreven dan alleen een hoog slaagpercentage bij de eindtoets en een klein aantal zittenblijvers.

Scheerens e.a. (2005, p. 109/110) geven een overzicht van een aantal studies (o.a. Hof-man, Dijkstra, Hofman en de Boom, 2004, en Inspectie van het Onderwijs, 2002) waarin de betrouwbaarheid, validiteit, bruikbaarheid en inhoud van de meest gebruikte kwaliteits-zorgsystemen is beoordeeld. Hiervoor werd gebruik gemaakt van experts die vaststelden of de instrumenten aan bepaalde criteria voldeden. Ten aanzien van de betrouwbaarheid stel-den experts van de Inspectie van het Onderwijs bijvoorbeeld als voorwaarde dat het zelfeva-luatieinstrument gebruik moet maken van toetinstrumenten met gestandaardiseerde toets-scores. Uit deze studie blijkt dat de meeste systemen maar beperkt betrouwbaar zijn. Hofman e.a. (2004) onderzochten een groter aantal kwaliteitszorgsystemen en conclude-ren daarentegen dat de meeste systemen redelijk betrouwbare informatie opleveren. Zij constateren echter dat de validiteit beperkt is en dat de inhoud (en overeenstemming met schooleffectiviteitsbevorderende factoren) verschilt per instrument. Slechts een aantal instrumenten kan bovendien worden gebruikt in alle fasen van schoolontwikkeling (plan, do, check, act). Het is niet bekend in welke mate deze systemen daadwerkelijk tot school-verbetering leiden.

Een derde punt van discussie betreft de wijze waarop de inspectie, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, gebruik zou moeten maken van de zelfevaluatie en kwaliteitszorg van scholen. Wanneer de school een betrouwbaar beeld van de kwaliteit van de school presen-teert, behoort de inspectie haar oordeel voor een belangrijk deel op de zelfevaluatie van de school te baseren. De intensiteit en frequentie van het toezicht zou hiermee moeten worden aangepast.

Hoewel er nog weinig bewijs voorhanden is over de mogelijke gevolgen van deze wijze van proportioneel toezicht, waarschuwt een aantal auteurs voor mogelijk onbedoelde en ongewenste gevolgen hiervan. Janssens (2005) beargumenteert, op basis van onderzoek in andere disciplines, dat scholen de neiging hebben om in verantwoordingsdocumenten niet

HOOFDSTUK 2

te rapporteren over risicovolle beleidsbeslissingen, wanneer een ‘buitenstaander’ meeleeft. Scholen willen zich, volgens Scheerens e.a. (2005), wellicht beschermen tegen misverstanden en kritiek van buitenaf. Hierdoor kunnen zij de neiging hebben om de zelfevaluatie naar eigen hand te zetten en een beter beeld van zichzelf te presenteren dan in werkelijkheid het geval is. Matthews en Sammons (2004) constateerden dat sommige (Engelse) scholen gebruik maken van twee zelfevaluatie, waarbij de resultaten van de zelfevaluatie voor de inspectie een positiever beeld van de school presenterden.

De kwaliteit van de zelfevaluatie, die door de inspectie wordt gebruikt voor de oordeelsvorming over een school, moet dus in ieder geval kritisch worden bekeken. Wanneer dat niet gebeurt, bestaat het risico dat de inspectie onbetrouwbare oordelen over de kwaliteit van scholen uitspreekt. Dat heeft ook consequenties voor de mate waarin het toezicht adequaat kan opereren als feedbacksysteem en als middel voor schoolverbetering.

Marktmechanisme

De Wet op het onderwijstoezicht bepaalt dat het oordeel van de inspectie openbaar moet worden gemaakt. Deze openbaarmaking bedoelt ouders te faciliteren bij het kiezen van een school en het stimuleren van een gekozen school tot verdere verbetering. Deze gedachtegang past bij een opvatting over onderwijs als een markt waar de vraag van ouders naar onderwijs, en het aanbod van onderwijs door scholen elkaar ontmoeten. De mechanismen die hierbij ontstaan zouden, zonder tussenkomst van een overheid of andere centrale instantie, moeten leiden tot optimale interactie tussen individuen, groepen en organisaties, en daarmee tot een optimale productie en verdeling van goederen en diensten. Door het publiceren van gegevens van scholen zouden goed presterende scholen meer leerlingen moeten aantrekken, terwijl slecht presterende scholen door een gebrek aan aanmeldingen uiteindelijk moeten sluiten.

De Onderwijsraad (2001) bespreekt in welke mate er in het onderwijs sprake is van een markt, en komt tot de conclusie dat dit eigenlijk niet het geval is. De voorwaarden voor een optimale markt, zoals volledig vrije concurrentie en vrije keuze in aanbod, worden beperkt door overheidsregulering over bijvoorbeeld kerndoelen, schoolgrootte, formatievoorschriften en lestijden. Vrijwel het gehele onderwijs wordt, volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), gekenmerkt door vaste programma's. Scholen hebben dus maar beperkt de mogelijkheid om hun onderwijsaanbod aan te passen aan wensen van ouders.

De Onderwijsraad (2001, p.56) beredeneert dat scholen hiertoe ook maar een beperkte noodzaak zullen voelen aangezien ouders maar een zeer beperkt deel van de rekening voor het onderwijs betalen. Het huidige (bekostigings)systeem zit, volgens Waterreus (2003), zo in elkaar dat scholen weinig prikkels ervaren om goed te presteren. Ook zwakke scholen zijn verzekerd van voldoende leerlingeninstroom, en zwakke docenten houden hun salaris.

Ook aan de vraagkant stemmen de verwachtingen van beleidsmakers niet overeen met de realiteit. Meerdere studies (o.a. Onderwijsraad, 2001, p.56; Dronkers en Veenstra, 2001) tonen aan dat ouders in ieder geval beperkt geïnteresseerd zijn in de beoordeling van de leerprestaties van een school. Deze maken, naast informatie over onderwijsleerprocessen, deel uit van het oordeel van de inspectie.

Uit onderzoek blijkt dat ouders ook beperkt zijn geïnteresseerd in de informatie over onderwijsleerprocessen. Ze hechten vooral belang aan de kindgerichtheid van een school (Karsten en Visscher, 2001; Herweijer en Vogels, 2005). Dijkstra en Witziers (2001) constateren op basis van een literatuurstudie dat ouders ook de sfeer, het pedagogisch klimaat, de veiligheid, de regels, de reputatie van de school en de begeleiding van leerlingen belangrijk vinden. Deze zaken komen maar voor een deel terug in het inspectieoordeel. Als ouders juridische procedures tegen een school starten hebben deze, volgens de Onderwijsraad (2001, p.61) veelal te maken met randvoorwaardelijke zaken zoals veranderingen in schooltijden, wachtlijsten voor speciale scholen, of bevorderingsbeslissingen.

Ouders zouden de beoordeling van de inspectie moeten gebruiken om scholen aan te spreken op mogelijke kwaliteitsverbetering en om een school te kiezen. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) voelen ouders zich echter te afhankelijk van de school om de rol van soevereine consument, die stuurt en beoordeelt op zich te nemen. Ouders zullen zich daarom over het algemeen waarschijnlijk weinig bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs.

Het oordeel van de inspectie blijkt ook maar een beperkte rol te spelen in de schoolkeuze van ouders. Schoolkeuze van ouders wordt vooral bepaald door de sfeer in de school, de bereikbaarheid van de school en de denominatie (Bosker en Scheerens, 1999, p.62; Onderwijsraad, 1999, p.21; Herweijer en Vogels, 2005). Voorzover de kwaliteit van de school een rol speelt, gebruiken vooral middenklasse en hoger opgeleide ouders informatie over de kwaliteit van een school in de schoolkeuze (Karsten en Visscher, 2001, p.51; Dijkstra en Witziers, 2001, p.148). De meeste ouders hebben, als zij de informatie al tot zich nemen, moeite met het interpreteren ervan (Karsten en Visscher, 2001, p.42; Visscher, 2004). Volgens Dronkers en Veenstra (2001, p. 33) kan maar 2% van de variantie in groei van scholen worden verklaard door de beoordeling van het rendement en de leerprestaties van scholen.

Behalve dat de voorwaarden voor effecten van de publicatie van de beoordeling van de inspectie grotendeels ontbreken, kan het openbare oordeel ook tot neveneffecten leiden.

Onderzoek in Engeland en Frankrijk (verzameld door de Onderwijsraad, 1999, p.45-47), waar informatie over kwaliteit van scholen al langer wordt gepubliceerd, laat zien dat een openbaar oordeel kan leiden tot toenemende selectiviteit in de toelating van leerlingen. Leerlingen die de gemiddelde leerprestaties omlaag kunnen halen worden geweerd. Ook blijken scholen een sterkere focus op examens te leggen doordat zij zich concentreren op de examenvakken waarover wordt gepubliceerd, ten nadele van andere onderwijsinhouden en niet cognitieve aspecten. Scholen besteden ook relatief veel aandacht aan borderline leerlingen die met relatief geringe inspanningen naar een hoger prestatieniveau kunnen worden gebracht. De publicatie van informatie over kwaliteit van scholen kan ook leiden tot demotivatie van leerkrachten wanneer zij individueel verantwoordelijk worden gehouden voor examenprestaties en wanneer er publieke waardering ontbreekt voor andere onderwijsactiviteiten. Een laatste neveneffect is de verminderde bereidheid tot samenwerking tussen scholen.

Vooraf scholen met lagere opbrengsten zijn volgens Bosker en Scheerens (1999) geneigd tot oneigenlijke activiteiten als gevolg van de publicatie van de beoordeling van hun leerprestaties. De scholen met de hogere opbrengsten geven aan dat zij andere maatregelen nemen, zoals het optimaliseren van het functioneren van de schoolorganisatie, de leerlingbegeleiding en het selectie- en determinatiebeleid alsmede vakinhoudelijke verbeteringen.

HOOFDSTUK 2

Schoolverbetering

Beleidsmakers gaan ervan uit dat duidelijkheid over sterke en zwakke punten in de school, draagvlak voor het waarderingskader en verantwoordelijkheidsgevoel van scholen, voldoende condities zijn voor verbetering van scholen als gevolg van toezicht. Succesvolle verbetering hangt, volgens Geijsel (2001) en Reezigt (2001), echter ook af van interne kenmerken van de school zoals samenwerking tussen docenten en transformationeel leiderschap. Deze kenmerken maken onderdeel uit van de verandercapaciteit van de school. Een school met veel verandercapaciteit is in staat om een veranderproces in te zetten en met succes af te ronden. De school als lerende organisatie, samenwerking tussen leerkrachten en transformatief leiderschap zijn belangrijke voorwaarden hiervoor (Hooge, 1998; Geijsel, Slegers, en Van den Berg, 1999; Reezigt, 2001; Leithwood, Jantzi, en Mascall, 2002). Deze voorwaarden worden hieronder verder besproken.

Een lerende organisatie voert, volgens Geijsel, Van den Berg en Slegers (1999, p. 178), bewust beleid om de leercapaciteit op alle niveaus in de organisatie voortdurend uit te breiden, ten behoeve van een optimalisatie van de effectiviteit van de organisatie. De nadruk ligt daarbij op participatie van leerkrachten in de besluitvorming, samenwerking tussen leraren en een gedeelde visie. Een dergelijke school is, volgens Reezigt (2001), bereid om te reflecteren op de wijze waarop de dingen worden gedaan. Veranderen is een dagelijkse bezigheid, waarbij scholing en deskundigheidsbevordering voortdurend worden ingezet vanuit de behoefte om te leren en te verbeteren. Op sterk innovatieve scholen heeft men, volgens Geijsel, Van den Berg en Slegers (1996), een persoonlijke groei-behoefte en wil men zich professioneel scholen. De informatie over de vormen van scholing, die belangrijk zijn voor de school, is bekend en de mogelijkheden daarvoor zijn aanwezig. De teamvergadering vormt over het algemeen het belangrijkste besluitorgaan. De invloed van leerkrachten, bij de beleids- en besluitvorming, wordt voortdurend gestimuleerd.

Docenten spelen een cruciale rol bij het doorvoeren van veranderingen. Alleen wanneer docenten zich betrokken voelen bij een innovatie, en in staat zijn om de innovatie door te voeren, gebeurt het volgens Geijsel (2001) ook werkelijk. Deze betrokkenheid wordt bepaald door de mate waarin docenten zichzelf in staat achten om de gestelde veranderdoelen te bereiken, de afstemming van persoonlijke doelen op de visie van de school, de onzekerheidstolerantie van docenten en hun opvattingen over het onderwijs. De schoolleider kan deze betrokkenheid vergroten door docenten een rol te geven in de besluitvorming (Hooge, 1998), of door ze zeggenschap en supervisie over de (implementatie van de) innovatie te geven (van den Berg en Vandenberghe, 1981; Reezigt, 2001). In hoog innovatieve scholen werken leerkrachten (op verschillende manieren en klassenoverstijgend) samen, er bestaat een open sfeer, en er is vertrouwen in elkaar (Geijsel e.a., 1996).

Bij het implementeren van een verandering zal, volgens Reezigt (2001), een persoon of een groep personen het voortouw moeten nemen. Dat hoeft niet persé de schoolleider te zijn, maar deze is volgens Van den Berg en Vandenberghe (1981) wel het best in staat tot het formuleren van een visie, het verwerven van draagvlak bij docenten en het verwerven van middelen vanuit de omgeving om deze visie uit te voeren.

Volgens Geijsel (2001) is er pas sprake van een visie als doelen met docenten worden besproken, en docenten participeren in de uitvoering daarvan. Een dergelijke participatie

komt vooral tot stand wanneer docenten het gevoel hebben dat de schoolleider achter hen staat, hun opvattingen respecteert en hen ondersteunt wanneer zich problemen voordoen. Effectieve schoolleiders delen verantwoordelijkheid en macht, tonen interesse in hun leerkrachten en weten wat er speelt in de klas. Ze zijn in staat om de administratieve werklast te beperken, zodat ruimte overblijft voor het doorvoeren van verandering (Geijsel, 2001). Deze elementen worden, onder andere door Geijsel (2001, p.16), verder uitgewerkt in een omschrijving van transformatief leiderschap. Een transformatieve schoolleider bevordert de betrokkenheid en motivatie van leerkrachten die nodig is om verbeteringen door te voeren. Deze schoolleider initieert, ondersteunt en stuurt processen van visieontwikkeling aan, hij stimuleert leerkrachten tot leren door het bieden van intellectuele uitdaging en door evaluatie en reflectie. Hij erkent en herkent leerkrachten als individuele professionals en belooft inzet en goed werk.

Een (succesvol) verbetertraject verloopt, volgens een aantal auteurs, in vier fasen: (1) diagnose, (2) initiatie, mobilisatie en adoptie, (3) implementatie of initieel gebruik en (4) continuatie, incorporatie of institutionalisatie (Fullan, 1991; Huberman en Miles, 1984; Stringfield, 2002).

In de diagnosefase gaat de school na wat er verbeterd zou moeten worden, en welke elementen (doelen, mensen en externe en interne invloeden) daarmee samenhangen. De diagnose kan door een externe partij worden uitgevoerd, zolang de school het gevoel heeft controle te hebben over dit proces.

Vervolgens neemt de school in de initiatiefase een beslissing over het doorvoeren van de verandering. Docenten maken in deze fase een afweging, waarin zij de invloed van de innovatie op hun eigen tijdsbesteding en kennis meewegen.

Eerste ervaringen, met het doorvoeren van de verandering, worden opgedaan in de implementatiefase. Deze fase duurt doorgaans twee of drie jaar, waarin ook aanpassingen in de verandering worden aangebracht. Dat gebeurt, volgens Huberman en Miles (1984), vooral wanneer docenten het idee hebben dat de innovatie een grote verandering betekent in de wijze waarop zij lesgeven, of wanneer de innovatie de werkwijze in de hele school beïnvloedt. De neiging bestaat om de innovatie aan te passen aan de huidige manier van werken, met het risico dat de innovatie wordt afgezwakt. Dat geldt vooral voor omvangrijke innovaties, waarbij docenten de vrijheid krijgen tot aanpassingen. De vrijheid om aanpassingen te doen, leidt alleen tot een hoger gebruik van de innovatie wanneer docenten zich al betrokken voelen bij de implementatie ervan.

De verandering is geïncorporeerd wanneer zij deel uitmaakt van de dagelijkse gang van zaken op een school. Hiervoor is een kritische hoeveelheid bestuurders en docenten nodig die de innovatie goed kan uitvoeren, en zich daarvoor blijvend wil inzetten. Nieuw personeel moet ondersteuning krijgen in het gebruik van de innovatie. Een innovatie is, volgens Stringfield (2002), geïncorporeerd wanneer in ieder geval eenderde van het personeel in een school aan de slag is met de vernieuwing, en wanneer het makkelijker is om de vernieuwing verder door te voeren dan deze terug te draaien.

De totale tijdsbesteding van initiatie tot institutionalisatie neemt, volgens Van den Berg en Vandenberghe (1981), drie tot vijf jaar in beslag bij middelmatig complexe innovaties en vijf tot tien jaar bij complexe innovaties.

HOOFDSTUK 2

Slavin (geciteerd door Visscher, 2002, p. 51) verwacht, op basis van ervaring met grote veranderprojecten, dat slechts 10% van de scholen in staat is om op eigen kracht te veranderen. In deze scholen heeft schoolontwikkeling geresulteerd in een visie over de verandering die moet worden doorgevoerd, welke de school kan behalen zonder externe hulp. De grootste hoeveelheid scholen voelt eigenlijk geen behoefte om te innoveren; alleen bewezen innovatiepakketten met duidelijke handleidingen en implementatievoorschriften, ondersteund door deskundigheidsbevordering, kunnen ervoor zorgen dat deze scholen veranderen. De 10% die op eigen kracht kan veranderen behoeft waarschijnlijk geen toezicht om tot verbetering te komen, of is in ieder geval in staat om aanbevelingen van de inspectie op eigen kracht door te voeren. De overige 90% heeft daarbij waarschijnlijk ondersteuning nodig.

2.5 CONCLUSIES

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen, zoals omschreven aan het begin van het hoofdstuk, beantwoord. De effecten die worden beoogd in de Wet op het onderwijstoezicht, de wijze waarop ze zouden moeten ontstaan, en de mate waarin deze veronderstellingen consistent en empirisch gefundeerd zijn en precieze definities bevatten, worden besproken. Ook wordt ingegaan op de effecten en neveneffecten die worden verwacht wanneer de beleidstheorie wordt geïmplementeerd zoals bedoeld en scholen zich gedragen zoals verwacht.

Beoogde effecten van toezicht volgens de Wet op het onderwijstoezicht

Beoogde effecten van toezicht werden in kaart gebracht met behulp van een reconstructie van de assumpties die ten grondslag liggen aan de Wet op het onderwijstoezicht. Analyse van documenten, zoals de Wet op het onderwijstoezicht en de Memorie van toelichting bij de wet, liet zien dat beleidsmakers met het toezicht, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, kwaliteitsverbetering van het onderwijs beogen. Kwaliteit valt uiteen in enerzijds een waarborgniveau en anderzijds kwaliteit opgevat in de zin van de 'toegevoegde waarde' van een school op de leerresultaten van leerlingen.

Van het waarborgniveau van onderwijskwaliteit wordt, in de wet (en in daaraan gerelateerde documenten), geen definitie gegeven. Sommige uitspraken verwijzen naar een bepaald minimumniveau, dat samenhangt met de deugdelijkheidseisen waaraan scholen moeten voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen. Andere uitspraken maken duidelijk dat ook andere bepalingen over onderwijskwaliteit tot een minimumniveau behoren. Aangezien het waarderingskader beide bevat, vormt dit kader een uitgangspunt voor de omschrijving van beoogde effecten. Uit hoofdstuk één bleek dat het kader is gebaseerd op condities voor schooleffectiviteit, vooral op klasniveau. Een effectieve school biedt toegevoegde waarde door de leerlingen op het prestatieniveau te brengen dat van hen mag worden verwacht op grond van hun instroomniveau.

Ontstaan van effecten volgens de Wet op het onderwijstoezicht

De beleidstheorie geeft ook inzicht in de wijze waarop beoogde effecten volgens beleidsmakers behoren te ontstaan. In de beleidstheorie worden drie onderdelen van toezicht onderscheiden, namelijk toezicht op kwaliteit, een proportionele werkwijze en het openbare oordeel.

Toezicht op kwaliteit houdt in dat de inspectie scholen beoordeelt met een waarderingskader, en scholen feedback geeft over hun sterke en zwakke punten. Scholen die als zwak zijn beoordeeld krijgen intensiever toezicht en moeten een verbeterplan bij de inspectie indienen dat wordt gemonitord. In sterke scholen zou de inspectie alleen een dialoog moeten aangaan met scholen over de thema's die verbeterd kunnen worden. Proportioneel toezicht houdt in dat scholen met goede kwaliteit en goede kwaliteitszorg minder frequent en intensief worden bezocht. Het laatste onderdeel betreft de publicatie van de beoordeling van scholen via Internet.

Alle drie de onderdelen van toezicht behoren tot verbetering van scholen te leiden. De beoordeling van de inspectie behoort scholen inzicht te geven in de zwakke punten die moeten worden verbeterd. Beleidsmakers gaan ervan uit dat scholen zich verantwoordelijk voelen voor het doorvoeren van verbeteringen, dat zij de beschikbare beleidsruimte hiervoor gebruiken, en dat zij het waarderingskader van de inspectie (en verbeterthema's die daaruit voortkomen) onderschrijven, en daardoor de, door de inspectie geconstateerde, zwakke punten in een verbetertraject willen opnemen.

De proportionele werkwijze zou scholen moeten stimuleren om een kwaliteitszorgsysteem te implementeren. Beleidsmakers gaan ervan uit dat scholen kwaliteitszorg zullen invoeren wanneer zij, voor goede kwaliteit en een goed werkend kwaliteitszorgsysteem, worden beloond met minder intensief en frequent toezicht. Kwaliteitszorg zou scholen in staat moeten stellen om zelf inzicht te krijgen in sterke en zwakke punten en om de zwakke punten te verbeteren.

Het openbare oordeel van de inspectie is vooral voor ouders van leerlingen bedoeld. Zij zouden het oordeel van de inspectie moeten gebruiken bij het kiezen van een school, en om de schooldirecteur aan te spreken op mogelijke verbeteringen van de school. Beleidsmakers verwachten dat scholen zich altijd willen verbeteren en dat zij de inbreng van ouders waarderen en hierbij willen gebruiken. Ook gaan beleidsmakers ervan uit dat ouders kritisch en mondig zijn, en het oordeel van de inspectie kunnen begrijpen. Ook de geïnformeerde schoolkeus van ouders zou scholen moeten stimuleren om kwalitatief goed onderwijs aan te bieden.

Verbeterprocessen naar aanleiding van toezicht op kwaliteit, de proportionele werkwijze en het openbare oordeel behoren te leiden tot verbetering van de toegevoegde waarde van de school.

Evaluatie van de beleidstheorie

De mate van consistentie, van precieze definiëring en van empirische houdbaarheid van de assumpties uit de beleidstheorie werd vastgesteld met behulp van wetenschappelijke bevindingen over schooleffectiviteit, school improvement, feedbacksystemen, kwaliteitszorg en zelfevaluatie en marktmechanismen. Vooral de empirische houdbaarheid geeft inzicht in de effecten en neveneffecten die van toezicht mogen worden verwacht wanneer de Wet op het onderwijstoezicht wordt geïmplementeerd overeenkomstig de assumpties in de beleidstheorie en wanneer scholen zich gedragen zoals verwacht.

De evaluatie maakte allereerst duidelijk dat integratie van de deugdelijke eisen en kwaliteitsaspecten in het waarderingskader van de inspectie inconsistent is met de vereiste dat inspecteurs deze moeten scheiden in het geven van feedback en het beoordelen of een school sterk of zwak is. Wat betreft het criterium 'precieze definiëring' bleek vooral het 'waarborgniveau van kwaliteit' onduidelijk omschreven te zijn. In de vorige paragraaf werd reeds

HOOFDSTUK 2

omschreven dat de condities voor schooleffectiviteit worden gebruikt om dit beoogde effect van toezicht te specificeren. Een waarborgniveau van toezicht werd hier omschreven als de condities voor onderwijseffectiviteit op klasniveau (zoals leertijd, gestructureerde instructie en gelegenheid om te leren) die bijdragen aan de toegevoegde waarde van de school.

De evaluatie bood daarnaast inzicht in een aantal aanvullende condities en criteria die nodig geacht worden voor het bereiken van effecten van toezicht. Aangezien het toezicht is te vergelijken met een feedbacksysteem (zowel toezicht als een feedbacksysteem zijn extern informatiesystemen die de school voorzien van betrouwbare informatie over haar prestaties en functioneren), werden eisen aan dergelijke systemen omschreven. Deze eisen betroffen de accuraatheid en bruikbaarheid van dergelijke systemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van het systeem aan kenmerken van de school en haar context, en het ondersteunen van gebruikers bij het interpreteren van de gepresenteerde informatie.

Proportioneel toezicht zou moeten leiden tot ontwikkeling van kwaliteitszorg en zelfevaluatie in scholen. Uit onderzoek blijkt echter dat scholen toezicht ervaren als een stimulans voor verdere ontwikkeling en verbetering van de school. Het is dus maar de vraag of scholen de proportionele werkwijze als een beloning zullen ervaren en daardoor kwaliteitszorg zullen ontwikkelen. Literatuur over kwaliteitszorg en zelfevaluaties maakte in ieder geval duidelijk dat kwaliteitszorg onder andere betrouwbaar, valide en bruikbaar moet zijn en inhoudelijk moet zijn afgestemd op de kenmerken van schooleffectiviteit om tot verbetering van de effectiviteit van de school te kunnen leiden.

De evaluatie maakte ook duidelijk dat het openbare oordeel pas beoogde acties van ouders en verbetering in scholen tot stand brengt wanneer er sprake is van 'vrij' aanbod van onderwijs, dat wil zeggen zonder overheidsregulering die aanbodbeperkend werkt. Ook kan het openbare oordeel van de inspectie de vraag van ouders naar onderwijs pas ondersteunen wanneer het oordeel aansluit bij de informatievraag van ouders, en bij hun mogelijkheden voor informatievergaring en informatieverwerking.

Voor succesvolle verbetering werd ook een aantal aanvullende condities geformuleerd. Scholen moeten over verandercapaciteit beschikken om verbetering door te kunnen voeren. In scholen met veel verandercapaciteit werken leerkrachten coöperatief samen, is er sprake van transformationeel leiderschap, en kan de school worden getypeerd als een lerende organisatie. Wanneer deze variabelen niet in scholen aanwezig zijn, blijkt op grond van het literatuuronderzoek, dat scholen alleen verbetering doorvoeren wanneer zij door hun omgeving worden ondersteund met bijvoorbeeld kant en klare innovatiepakketten.

Verwachte effecten en neveneffecten

Van een aantal van de (in de beleidstheorie en in de evaluatie) omschreven condities, namelijk de eisen aan kwaliteitszorg en zelfevaluatie van scholen, de voorwaarden voor effecten van het openbare oordeel van de inspectie en de aanwezigheid van verandercapaciteit in scholen, is bekend dat ze niet allemaal en/of niet in alle scholen aanwezig zijn. Slechts een deel van de, door scholen gebruikte, kwaliteitszorgsystemen is valide en betrouwbaar, slechts een deel stemt overeen met schooleffectiviteitsbevorderende factoren, en slechts een deel kan worden gebruikt in alle fasen van schoolontwikkeling. Het openbare oordeel komt maar voor een deel overeen met interesses van ouders en ouders voelen zich veelal afhankelijk van een school. Slechts een beperkt aantal scholen blijkt tot slot over de capaciteit te beschikken om complexe verbeteringen succesvol door te voeren.

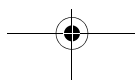
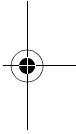
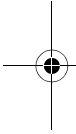
Daarnaast is toezicht slechts één van de factoren in de context van de school. Er zijn nog andere organen, zoals het bestuur van de school of de landelijke overheid, die invloed uitoefenen op de school en die de agenda voor schoolverbetering bepalen. De inspectie heeft weinig mogelijkheden om verbetering af te dwingen, en zal hierin soms moeten 'concurreren' met andere partijen en andere belangen. Er is dus voldoende reden om bescheiden te zijn over verwachtingen van verbetering van de toegevoegde waarde van een school als gevolg van toezicht.

Neveneffecten zijn het gevolg van bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag van scholen, zoals fraude en het verbeteren van kwantificeerbare korte termijn doelen ten koste van moeilijker meetbare lange termijn doelen. Uit hoofdstuk 1 bleek dat beide het gevolg kunnen zijn van een gebrek aan overeenstemming in de doelen zoals uitgewerkt in het waarderingskader en de doelen van de school, en een gebrek aan kwaliteit van het waarderingskader. Eén van de veronderstellingen in de beleidstheorie is dat de inspectie overleg pleegt met belangenorganisaties om het draagvlak voor het waarderingskader te vergroten, en om ervoor te zorgen dat er in het waarderingskader realistische eisen aan scholen worden gesteld. Vooral het bevorderen van het draagvlak in scholen voor het waarderingskader wordt in de literatuur (zie de bespreking van strategisch gedrag in hoofdstuk 1 aan de hand van Smith, 1995) noodzakelijk geacht voor het voorkomen van strategisch gedrag van scholen. Deze bepaling kan dus bijdragen aan het voorkomen van neveneffecten.

Wat betreft de kwaliteit van het waarderingskader is bekend dat de inspectie experts betreft bij het ontwikkelen van het waarderingskader. Door de proportionele werkwijze kan de gegevensverzameling van de inspectie worden geïntegreerd in administratieve systemen van scholen. Of het overleg met belangenorganisaties daadwerkelijk tot draagvlak leidt, en of het waarderingskader aan de kwaliteitseisen voldoet is echter niet bekend. Ook is niet bekend of deze eisen voldoende zijn om neveneffecten volledig te voorkomen.

Uit de evaluatie van de beleidstheorie in dit hoofdstuk bleek in elk geval dat het openbare oordeel tot neveneffecten kan leiden, zoals scholen die marketingactiviteiten opzetten om meer leerlingen aan te trekken en scholen die leerlingen waren die het prestatieniveau van de school kunnen verlagen. Neveneffecten van proportioneel toezicht zijn niet bekend. Engels onderzoek laat echter zien dat sommige scholen twee versies van zelfevaluaties maken, waarbij de versie voor de Engelse inspectie een positiever beeld presenteert dan de versie voor intern gebruik (Matthews en Sammons, 2004). Ook proportioneel toezicht zou dus bedoeld strategisch gedrag kunnen voortbrengen.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe inspecteurs de Wet op het onderwijstoezicht implementeren. Implementatieproblemen worden besproken, evenals de implicaties daarvan voor verwachtingen van effecten en neveneffecten van toezicht.



3 IMPLEMENTATIE VAN DE WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT;

Werkwijzen van onderwijsinspecteurs

3.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk werd uiteen gezet hoe toezicht, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, tot beoogde effecten behoort te leiden. De inspectie houdt toezicht op kwaliteit, hanteert een proportionele werkwijze en maakt het oordeel over de kwaliteit van scholen openbaar. De beleidstheorie uit het vorige hoofdstuk maakte duidelijk hoe deze drie activiteiten tot verbetering van de toegevoegde waarde van scholen zou moeten leiden. De beleidstheorie bevat echter beperkt aanwijzingen voor, of omschrijvingen van werkwijzen van inspecteurs. In dit hoofdstuk staan deze werkwijzen centraal.

De werkwijzen van inspecteurs, die worden verwacht op basis van de beleidstheorie, worden vergeleken met de werkwijzen die in deze deelstudie worden vastgesteld. Discrepancies tussen deze twee, wijzen op implementatiefouten wanneer de Wet op het onderwijstoezicht duidelijke richtlijnen bevat over werkwijzen van inspecteurs en wanneer de Wet op het onderwijstoezicht voorschrijft dat deze werkwijzen op het moment van onderzoek (medio 2003) al uitgevoerd moeten worden. Aangezien uit de beleidstheorie blijkt dat de Wet op het onderwijstoezicht geen bepalingen bevat die aan beide voorwaarden voldoen, zal alleen over implementatieproblemen worden gesproken. Van implementatieproblemen is sprake wanneer er een discrepantie is tussen verwachte en daadwerkelijke werkwijzen; ze wijzen op onderdelen van de Wet op het onderwijstoezicht die op meerdere manieren kunnen worden geïnterpreteerd.

De resultaten van dit onderzoek worden gebruikt om na te gaan welke effecten en neveneffecten mogen worden verwacht. De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord.

- Hoe implementeren inspecteurs de Wet op het onderwijstoezicht?
- Welke implementatieproblemen treden daarbij op?
- Hoe waarschijnlijk is het dat beoogde effecten optreden?
- Hoe waarschijnlijk is het dat neveneffecten optreden?

Alvorens te omschrijven hoe deze deelstudie is uitgevoerd en wat daarvan de resultaten zijn, wordt eerst beschreven hoe inspecteurs toezicht zouden moeten houden om in lijn met de Wet op het onderwijstoezicht te handelen. Deze beschrijving leidt tot een aantal veronderstellingen over werkwijzen van inspecteurs die verder worden onderzocht in deze deelstudie.

HOOFDSTUK 3

3.1.1 Toezicht op kwaliteit

Het eerste onderdeel van de beleidstheorie over 'toezicht op kwaliteit' werd in het vorige hoofdstuk in tabel 2.1 weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat het eerste deel van toezicht op kwaliteit op alle scholen van toepassing is, en dat het tweede deel alleen moet worden ingezet op sterke óf op zwakke scholen. Het deel dat is bedoeld voor alle scholen bevat een aantal activiteiten dat de inspectieorganisatie, of inspecteurs zouden moeten uitvoeren. Zo wordt gesproken over het *beoordelen van scholen* met een waarderingskader (dat een oordeel mogelijk maakt over de toegevoegde waarde van de school en de aspecten van onderwijskwaliteit die daarvoor nodig zijn), en over het *ontwikkelen van het waarderingskader* in overleg met het veld, zodat het waarderingskader (voor scholen) haalbare eisen bevat en het kader kan rekenen op draagvlak in scholen. Tot slot wordt aangegeven dat de inspectie over *alle relevante informatie moet beschikken*, en dat zij de *sterke en zwakke kanten van de school duidelijk moet maken*.

Een aantal van deze activiteiten zal vooral door de inspectieorganisatie worden uitgevoerd, zoals het ontwikkelen van een waarderingskader dat aan de gestelde eisen voldoet, en het plegen van overleg met het veld over het waarderingskader. Het beoordelen van scholen, het zorgen voor alle relevante informatie over een school, en scholen inzicht geven in hun sterke en zwakke kanten is daarentegen vooral de taak van individuele inspecteurs. Hieronder wordt beschreven hoe inspecteurs deze taken zouden moeten uitvoeren tijdens een schoolbezoek, en in de voorbereiding en afronding daarvan. Voorzover de beleidstheorie hierover geen duidelijke voorschriften bevat is gebruik gemaakt van interne notities van de inspectie over de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht¹ en beoordelingsleidraden van de inspectie.

Het verzamelen van relevante informatie vindt plaats voorafgaand aan het bezoek wanneer scholen vragen voor de inspectie op papier moeten beantwoorden en relevante documenten moeten opsturen. Tijdens het bezoek verzamelen inspecteurs informatie door middel van gesprekken, documentanalyse en lesobservaties. Inspecteurs behoren daarbij gebruik te maken van gespreksleidraden en observatieformulieren. Deze informatie moet leiden tot een beoordeling van de aandachtspunten, indicatoren en kwaliteitsaspecten die in het waarderingskader zijn omschreven. De inspectie heeft in beoordelingsrichtlijnen omschreven welke (norm)aandachtspunten door inspecteurs moeten worden gebruikt om een beoordeling van een indicator te geven, en welke (norm)indicatoren moeten worden gebruikt voor de beoordeling van een kwaliteitsaspect. Het oordeel behoort inzicht te geven in de sterke en zwakke punten van de school. Alle inspecteurs zouden dus informatie moeten verzamelen over aandachtspunten, indicatoren en kwaliteitsaspecten met behulp van gespreksleidraden en observatieformulieren. Tevens zouden ze de beoordelingsrichtlijnen moeten gebruiken om de indicatoren en kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader te beoordelen.

In het standaardrooster van een schoolbezoek is aan het eind van het bezoek een terugkoppeling van de beoordeling (en daarmee van de sterke en zwakke punten) aan de school ingepland. Daarnaast krijgt elke school na het bezoek een rapport, waarin de sterke en zwakke punten worden omschreven en de beoordeling wordt gepresenteerd. Hiermee wordt, zoals

1. Intern memorandum over pilots PO en VO, dd 19 juli 2002; Inspectienota 'eenduidig, transparent en proportioneel; inspectietoezicht na de bestandsopname', dd januari 2001; Interne notitie 'Veranderend toezicht; de Inspectie van het Onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht, verwerkt medio 2002.

beoogd in de beleidstheorie, feedback over sterke en zwakke punten gegeven. De verschillende gesprekken tijdens het bezoek (met leerkrachten, de intern begeleider en de directeur) bieden aanvullende mogelijkheden voor inspecteurs om sterke en zwakke punten met de school te bespreken. Inspecteurs zouden dus feedback moeten geven over sterke en zwakke punten van de school aan leerkrachten, de intern begeleider en de directeur.

Samengevat worden dus de volgende activiteiten in alle scholen verwacht:

- Alle inspecteurs verzamelen informatie over de aandachtspunten, indicatoren en kwaliteitsaspecten in het waarderingskader met behulp van gespreksleidraden en observatieformulieren.
- Alle inspecteurs gebruiken de beoordelingsrichtlijnen om de norm aandachtspunten, de norm indicatoren en de norm kwaliteitsaspecten te beoordelen.
- Alle inspecteurs geven feedback aan leerkrachten, de intern begeleider en de directeur over de sterke en zwakke punten van de school.

De beleidstheorie omschrijft daarnaast een aantal werkwijzen dat alleen in sterke, óf zwakke scholen behoort te worden uitgevoerd. In sterke scholen zouden inspecteurs een *dialog* met de school moeten aangaan over sterke en zwakke kanten in de school. In deze dialoog zouden inspecteurs een onderscheid moeten aanbrengen in deugdelijkheids-eisen en kwaliteitsaspecten, en *alleen moeten aangeven wát de school moet verbeteren* en welke beleidsruimte ze daarbij hebben, zonder daarbij te omschrijven *hóe* ze dat zou moeten doen. In sterke scholen zouden inspecteurs tevens *gebruik moeten maken van de zelfevaluatie* van scholen.

Zwakke scholen zouden echter, zo blijkt uit de beleidstheorie, vooral de adviezen van inspecteurs moeten opvolgen. Inspecteurs behoren ook duidelijk te maken welk *traject van intensief toezicht* er na het bezoek volgt. Dit traject kan bestaan uit het indienen van een verbeterplan dat wellicht wordt ondersteund met maatregelen van de minister. Intensief toezicht betekent dat scholen vaker worden bezocht, en dat er aanvullende kwaliteitsaspecten worden beoordeeld die inzicht kunnen bieden in de oorzaken van onderpresteren. De beleidstheorie omschrijft daarnaast eveneens dat inspecteurs in zwakke scholen moeten *aangeven hóe de school zich kan verbeteren*. Hieronder wordt besproken hoe inspecteurs het toezicht op sterke en zwakke scholen zouden moeten uitvoeren om in lijn met de Wet op het onderwijstoezicht te handelen. Aan de hand van de evaluatie van de beleidstheorie kan worden geconstateerd dat een onderscheid in sterke en zwakke scholen moeilijk is te maken op basis van (alleen) de deugdelijkheids-eisen, aangezien deze in het waarderingskader worden geïntegreerd met de kwaliteitsaspecten. Uit het onderwijsverslag van de inspectie (2003, p. 123) blijkt welke oplossing hiervoor is gekozen. Het onderscheid in sterke en zwakke scholen wordt in het onderwijsverslag gemaakt op basis van de gemiddelde scores van leerlingen op de toets aan het eind van de basisschool, de kwaliteit van het leerstofaanbod, de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren en de kwaliteit van de leerlingenzorg. Deze onderdelen uit het waarderingskader bevatten een mix aan kwaliteitsaspecten en deugdelijkheids-eisen. Het onderdeel 'de kwaliteit van de leerlingenzorg' kan bijvoorbeeld worden gerelateerd aan de deugdelijkheids-eis over het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen (art. 8, lid 1 WPO) en het voorzien in een voortgangsregistratie omtrent de ontwikkeling van leerlingen die extra zorg behoeven (art. 8, lid 6). De 'kwaliteit van de leerlingenzorg' wordt door de inspectie echter in een aantal onderliggende indicatoren uitgewerkt, zoals een indicator over de coördinatie van de leerlingenzorg of een indica-

HOOFDSTUK 3

tor over het gebruik van handelingsplannen voor leerlingen die zorg nodig hebben. Een aantal van deze indicatoren heeft geen wettelijke basis, waardoor er geen sprake meer is van een één-op-één relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de onderdelen uit het waarderingskader die worden gebruikt om sterke en zwakke scholen te onderscheiden. Er wordt dus geen onderscheid aangebracht in de deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten in het bepalen van de kwaliteit van een school.

De werkwijzen die betrekking hebben op dit onderscheid zullen dus waarschijnlijk ook niet worden uitgevoerd. Het betreft dan in ieder geval de, in de beleidstheorie omschreven, dialoog met sterke scholen waarin een onderscheid in deugdelijkheidseisen en kwaliteitsaspecten moet worden aangebracht.

Het, in de beleidstheorie omschreven, resterende verschil in werkwijzen op sterke en zwakke scholen is het op een sterke school aangeven wát er moet of kan worden verbeterd (en niet hóe de school dat kan doen) en het gebruik maken van de zelfevaluatie van de school (hetgeen bij proportioneel toezicht verder wordt uitgewerkt). Zwakke scholen behoren intensief toezicht te krijgen dat bestaat uit extra bezoeken en het indienen van een verbeterplan dat wordt gemonitord door inspecteurs. Intensief toezicht impliceert dat inspecteurs na het bezoek contact houden met de school over verbeteringen die worden doorgevoerd, en nagaan of de school het verbeterplan uitvoert en gemaakte afspraken voor verbetering nakomt. Inspecteurs zouden in zwakke scholen tevens moeten aangeven hoe de school verbeteringen kan doorvoeren.

Uit het onderwijsverslag van de inspectie (2002, p.8) blijkt dat in de periode 1998-2002, gemiddeld circa 4% van de scholen zwak is. Dat betekent dat inspecteurs maar op een minderheid van de scholen intensief toezicht zouden moeten houden, en aan een minderheid van de scholen suggesties moeten geven over de wijze waarop scholen verbeteringen kunnen doorvoeren.

Samengevat wordt dan ook het volgende verwacht:

- Alle inspecteurs houden op een beperkt aantal scholen intensief toezicht door afspraken te maken over verbetering die door de school worden uitgewerkt in een verbeterplan, en door (na het bezoek) contact met de school te houden over verbeteringen die worden doorgevoerd.
- Alle inspecteurs geven aan een beperkt aantal scholen suggesties over hóe verbetering kan worden doorgevoerd.

3.1.2 Proportioneel toezicht

Proportioneel toezicht werd in het vorige hoofdstuk in tabel 2.2 omschreven, en houdt in dat de inspectie de intensiteit en frequentie van het toezicht beperkt naarmate scholen hun eigen kwaliteitszorg beter hebben ontwikkeld en betere kwaliteit leveren. De inspectie zou in staat moeten zijn om, op basis van zelfevaluaties van scholen, een valide en betrouwbaar beeld te krijgen van (zwakke) scholen. De beleidstheorie omschrijft nog een aantal andere activiteiten dat nodig is om proportioneel toezicht mogelijk te maken, dan wel dat mogelijk wordt door proportioneel toezicht. Het betreft allereerst het voeren van overleg over de proportionele werkwijze met belangenorganisaties in het onderwijsveld, zodat proportioneel toezicht op draagvlak in scholen kan rekenen. Deze activiteit is vooral bedoeld voor de inspectie-organisatie. Dat geldt ook voor het efficiënter benutten van de beschikbare capaciteit aan inspecteurs voor intensief toezicht op zwakke scholen. Wanneer de inspectie in

staat is om, met behulp van zelfevaluaties van scholen, efficiënt de kwaliteit van scholen te beoordelen, kan zij vooral zwakke scholen extra inplannen voor een schoolbezoek. Individuele inspecteurs hebben waarschijnlijk vooral de taak om de kwaliteit van de zelfevaluaties te beoordelen, en om de informatie in deze zelfevaluaties te gebruiken bij het beoordelen van de school. Wanneer de zelfevaluatie maar over een beperkt aantal onderdelen in het waarderingskader betrouwbare en valide informatie geeft, zullen inspecteurs aanvullende informatie moeten verzamelen door middel van een schoolbezoek. Dat zal vooral het geval zijn in zwakke scholen en in scholen met beperkte kwaliteitszorg. Verwacht wordt dus dat:

- Alle inspecteurs de kwaliteit van zelfevaluaties van scholen vaststellen.
- Alle inspecteurs de (betrouwbare en valide onderdelen van de) zelfevaluatie van scholen gebruiken voor het beoordelen van scholen.
- Alle inspecteurs informatie verzamelen over de onderdelen in het waarderingskader waarover scholen geen betrouwbare en valide zelfevaluatie hebben uitgevoerd.

3.1.3 Openbaar oordeel

Effecten van het openbare oordeel zouden, zo blijkt uit de beleidstheorie (zie tabel 2.3), vooral tot stand moeten komen door activiteiten van ouders en scholen. De taak van de inspectie behelst het regelmatig, onafhankelijk en toegankelijk openbaar maken van de beoordeling; de inspectie behoort ook het onderwijsaanbod transparanter te maken, en behoort een kwaliteitsbeeld van het onderwijs aan een individuele school te geven.

De beoordeling van scholen wordt door de inspectie openbaar gemaakt via Internet met behulp van zogenaamde kwaliteitskaarten waarin de score van de school op de kwaliteitsaspecten wordt gepresenteerd. Daarbij kan ook het volledige rapport worden gelezen. Individuele inspecteurs zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van een school, maar hebben geen rol in het bepalen van de wijze waarop de beoordeling openbaar wordt gemaakt. Aangezien zij echter onderdeel uitmaken van de inspectie-organisatie, mag wel worden verwacht dat zij het belang van het functioneren van het openbare oordeel erkennen. Het volgende wordt dus verwacht:

- Alle inspecteurs vinden het belangrijk om een rapport te schrijven dat toegankelijk is voor ouders.
- Alle inspecteurs vinden het belangrijk dat ouders kennis nemen van de beoordeling van de school.
- Alle inspecteurs vinden het belangrijk dat ouders de school stimuleren om zich te verbeteren.

3.2 METHODE

Allereerst zijn oriënterende interviews gehouden met veertien inspecteurs om inzicht te krijgen in de wijze waarop de drie onderdelen van de Wet op het onderwijstoezicht door inspecteurs worden uitgevoerd. Op basis hiervan is een vragenlijst samengesteld die via het Internet aan alle inspecteurs primair onderwijs is aangeboden. De resultaten van deze vragenlijst maken duidelijk hoe inspecteurs toezicht houden, en welke implementatieproblemen daarbij optreden.

HOOFDSTUK 3

3.2.1 Oriënterende interviews

3.2.1.1 RESPONDENTEN

De geïnterviewde inspecteurs zijn geselecteerd op basis van het regiokantoor waar men werkt en de hoeveelheid uitgevoerde toezichtbezoeken. De verwachting was dat deze kenmerken van invloed zijn op het resultaat. In elk regiokantoor worden afspraken over de uitvoering van het toezicht gemaakt die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop de Wet op het onderwijstoezicht wordt geïmplementeerd. Ervaring van inspecteurs kan daarbij ook een rol spelen. Inspecteurs met meer ervaring hebben bijvoorbeeld langer gewerkt in de situatie vóór de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht. In deze situatie golden (deels) andere regels; er was bijvoorbeeld nog geen sprake van proportioneel toezicht. Het aantal afgelegde bezoeken is een indicatie voor de hoeveelheid ervaring van inspecteurs. De kenmerken van de geïnterviewde inspecteurs blijken goed overeen te komen met de kenmerken van de populatie inspecteurs (zie bijlage 4).

3.2.1.2 OPZET INTERVIEW

Aan de geïnterviewde inspecteurs werden allereerst dezelfde stellingen over assumpties uit de beleidstheorie voorgelegd als die aan de beleidsmakers zijn voorgelegd in het interview over de beleidstheorie van de Wet op het onderwijstoezicht. Daarop volgde een aantal aanvullende vragen over hoe men de verschillende functies van de Wet op het Onderwijstoezicht in praktijk brengt. Tot slot werd een aantal vragen gesteld over de verschillende onderdelen van het bezoek, zoals de onderwerpen die men aan de orde stelt in gesprekken, de aandachtspunten bij het observeren van lessen, en de wijze waarop inspecteurs kwaliteitsverbetering van een school proberen te stimuleren. Ook werden inspecteurs bevraagd over de wijze waarop zij hun werkwijzen aanpassen aan verschillen tussen scholen. De interviewopzet is te vinden in bijlage 5.

3.2.2 Vragenlijst

De resultaten van de interviews zijn gebruikt voor de constructie van een vragenlijst over de werkwijzen van inspecteurs. De vragenlijst is in verschillende rondes uitgetest met zeven inspecteurs en tevens besproken met een methodoloog. De testrondes leverden vooral tekstuele verbeteringen op en een inkorting van de vragenlijst.

3.2.2.1 RESPONDENTEN

De vragenlijst over werkwijzen van inspecteurs is via Internet aangeboden aan alle inspecteurs primair onderwijs. De vragenlijst is ingevuld door 54 inspecteurs; dat betekende een respons van 58%. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 51,4 jaar. De jongste respondent is 34 jaar, de oudste 61 jaar. Respondenten zijn gemiddeld 7,7 jaar werkzaam als inspecteur toezicht. De meeste respondenten zijn man (57%).

In tabel 3.1 is een aantal achtergrondkenmerken, zoals geslacht, aantal jaarlijkse en periodieke kwaliteitsonderzoeken en regiokantoor waar men werkt, van de respons en non-responsgroep weergegeven. Vergelijking van de respons met de non-respons op deze kenmerken, met behulp van een t-toets, laat zien dat de verschillen niet significant zijn. Dat betekent dat er geen reden is om aan te nemen dat de non-responsgroep verschilt van de responsgroep in de onderzochte achtergrondkenmerken.

Tabel 3.1 Kenmerken van de inspecteurs die de vragenlijst hebben ingevuld (n = 54) en de inspecteurs die de vragenlijst niet hebben ingevuld (n=39)

	Respons	Non-respons
Aantal mannen	58,2%	57,9%
Aantal vrouwen	42,1%	41,8%
Gemiddeld aantal jaarlijkse onderzoeken per inspecteur	52,3	53,6
Gemiddeld aantal periodieke kwaliteitsonderzoeken per persoon	24,9	22,8
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Utrecht	18,2%	0,0%
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Groningen	7,3%	21,1%
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Eindhoven	16,4%	18,4%
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Breda	12,7%	21,1%
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Haarlem	14,5%	21,1%
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Zoetermeer	12,7%	13,2%
Inspecteurs werkzaam bij regiokantoor Zwolle	18,2%	5,3%

Significantie naar geslacht: chi-square = 0.16 (df=1) sig. = 0.69 (2-zijdig)

Significantie naar regiokantoor: chi-square = 8.06 (df=6) sig. = 0.23 (2-zijdig)

Significantie bezoeken JO: t= -0.6 (df=96) sig. = .547 (2-zijdig)

Significantie bezoeken PKO: t= -1,5 (df=96) sig. = .122 (2-zijdig)

3.2.2.2 CONSTRUCTIE VAN DE VRAGENLIJST

In de vragenlijst werden vragen gesteld over:

- Informatie verzamelen (16 items)
- Beoordelen (35 items)
- Feedback geven over positieve en negatieve punten (12 items)
- Suggesties geven over de wijze van verbetering (11 items)
- Afspraken maken en vragen om een verbeterplan (11 items)
- Becomentariëren van verbeterplannen (6 items)
- Monitoren van verbetering na het bezoek (11 items)
- Algemene middelen om scholen te stimuleren (12 items)

Alle antwoordcategorieën vormen een vijfpuntsschaal. Inspecteurs beantwoordden de vragen door aan te geven in hoeveel schoolbezoeken een bepaalde werkwijze wordt uitgevoerd (altijd: in alle schoolbezoeken; meestal: in het merendeel van de schoolbezoeken; gemiddeld: in ongeveer de helft van de schoolbezoeken; soms: in een minderheid van de schoolbezoeken; nooit: in geen enkel schoolbezoek). De vragenlijst is te vinden in bijlage 6.

HOOFDSTUK 3

3.3 RESULTATEN

In deze paragraaf wordt beschreven hoe inspecteurs de Wet op het onderwijstoezicht implementeren. Elk onderdeel van de wet wordt apart besproken.

3.3.1 Toezicht op kwaliteit

Toezicht op kwaliteit werd aan de hand van de beleidstheorie uitgewerkt als het verzamelen van informatie aan de hand van gespreksleidraden en observatieformulieren, het beoordelen van de kwaliteit van alle scholen met behulp van een waarderingskader en beoordelingsrichtlijnen, en het geven van feedback over sterke en zwakke punten aan de directeur, de intern begeleider en leerkrachten in alle scholen. Wanneer uit de beoordeling blijkt dat de school zwak is, zouden inspecteurs verbetersuggesties moeten geven, afspraken moeten maken over verbetering die worden uitgewerkt in een verbeterplan, en verbetering van de school na het bezoek moeten monitoren. In deze paragraaf wordt eerst omschreven hoe inspecteurs scholen beoordelen en feedback geven. Vervolgens komen de werkwijzen in zwakke scholen aan de orde.

3.3.1.1 INFORMATIE VERZAMELEN

In het gesprek met de directeur gebruikt 37% van de respondenten altijd of meestal de gespreksleidraad, in het gesprek met een groep leerkrachten 23%. De leidraad wordt in het gesprek met de intern begeleider vaker gebruikt, namelijk door 54% van de respondenten in alle of de meeste schoolbezoeken.

De lesobservatieformulieren worden door 91% van de respondenten in alle schoolbezoeken gebruikt. Vooral het eerste blad om identificatiegegevens in te vullen en het scoringsformulier voor het onderwijsleerproces zijn populair (96% van deze groep respondenten gebruikt deze bladen altijd of meestal). De andere twee bladen, namelijk het tijdschrijfschema en het scoringsformulieren voor andere indicatoren dan het onderwijsleerproces, worden maar door 20% en 15% van de respondenten altijd of meestal ingevuld.

3.3.1.2 BEOORDELEN

Uit de vragenlijst blijkt dat 80% van de respondenten altijd of meestal de aandachtspunten beoordeelt; 94% van de respondenten beoordeelt altijd of meestal de indicatoren, en 94% beoordeelt de kwaliteitsaspecten altijd of meestal. Tabel 3.2 geeft een overzicht van de wijze waarop de beoordelingsrichtlijnen worden gebruikt. Daaruit blijkt dat de meeste inspecteurs meer aandachtspunten en indicatoren, dan de voorgeschreven norm, gebruiken om tot een beoordeling te komen.

Tabel 3.2 Beoordelen van scholen door inspecteurs (n = 54)

	Alle	Meeste	Norm	Enkele	Geen
Aantal aandachtspunten dat wordt gebruikt voor beoordeling van een indicator	20%	44%	35%	0%	0%
Aantal indicatoren dat wordt gebruikt voor beoordeling van een kwaliteitsaspect	39%	32%	30%	0%	0%

3.3.1.3 FEEDBACK

De resultaten van de vragenlijst (zie tabel 3.3) laten zien dat door vrijwel alle respondenten, in alle of de meeste schoolbezoeken, feedback wordt gegeven aan de directeur en de intern begeleider. Leerkrachten krijgen maar beperkt feedback over sterke en zwakke punten van (hun) lessen.

Tabel 3.3 Feedback van inspecteurs aan basisscholen (in alle of de meeste schoolbezoeken) (n=54)

	Individuele leerkracht	Groep leerkrachten	Intern begeleider	Directeur
Feedback over sterke punten (in lessen, leerlingvolgsysteem en school)	30%	37%	91%	96%
Feedback over zwakke punten (in lessen, leerlingvolgsysteem en school)	26%	30%	91%	98%

3.3.1.4 AFSPRAKEN EN VERBETERPLANNEN

Uit tabel 3.4 blijkt dat ongeveer eenderde van de respondenten altijd of meestal afspraken maakt over de thema's waarop de school zich gaat verbeteren, over de wijze waarop de school zich gaat verbeteren en over de termijn waarbinnen scholen deze verbetering moeten doorvoeren. Respondenten vragen in mindere mate om een verbeterplan, en laten ook maar beperkt weten waar het verbeterplan over moet gaan.

3.3.1.5 MONITOREN VAN VERBETERING

Het monitoren van verbetering kan bestaan uit het becommentariëren van verbeterplannen van de school, het nagaan hoe de school zich ontwikkelt en of gemaakte afspraken worden nagekomen of niet.

Uit de vragenlijst blijkt dat 72% van de respondenten verbeterplannen becommentarieert die scholen opsturen. Uit de onderstaande tabel blijkt dat deze groep respondenten vooral commentaar geeft op de concreetheid van de plannen en de prioriteiten voor verbetering die in het plan worden gesteld.

HOOFDSTUK 3

Tabel 3.4 Inhoud van afspraken die inspecteurs met basisscholen maken en de mate waarin zij om verbeterplannen vragen (in alle of de meeste schoolbezoeken) (n=54)

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
Afspraken maken over de thema's waarop de school zich gaat verbeteren	11%	28%	19%	32%	11%
Afspraken maken over de wijze waarop de school zich gaat verbeteren	4%	20%	17%	32%	28%
Een termijn voor verbetering afspreken	20%	22%	13%	37%	7%
Vragen om een verbeterplan	6%	22%	19%	48%	6%
Laten weten waar het verbeterplan over moet gaan	6%	13%	14%	44%	22%

Tabel 3.5 Becomentariëren van verbeterplannen van scholen door inspecteurs (in alle of de meeste schoolbezoeken) (n=54)

	Concreet- heid	Haalbaar- heid	Gestelde prioriteiten	Omschrijving van verantwoordelijk- heden	Evaluatie van realisatie verbeterplan
Becommentariëren van verbeterplannen	59%	32%	56%	15%	43%

Circa 35% van de respondenten heeft na het bezoek contact met alle of de meeste scholen over de ontwikkeling van de school. Uit tabel 3.6 blijkt dat slechts een beperkt aantal respondenten (circa 15-20%) altijd of meestal nagaat of scholen de gemaakte afspraken voor verbetering nakomen. Hiervoor gebruiken ze verschillende middelen, zoals telefonisch contact, het sturen van een herinnering, het opvragen van documenten bij de school, en het vragen om een melding wanneer verbeteringen zijn doorgevoerd.

Tabel 3.6 Wijze waarop en mate waarin inspecteurs controleren of basisscholen de gemaakte afspraken nakomen (in alle of de meeste schoolbezoeken) (n=54)

	Telefonisch contact	Sturen van herinnering	Documenten opvragen	Vragen om een melding
Nagaan of scholen afspraken voor verbetering nakomen	15%	15%	19%	19%

3.3.1.6 VERBETERSUGGESTIES

In de vragenlijst werd een onderscheid gemaakt tussen procesmatige verbetersuggesties waarbij de inspecteur aangeeft welke hulp voor verbetering de school kan inschakelen (zoals een onderwijsbegeleidingsdienst), en inhoudelijke verbetersuggesties die betrekking hebben op verbeteringen die de school zelf kan doorvoeren. Uit de onderstaande tabel blijkt dat meer dan de helft van de respondenten in alle of de meeste schoolbezoeken verbeter-suggesties (zowel inhoudelijk als procesmatig) geeft aan de directeur en de intern begelei-

der. Individuele leerkrachten, of een groep leerkrachten krijgen van circa 15-44% van de inspecteurs in alle of de meeste schoolbezoeken verbeteringsuggesties.

Tabel 3.7 Wijze waarop en mate waarin inspecteurs verbeteringsuggesties geven (in alle of de meeste schoolbezoeken) (n=54)

	Individuele leerkracht	Groep leerkrachten	Intern begeleider	Directeur
Procesmatige verbeteringsuggesties	20%	28%	56%	56%
Inhoudelijke verbeteringsuggesties	15%	44%	57%	63%

3.3.2 Proportioneel toezicht

Uit de interviews blijkt dat er, medio 2003, nog vrijwel geen sprake is van proportioneel toezicht. Inspecteurs meldden in de interviews dat de documenten die scholen aan de inspectie sturen geen zelfevaluatie of resultaten van kwaliteitszorg bevatten. Bovendien beschikt de inspectie, medio 2003, ook nog niet over beoordelingsinstrumenten om zelfevaluaties van scholen mee te beoordelen.

3.3.3 Openbaar oordeel

Uit de vragenlijst blijkt dat 52% van de respondenten het belangrijk vindt om een toegankelijk rapport te schrijven; 67% van de respondenten vindt het belangrijk dat ouders kennis nemen van de beoordeling van de school. Slechts 4% van de respondenten ziet ouders echter als actoren in de verbetering van scholen. In de interviews geeft één van de inspecteurs aan dat het niet de bedoeling is om ouders te stimuleren om kritisch te zijn, aangezien zij alleen in het belang van hun eigen kind handelen.

3.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk werd beschreven hoe inspecteurs de Wet op het onderwijstoezicht uitvoeren. In deze paragraaf wordt vervolgens ingegaan op de geconstateerde implementatieproblemen. Deze werden in de inleiding omschreven als een discrepantie tussen vastgestelde werkwijzen en werkwijzen die werden verwacht op basis van de beleidstheorie. De Wet op het onderwijstoezicht kan op deze onderdelen op meerdere manieren worden geïnterpreteerd, hetgeen er toe kan leiden dat de wet niet wordt geïmplementeerd zoals bedoeld. De paragraaf wordt afgerond met mogelijke implicaties van de resultaten voor verwachte effecten en neveneffecten van toezicht.

Implementatie Wet op het onderwijstoezicht

In de inleiding van dit hoofdstuk werden, op basis van de beleidstheorie uit het vorige hoofdstuk, verwachtingen uitgesproken over de wijze waarop inspecteurs zouden moeten handelen om toezicht te houden in lijn met de bedoelingen van de Wet op het onderwijstoezicht. Verwacht werd dat inspecteurs toezicht op kwaliteit houden door, met behulp van gespreksleidraden en observatieformulieren, informatie te verzamelen over de aandachts-

HOOFDSTUK 3

punten, indicatoren en kwaliteitsaspecten in het waarderingskader. Deze informatie zouden zij moeten gebruiken om, aan de hand van beoordelingsrichtlijnen, de school te beoordelen. Met behulp van deze beoordeling behoren zij leerkrachten, de intern begeleider en de directeur feedback te geven over de sterke en zwakke punten van de school. Zij zouden alleen in zwakke scholen intensief toezicht moeten houden (door een verbeterplan te vragen en verbetering te monitoren); ook zouden zij alleen aan zwakke scholen suggesties moeten geven over de wijze waarop verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

Naar aanleiding van de omschrijving van proportioneel toezicht in de beleidstheorie werd verwacht dat inspecteurs de kwaliteit van de zelfevaluatie van scholen vaststellen, dat zij de valide en betrouwbare onderdelen van de zelfevaluatie van scholen gebruiken om scholen te beoordelen, en dat zij in scholen informatie verzamelen over de onderdelen in het waarderingskader waarover scholen geen betrouwbare en valide zelfevaluatie hebben uitgevoerd.

Tot slot werd verwacht dat inspecteurs het belangrijk vinden om een rapport te schrijven dat toegankelijk is voor ouders, dat zij het van belang vinden dat ouders hiervan kennis nemen en dat zij het belangrijk vinden dat ouders de school stimuleren om zich verder te verbeteren.

Deze verwachtingen werden onderzocht met behulp van interviews met veertien inspecteurs en een vragenlijst aan alle inspecteurs primair onderwijs (respons 58%). Hieruit blijkt dat inspecteurs de meeste observatieformulieren gebruiken om informatie te verzamelen; gespreksleidraden worden vrijwel niet gebruikt. Ook blijkt dat inspecteurs vooral de indicatoren en kwaliteitsaspecten beoordelen, en daarbij de beoordelingsrichtlijn beperkt volgen. De meeste inspecteurs gebruiken meer dan de voorgeschreven norm om tot een beoordeling van de school te komen. Vrijwel alle inspecteurs geven feedback over sterke en zwakke punten aan de school. 'De school' is in dit geval de directeur en de intern begeleider; leerkrachten krijgen maar van ongeveer eenderde van de inspecteurs feedback over sterke en zwakke punten (van bijvoorbeeld hun lessen).

Wat betreft de werkwijzen die alleen voor zwakke scholen zijn bedoeld geeft meer dan de helft van de inspecteurs aan dat zij aan alle of de meeste scholen verbetersuggesties geeft, bijna de helft van de inspecteurs geeft aan met alle of de meeste scholen afspraken over verbetering te maken en bijna eenderde van de inspecteurs zegt alle of de meeste scholen om een verbeterplan te vragen. Alleen het contact met scholen na het bezoek (over bijvoorbeeld het resultaat van de gemaakte afspraken of de implementatie van het verbeterplan) wordt maar door een beperkt aantal inspecteurs met alle of de meeste scholen gehouden. In de interviews geeft een aantal inspecteurs als verklaring dat er slechts beperkte tijd en mogelijkheden zijn om contact met scholen te onderhouden na een bezoek.

Op basis van het onderwijsverslag van de inspectie (2003), waarin staat dat (slechts) circa 4% van de scholen als zwak wordt beoordeeld, werd verwacht dat de zojuist omschreven werkwijzen (maken van afspraken over verbetering, vragen om een verbeterplan, monitoren van de school, en geven van verbetersuggesties) door alle inspecteurs op een beperkt aantal scholen zou worden uitgevoerd. Dat blijkt niet het geval te zijn. Zeker de helft van de inspecteurs geeft aan deze werkwijzen in alle of de meeste scholen te hanteren, en dus niet te beperken tot de zwakke scholen.

In de implementatie van 'toezicht op kwaliteit' worden dus discrepanties zichtbaar op de onderdelen 'verzamelen van informatie over scholen' (gespreksleidraden worden maar beperkt gebruikt), 'beoordelen van scholen' (inspecteurs wegen meer indicatoren en kwali-

teitsaspecten in de beoordeling mee dan de voorgeschreven norm), 'feedback aan de school' (leerkrachten krijgen maar beperkt feedback) en met de werkwijzen die zijn bedoeld voor zwakke scholen (deze worden op meer dan alleen de zwakke scholen ingezet).

Ook bij de implementatie van proportioneel toezicht ontstaan discrepanties tussen de wijze waarop dit onderdeel van het toezicht wordt uitgevoerd en de verwachtingen die hierover werden geformuleerd. Uit de interviews blijkt dat proportioneel toezicht ten tijde van dit onderzoek nog niet wordt uitgevoerd, omdat scholen geen documenten insturen die resultaten van zelfevaluaties bevatten, en omdat de inspectie nog geen leidraden en instrumenten heeft ontwikkeld om zelfevaluaties mee te beoordelen. Of deze situatie, anno 2006, is veranderd, is niet vastgesteld in dit onderzoek.

Wat betreft de implementatie en het functioneren van het openbare oordeel blijkt uit de vragenlijst dat ongeveer de helft van de inspecteurs het belangrijk vindt om een rapport te schrijven dat toegankelijk is voor ouders. Ongeveer tweederde van de inspecteurs vindt het belangrijk dat ouders kennis nemen van de beoordeling van de school. Dat betekent echter niet dat inspecteurs ook belang hechten aan de rol van ouders in de verbetering van scholen; slechts vier procent van de inspecteurs vindt dat ouders hierin een rol moeten hebben. Blijkbaar vinden inspecteurs het niet noodzakelijk dat scholen gebruik maken van commentaar van ouders. Een opmerking van een geïnterviewde inspecteur, dat ouders vooral in het belang van hun eigen kind (in plaats van het belang van de hele school) handelen, biedt hiervoor een verklaring. Inspecteurs hebben echter alleen een rol in het schrijven van een, voor ouders, toegankelijk rapport. De kans op een voor ouders beperkt toegankelijk rapport is dan ook het grootst bij de helft van de inspecteurs die hier geen belang aan hecht.

Verwachte effecten en neveneffecten

In deze alinea wordt besproken welke consequenties de implementatieproblemen kunnen hebben voor de effecten en neveneffecten die, op basis van de beleidstheorie, van toezicht werden verwacht.

Uit het ontbreken van proportioneel toezicht kan worden afgeleid dat effecten die hiermee samenhangen (de ontwikkeling van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering) waarschijnlijk zullen ontbreken, tenzij ze het gevolg zijn van andere vormen van toezicht. Neveneffecten van proportioneel toezicht, zoals scholen die in de zelfevaluatie een irreëel beeld van zichzelf presenteren, zullen waarschijnlijk ook (nog) niet aan de orde zijn. Daarbij wordt aangenomen dat scholen niet anticiperen op de implementatie van proportioneel toezicht. Als ze dat wel doen kan er immers wel sprake zijn van effecten doordat scholen alvast kwaliteitszorg implementeren, of kan er sprake zijn van neveneffecten wanneer scholen de resultaten van zelfevaluaties ten gunste proberen te beïnvloeden.

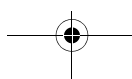
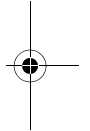
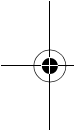
Wat betreft het openbare oordeel is er beperkt aanleiding om verwachtingen over effecten en neveneffecten hiervan, zoals geformuleerd in het vorige hoofdstuk, bij te stellen. In de evaluatie van de beleidstheorie werd geconcludeerd dat effecten van het openbare oordeel waarschijnlijk ontbreken, onder andere omdat de beoordeling van de inspectie niet voldoet aan de informatievraag van ouders, en omdat ouders zich niet zullen opstellen als kritische consument. Individuele inspecteurs zouden door het schrijven van een, voor ouders, toegankelijk rapport ervoor kunnen zorgen dat ouders scholen stimuleren om het onderwijs verder te verbeteren. Ongeveer de helft van de inspecteurs heeft aangegeven hier



HOOFDSTUK 3

belang aan te hechten. Wanneer deze inspecteurs daadwerkelijk een, voor ouders, toegankelijk rapport schrijven kunnen verwachtingen over effecten van toezicht positief worden bijgesteld. Neveneffecten van de publicatie van de beoordeling zijn waarschijnlijk gerelateerd aan het openbare karakter hiervan en niet zozeer aan werkwijzen van individuele inspecteurs. Verwachtingen over neveneffecten van het openbare oordeel, zoals geformuleerd in het vorige hoofdstuk, hoeven dus niet bijgesteld te worden.

De implementatieproblemen betreffende toezicht op kwaliteit impliceren dat een aantal werkwijzen, zoals het geven van verbetersuggesties en het maken van afspraken over een verbeterplan, vaker worden ingezet dan werd verwacht op basis van de beleidstheorie. Op grond van eerder onderzoek naar effecten van toezicht (zie hoofdstuk 1) kan worden verwacht dat deze werkwijzen (vooral feedback en verbetersuggesties en scholen vragen om een verbeterplan) een positieve invloed hebben op verbeteringen in scholen. Wanneer scholen dus meer feedback krijgen en meer verbeterplannen moeten ontwikkelen zullen ze waarschijnlijk ook meer verbetering doorvoeren. Deze implementatieproblemen leiden er dus toe dat van toezicht op kwaliteit, in tegenstelling tot de overige twee onderdelen van de beleidstheorie (proportioneel toezicht en het openbare oordeel), de meeste effecten worden verwacht.





4 SCHOOLVERBETERING EN TOEZICHT

4.1 INLEIDING

In de voorgaande twee hoofdstukken werden de beleidstheorie van de Wet op het onderwijs en de werkwijzen van inspecteurs beschreven. De beleidstheorie gaf inzicht in de wijze waarop toezicht op kwaliteit, proportioneel toezicht en het openbare oordeel via een aantal mechanismen en met een aantal aanvullende condities tot een verbetertraject in scholen zou moeten leiden, en vervolgens tot verbetering van de toegevoegde waarde van de school. De werkwijzen van inspecteurs maakten duidelijk hoe toezicht wordt uitgevoerd en of de wet wordt geïmplementeerd zoals bedoeld. Het deel van de beleidstheorie dat consistent, precies gedefinieerd en empirisch gefundeerd is én wordt geïmplementeerd, wordt gebruikt om, met behulp van case studies, te exploreren in hoeverre scholen zich verbeteren in de richting van de beoogde effecten. De wijze waarop de case studies zijn uitgevoerd en de resultaten daarvan worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarmee worden de volgende vragen beantwoord:

- a. Welke kenmerken van scholen dragen bij aan verbeterprocessen in scholen als gevolg van inspectietoezicht?
- b. Welke kenmerken van toezicht dragen bij aan verbeterprocessen in scholen als gevolg van inspectietoezicht?
- c. Leiden schoolbezoeken tot verbeterprocessen, gegeven bepaalde typen scholen en gedragsstijlen van inspecteurs?

Alvorens in te gaan op de selectie van de cases en de resultaten, wordt eerst omschreven hoe de beleidstheorie en het onderzoek naar de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht door inspecteurs hebben geresulteerd in een aantal veronderstellingen die centraal staan in de case studies.

4.2 PROBLEEMSTELLING

De beleidstheorie schetste drie onderdelen van toezicht, namelijk toezicht op kwaliteit, proportioneel toezicht en een openbaar oordeel. Uit de evaluatie van de beleidstheorie bleek dat over effecten en neveneffecten van het openbare oordeel al relatief veel onderzoek is gedaan. Hieruit blijkt dat de publicatie van de beoordeling van de inspectie waarschijnlijk niet tot beoogde activiteiten van ouders en scholen leiden. De reden hiervan is onder andere dat de elementen in de beoordeling niet aansluiten bij thema's waarin ouders zijn geïnteresseerd; ouders blijken zich bovendien maar beperkt te bemoeien met de kwaliteit van het onderwijs, en scholen zijn maar beperkt in staat om hun onderwijsaanbod aan te passen aan wensen van ouders.

Proportioneel toezicht wordt, zo bleek uit hoofdstuk drie, ten tijde van dit onderzoek nog vrijwel niet geïmplementeerd. De inspectie heeft (medio 2003) nog geen instrumenten ont-

HOOFDSTUK 4

wikkeld om zelfevaluaties van scholen mee te beoordelen, en scholen sturen nog maar beperkt betrouwbare en valide resultaten van zelfevaluaties naar de inspectie. Deze twee onderdelen worden dan ook niet verder onderzocht in de case studies. Toezicht op kwaliteit blijft over. Hoewel uit de evaluatie van de beleidstheorie bleek dat de voorwaarden voor effecten van toezicht op kwaliteit ook niet altijd aanwezig zullen zijn (niet alle scholen zijn bijvoorbeeld in staat om veranderingen succesvol door te voeren), biedt dit onderdeel van de beleidstheorie voldoende mogelijkheden voor verder onderzoek. De belangrijkste afweging ligt in de constatering dat het, in tegenstelling tot de voorwaarden voor effecten van het openbare onderdeel, niet bij voorbaat duidelijk is of deze voorwaarden noodzakelijk zijn voor effecten van toezicht. Wellicht genereert toezicht een veranderproces waarbij de omgeving van de school een leidende rol inneemt, of waarbij de school van overheidswege verplicht wordt te verbeteren. Slavin (geciteerd door Visscher, 2002, p. 51) verwacht dat scholen met beperkte verandercapaciteit door intensieve ondersteuning uit de omgeving, met behulp van bijvoorbeeld kant en klare innovatiepakketten, ook verbeteringen kunnen doorvoeren. Verandercapaciteit is dan waarschijnlijk een minder noodzakelijke voorwaarde voor effecten van toezicht.

De wijze waarop inspecteurs toezicht op kwaliteit implementeren bleek uit het vorige hoofdstuk. De meeste, in dit onderzoek ondervraagde, inspecteurs verzamelen informatie over de indicatoren en kwaliteitsaspecten aan de hand van de observatieformulieren. De meeste, in dit onderzoek ondervraagde, inspecteurs gebruiken meer dan de voorgeschreven norm om tot een beoordeling van de school te komen. Feedback over sterke en zwakke punten van de school wordt vooral aan de coördinator leerlingenzorg (intern begeleider) en de directeur gegeven; maar een beperkt aantal van de ondervraagde inspecteurs geeft feedback aan leerkrachten. Circa de helft tot eenderde van de ondervraagde inspecteurs geeft (altijd of meestal) verbeter suggesties over de wijze waarop een school zich kan verbeteren, maakt afspraken met de school over door te voeren verbetering en vraagt de school om verbetering in een verbeterplan uit te werken. Een beperkt aantal van de ondervraagde inspecteurs heeft na het bezoek contact met de school over door te voeren verbetering.

Uit de beleidstheorie blijkt dat deze werkwijzen ervoor moeten zorgen dat scholen inzicht krijgen in sterke en zwakke punten en dat scholen een verbetertraject behoren te starten om de zwakke punten te verbeteren. Het verbetertraject zou, zo blijkt uit de (evaluatie van de) beleidstheorie, moeten leiden tot een verbetering van de toegevoegde waarde van een school.

Deze verwachtingen resulteren in de volgende veronderstellingen die met behulp van case studies verder worden onderzocht. Bij elke veronderstelling is aangegeven op welke onderdelen, van het reeds beschreven onderzoek, deze is gebaseerd.

1. Naarmate het toezicht meer kenmerken bevat die beogen bij te dragen aan effecten van toezicht, dan zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn. Voorbeelden van deze kenmerken zijn het geven van onvoldoendes in de beoordeling, feedback en verbeter suggesties, afspraken over verbetering, en de monitoring van de school na het bezoek. Deze veronderstelling is afgeleid van het onderdeel uit de beleidstheorie over 'toezicht op kwaliteit' (hoofdstuk 2) en werd verder uitgewerkt in het onderzoek naar de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht (hoofdstuk 3). De werkwijzen van inspecteurs die betrekking hebben op het verzamelen van infor-

matie en het beoordelen van scholen zijn vervangen door het aantal onvoldoendes in de beoordeling, omdat wordt verwacht dat vooral het *resultaat* van de informatieverzameling en beoordeling, namelijk een rapport met een negatieve beoordeling (zie de verwijzing naar Ouston, 1997 in paragraaf 1.3) van invloed is op verbeterprocessen. Een inspectiebezoek leidt naar verwachting tot beperkte verbetering wanneer de school positief is beoordeeld.

2. Naarmate de school over meer verandercapaciteit beschikt, zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn
De rationale voor deze veronderstelling ligt in de evaluatie van de beleidstheorie (hoofdstuk 2).
3. Naarmate de omgeving van de school meer ondersteuning geeft bij het doorvoeren van verbetering, zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn.
Deze veronderstelling is afgeleid uit de evaluatie van de beleidstheorie (hoofdstuk 2).
4. Naarmate er in de school meer verbeterprocessen waarneembaar zijn, is het ontstaan van effecten (zoals verbetering van de toegevoegde waarde van de school) waarschijnlijker.

In de onderstaande veronderstellingen wordt uiteengezet hoe de verbeterprocessen, die onderdeel zijn van de bovenstaande veronderstellingen, tot stand komen na een inspectiebezoek.

5. Naarmate de school meer inzicht heeft in de sterke en zwakke punten die tijdens het bezoek zijn gegeven, accepteert zij meer feedback.
Deze veronderstelling is afkomstig uit het onderdeel van de beleidstheorie over 'toezicht op kwaliteit' (hoofdstuk 2), en is verder gebaseerd op resultaten van de evaluatie van de beleidstheorie (hoofdstuk 2).
6. Naarmate de school meer feedback accepteert, zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn.
Deze veronderstelling is afkomstig van het onderdeel van de beleidstheorie over 'toezicht op kwaliteit' (hoofdstuk 2), en is verder gebaseerd op resultaten van de evaluatie van de beleidstheorie (hoofdstuk 2).
Deze veronderstelling is afkomstig van het onderdeel van de beleidstheorie over 'toezicht op kwaliteit' (hoofdstuk 2), en is verder gebaseerd op resultaten van de evaluatie van de beleidstheorie (hoofdstuk 2).

4.3 METHODE

De veronderstellingen worden onderzocht met behulp van tien case studies. De gekozen aanpak is in lijn met de door Yin (1992) omschreven ideaaltypische aanpak van 'pattern-matching' (patroonvergelijking). Patroonvergelijking houdt in dat er meerdere (rivaliserende) theorieën worden omschreven en worden getoetst met behulp van case study data.

HOOFDSTUK 4

Conclusies worden getrokken door de verwachte patronen, zoals omschreven in de theorieën, te vergelijken met het vastgestelde patroon in de data-analyse.

De cases zijn in dit onderzoek zodanig geselecteerd dat relevante contrasten, die zijn terug te voeren tot de veronderstellingen, zo goed mogelijk zijn gerepresenteerd. Relevante contrasten worden aangebracht door inspecteurs te selecteren die zoveel mogelijk verschillen in kenmerken van toezicht en door scholen te selecteren die verschillen in verandercapaciteit. Van de scholen met veel verandercapaciteit, veel steun uit de omgeving en 'effectbevorderend toezicht' worden de meest positieve uitkomsten (de meeste verbeterprocessen) verwacht, in tegenstelling tot de scholen waarin deze drie thema's beperkt aanwezig zijn.

De methode van patroonvergelijking wordt niet helemaal nageleefd aangezien maar één theoretisch kader (namelijk het kader waarin wordt omschreven hoe 'effectbevorderend' toezicht, verandercapaciteit van de school en de omgeving van de school leidt tot verbeterprocessen als gevolg van toezicht) het uitgangspunt vormt voor het case study onderzoek. Dat betekent dat er alleen sprake is van patroonvergelijking op basis van relevante contrasten *binnen één theorie* in plaats van patroonvergelijking op basis van rivaliserende theorieën. Voor deze handelwijze is gekozen omdat rivaliserende theorieën over het ontstaan van effecten van toezicht (bijvoorbeeld de theorie over effecten van toezicht als gevolg van 'naming and shaming' door publicatie van de beoordeling van de inspectie) in de *evaluatie van de beleidstheorie* al op hun waarde zijn beoordeeld en beperkt valide bleken te zijn. In de case studies worden daarom alleen de onderdelen uit de theorie gevolgd die eerdere toetsing aan de hand van de literatuur hebben doorstaan. Behalve dat hiermee de kans op het onderzoeken van verschijnselen die verbeterprocessen als gevolg van toezicht verklaren wordt vergroot, zorgt deze wijze van inbedding er tevens voor dat de kracht van de conclusies wordt versterkt. Het nadeel van de gekozen aanpak is echter dat de resultaten van de case studies niet worden gebruikt voor het vinden van andere verklaringen voor verbeterprocessen als gevolg van toezicht.

Nu wordt allereerst de selectie van de cases beschreven.

4.3.1 Selectie

De cases zijn geselecteerd door combinaties te maken van inspecteurs waarvan wordt verwacht dat ze variëren in een aantal kenmerken van toezicht zoals omschreven in de veronderstellingen, en scholen waarvan wordt verwacht dat ze variëren in de hoeveelheid verandercapaciteit.

Selectie van inspecteurs

De selectie van inspecteurs is gebaseerd op de aanname dat de keuzes die zij maken voor het hanteren van werkwijzen tijdens een schoolbezoek (in ieder geval deels) zijn gebaseerd op gedragsstijlen. Een gedragsstijl is een typering van de (persoonsgebonden) werkwijze van een inspecteur die niet, of beperkt samenhangt met de kenmerken van de school die hij bezoekt. Er zijn verschillende aanwijzingen voor het bestaan van gedragsstijlen. Savickas en Gottfredson (1999) en Hogan en Blake (1999) omschrijven bijvoorbeeld Holland's theorie, die verklaart hoe bepaalde persoonskenmerken beroepskeuzes beïnvloeden. In deze theorie worden zes persoonlijkheidsstijlen omschreven, namelijk realistisch, onderzoekend, artistiek, sociaal, ondernemend en conventioneel, die samenhangen met beroepsinteresses. Daarnaast bestaat er een grote hoeveelheid literatuur over persoonsken-

merken in algemene zin. Over de 'Big Five' van persoonskenmerken (aanpassing, extraversie, vriendelijkheid, consciëntieus, creativiteit/ nieuwsgierigheid) is, volgens Hogan en Blake (1999, p.51), de meeste overeenstemming. Hieruit wordt afgeleid dat mensen over persoonsgebonden kenmerken beschikken die ook van invloed zijn op hun gedrag in werksituaties.

Hoe deze invloed tot stand komt, en welke gedragsstijlen hieruit kunnen worden afgeleid voor (Nederlandse) onderwijsinspecteurs, is niet op voorhand duidelijk. Onderzoek naar inspecties van bijvoorbeeld mijnen, milieu en organisatiecriminaliteit wijst op twee dimensies van gedragsstijlen. Ponsaers en Hoogenboom (2004) spreken bijvoorbeeld over een onderscheid in gedragsbeïnvloeding en repressie met behulp van sancties. Binnen deze twee uitersten kan een onderscheid worden gemaakt in aanvullende typologieën zoals onderhandelaars, 'vriendelijke bottenbrekers' en diagnosticerende inspecteurs. Sparrow (2000) en Hutter (1989) onderscheiden vergelijkbare typen inspecteurs die enerzijds wet- en regelgeving precies en formeel hanteren bij het beoordelen van objecten van toezicht, die sancties opleggen bij overtreding van de regels en die wantrouwen koesteren jegens het object van toezicht, en anderzijds inspecteurs die een zachtere benadering hanteren door meer resultaatgericht te werken, door objecten van toezicht te overtuigen van noodzakelijke verbetering en door hierover te onderhandelen.

Dat deze verschillen wellicht ook van toepassing zijn op onderwijsinspecteurs blijkt uit onderzoek van Gray en Gardner (1999) die rapporteren over verschillende stijlen van Engelse onderwijsinspecteurs. De resultaten van de interviews en de vragenlijst (zie hoofdstuk drie) duiden ook op twee afzonderlijke gedragsstijlen. In de interviews met inspecteurs over de wijze waarop zij toezicht houden omschrijven inspecteurs dat er verschillende opvattingen bestaan over taken van inspecteurs. Sommige inspecteurs willen vooral bijdragen aan de ontwikkeling van de school, terwijl andere inspecteurs meer de nadruk leggen op het geven van een goede beoordeling van de school. Uit de resultaten van de vragenlijst bleek dat de werkwijzen die zijn bedoeld voor zwakke scholen, door een groot aantal inspecteurs ook (altijd of meestal) op andere scholen wordt ingezet, hetgeen impliceert dat deze werkwijzen niet samenhangen met de kwaliteit van de school.

In de selectie van inspecteurs is dan ook uitgegaan van persoonsgebonden gedragsstijlen van inspecteurs die verschillen in twee dimensies. Deze verschillen worden getypeerd als een onderscheid in een sturende en terughoudende gedragsstijl. Een inspecteur met een sturende gedragsstijl geeft veel feedback en verbeter suggesties, maakt afspraken over hoe de school zich gaat verbeteren en vraagt de school deze verbetering uit te werken in een verbeterplan. Inspecteurs met een terughoudende gedragsstijl laten deze werkwijzen achterwege; zij verzamelen alleen informatie waarmee zij de school beoordelen.

De gedragsstijl van inspecteurs is bepaald aan de hand van twee methoden: de vragenlijst waarmee werkwijzen van inspecteurs in kaart zijn gebracht (zie hoofdstuk drie) en (twee) expertoordelen. Door deze twee methoden te combineren worden mogelijke nadelen van elke methode (zoals sociaal-wenselijk gedrag in vragenlijsten en beperkt inzicht van experts in precieze werkwijzen van inspecteurs) geminimaliseerd en wordt de kans vergroot dat gedrag van inspecteurs overeenkomt met de stijl waarop ze zijn geselecteerd. De resultaten van de vragenlijst (zie voor aanvullende analyses bijlage 7) laten zien dat er inderdaad sprake is van persoonsgebonden verschillen in het geven van feedback en verbeter suggesties, het maken van afspraken en het vragen om een verbeterplan. De 10% inspecteurs (n=6) die de hoogste score en de 10% inspecteurs die de laagste score (n= 6) kregen voor

HOOFDSTUK 4

‘sturend/terughoudend gedrag’, hebben een score 1 voor een ‘sturende gedragsstijl’ en een score 3 voor een ‘terughoudende gedragsstijl’ gekregen.

Ten behoeve van het verkrijgen van een expertoordeel, zijn de volgende inspecteurskenmerken voorgelegd aan de direct leidinggevende van de inspecteur en aan de programma-manager onderzoek en ontwikkeling van de Inspectie van het Onderwijs, met de vraag om voor elke inspecteur aan te geven in welke mate deze een sturende, terughoudende of onbekende gedragsstijl heeft:

- geven van feedback over verbetering van de school
- vragen om en becommentariëren van verbeterplannen
- maken en controleren van afspraken.

De vragenlijst en de twee expertoordelen resulteerden voor elke inspecteur in drie scores. Op basis van de vragenlijst en de expertoordelen werden inspecteurs ingedeeld in drie categorieën: een categorie ‘1’ voor een sturende gedragsstijl, een categorie ‘-1’ voor een terughoudende gedragsstijl, en een categorie ‘0’ wanneer een inspecteur met géén van beide stijlen is te typeren. Elke inspecteur kreeg dus drie scores: een score op basis van de vragenlijst, en twee scores op basis van de twee expertoordelen. De inspecteurs die volgens twee van de drie scores een sturende of terughoudende gedragsstijl hadden (dus een ‘1’ of een ‘-1’), en waarbij de afwijkende score een ‘0’ was, zijn in de eerste selectieronde opgenomen. De volgende tabel laat het resultaat zien van de indeling van inspecteurs in gedragsstijlen in elk instrument.

Tabel 4.1 Indeling van inspecteurs in gedragsstijlen volgens de vragenlijst (n=54) en twee expertoordelen

	Terughoudende gedragsstijl (score -1)	Geen indeling in terughoudende of sturende gedragsstijl (score 0)	Sturende gedragsstijl (score 1)
Indeling op basis van vragenlijst	6	42	6
Indeling volgens expert 1	17	27	10
Indeling volgens expert 2	17	24	13

Selectie van scholen

Scholen zijn geselecteerd op basis van hun antwoorden op een vragenlijst over verandercapaciteit van Geijssel (2003). Aan alle (567) scholen die tot het werkkerrein van de geselecteerde inspecteurs behoren zijn vragenlijsten gestuurd. 190 basisscholen (34%) hebben vragenlijsten ingevuld; in 153 scholen vulden twee leerkrachten de vragenlijst in, terwijl in 37 scholen één leerkracht de vragenlijst invulde. De vragenlijst bevatte items over visie, leiderschap, professionele ontwikkeling, vakmanschap, participatie van leerkrachten in besluitvorming, samenwerking tussen leerkrachten en leren door te veranderen. Vragen hierover konden op een vierpuntsschaal worden beantwoord.

De onderstaande tabel toont de Cronbach's alpha van elke subschaal en van de totale schaal, van de vragenlijst zoals gebruikt in dit onderzoek. De vragenlijst is te vinden in bijlage 8.

Tabel 4.2 Interne consistentie van (sub)schalen verandercapaciteit (totale schaal) basisscholen (n = 343)

Subschaal	Cronbach's alpha	Aantal items
Gedeelde visie	0.81	8
Leiderschap, visie	0.88	5
Leiderschap, individuele consideratie	0.88	5
Leiderschap, intellectuele stimulans	0.90	8
Instructioneel leiderschap	0.90	9
Professionele ontwikkeling	0.88	17
Vakmanschap	0.81	6
Participatie in besluitvorming	0.86	8
Samenwerking	0.83	9
Leren door te veranderen	0.90	18
Verandercapaciteit (totale schaal)	0.96	93

Vergelijking met een referentiegroep van scholen, die dezelfde vragenlijst heeft ingevuld (Geijsel, 2003), laat zien dat de gemiddelde score van de scholen in dit onderzoek hoger ligt dan de score van de referentiegroep; de spreiding in de scores is in dit onderzoek echter groter. De 10% hoogst en de 10% laagst scorende scholen op de variabele 'verandercapaciteit' zijn dan ook geselecteerd; zij vormen waarschijnlijk een groep scholen met respectievelijk veel en weinig verandercapaciteit.

Combinatie van scholen en inspecteurs

Door geselecteerde scholen en inspecteurs te combineren ontstaan cases die verschillen in de kenmerken van toezicht en van scholen zoals omschreven in de veronderstellingen. De onderstaande tabel laat de uiteindelijke onderzoeksgroep zien. De cases bestaan uit tien verschillende scholen en zes verschillende inspecteurs (vijf sturende en één terughoudende). In bijlage 9 worden de scores die scholen behaalden op de vragenlijst over verandercapaciteit, en de factorscore en expertoordelen van inspecteurs voor sturend/terughoudend gedrag weergegeven.

Tabel 4.3 Onderzoeksgroep inspecteurs en scholen case studies

Cases	Gedragstijl inspecteur	Verandercapaciteit school
Case 1	Sturende gedragstijl	Weinig verandercapaciteit
Case 2	Sturende gedragstijl	Weinig verandercapaciteit
Case 3	Sturende gedragstijl	Gemiddelde verandercapaciteit
Case 4	Sturende gedragstijl	Veel verandercapaciteit
Case 5	Sturende gedragstijl	Veel verandercapaciteit
Case 6	Sturende gedragstijl	Veel verandercapaciteit
Case 7	Gemiddelde gedragstijl	Weinig verandercapaciteit
Case 8	Terughoudende gedragstijl	Gemiddelde verandercapaciteit
Case 9	Terughoudende gedragstijl	Veel verandercapaciteit
Case 10	Terughoudende gedragstijl	Veel verandercapaciteit

HOOFDSTUK 4

4.3.2 Dataverzameling

Dataverzameling vond plaats aan de hand van interviews, een schriftelijke bevraging, observatie tijdens het bezoek en analyse van documenten zoals inspectierapporten, schoolgids en schoolplan¹. De onderstaande tabel toont op welk moment, en op welke wijze respondenten zijn bevraged.

Tabel 4.4 Tijdstip bevraging respondenten (directeur, coördinator leerlingenzorg en leerkracht) case studies

		Tijdstip			
		<i>Vier weken voor het bezoek</i>	<i>Vier weken na het bezoek</i>	<i>Drie maanden na het bezoek</i>	<i>Zes maanden na het bezoek</i>
Respondenten	<i>Directeur</i>	Mondeling interview	Mondeling interview	Telefonisch interview	Schriftelijke bevraging
	<i>Coördinator leerlingenzorg</i>	Mondeling interview	Mondeling interview		
	<i>Leerkracht</i>	Mondeling interview	Mondeling interview		

Tabel 4.5 bevat een overzicht van de kenmerken die in de dataverzameling aan bod zijn geweest. Behalve de onderdelen uit de veronderstellingen (zoals de effectbevorderende kenmerken van toezicht, of verandercapaciteit van scholen, zie paragraaf 4.2) is de dataverzameling ook gericht op de verbeterplannen van de school voorafgaande aan het bezoek. Inzicht hierin is nodig om na te gaan of de verbeterprocessen na het bezoek daadwerkelijk het gevolg zijn van het inspectiebezoek. In de vragenlijst, zes maanden na het bezoek, geeft de directeur aan welke feedback van de inspecteur heeft geleid tot beleidswijzigingen of nieuw beleid. De informatie over verbeterplannen die de school al voor het bezoek heeft gestart, wordt gebruikt als extra controle op deze resultaten. Indien de directeur aangeeft dat bepaalde feedback van de inspecteur heeft geleid tot nieuwe plannen, terwijl deze plannen al voor het bezoek waren ingezet, wordt dit antwoord niet meegeteld in de berekening van de hoeveelheid feedback die heeft geleid tot verbeterprocessen.

-
1. Uitzonderingen betreffen case 10 waar vier weken na afloop van het schoolbezoek niet is gesproken met de intern begeleider en een leerkracht, en case 3 waar door de beperkte tijd tussen selectie en periodiek kwaliteitsonderzoek geen interviews voorafgaand aan het schoolbezoek hebben kunnen plaatsvinden. De vragen over de voorbereiding op het inspectiebezoek zijn in het eerste interview na afloop van het bezoek gesteld.

Tabel 4.5 Overzicht dataverzameling case studies

	Dataverzameling						
	Schriftelijke (selectie) vragenlijst	Mondelinge interviews voor bezoek	Observatie tijdens bezoek	Mondelinge interviews na vier weken	Telefonisch interview na drie maanden	Schriftelijke bevraging na zes maanden	Analyse van documenten
Verbeterplannen van de school voor het bezoek		*	*				*
Effectbevorderende kenmerken van toezicht (onvoldoendes, feedback en verbeter-suggesties, afspraken over verbetering, monitoring van de school na het bezoek)	*		*	*	*	*	*
Verandercapaciteit	*	*	*				*
Ondersteuning uit de omgeving bij het doorvoeren van verbetering		*	*	*	*		*
Reactie school (inzicht in verbeterpunten, acceptatie van de feedback en verbeter-processen na het bezoek)			*	*	*	*	*

Bijlage 10 bevat de interviewleidraden en de leidraad voor de schriftelijke bevraging. Bijlage 11 bevat het tijdpad van dataverzameling

4.3.3 Analyse van de gegevens

Uit elke case zijn de passages van uitgewerkte interviews, observatieverslagen en andere documenten geselecteerd die wijzen op één van de onderdelen uit de veronderstellingen (zie paragraaf 4.2). Deze zijn in een overzicht geplaatst met, per passage, een vermelding van de bron of bronnen waaruit ze afkomstig zijn.

Vervolgens is van elke school een case study dossier gemaakt waarin deze punten per kenmerk (van toezicht en van scholen) zijn samengevat en in de tijd zijn geplaatst. Door allereerst per case na te gaan welke kenmerken al dan niet samen lijken te gaan met verbetering van scholen, en door vervolgens cases onderling te vergelijken, kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin de veronderstellingen worden ondersteund. Daarmee wordt inzicht verkregen in de kenmerken van scholen en de kenmerken van toezicht die kunnen leiden tot verbetering van de toegevoegde waarde van de school als gevolg van toezicht. Cases worden vergeleken door de kenmerken van toezicht (het aantal onvoldoendes,

HOOFDSTUK 4

de hoeveelheid feedback en verbeter suggesties, het aantal afspraken dat wordt gemaakt en gemonitord), kenmerken van scholen (verander capaciteit en steun uit de omgeving) en de verschillende reacties op het toezicht (inzicht, acceptatie en verbeter processen) in aantallen en percentages uit te drukken. Voor het aantal onvoldoendes, het aantal genoemde punten in de feedback en verbeter suggesties en het aantal afspraken is dat eenvoudig een kwestie van optellen. Het aantal onvoldoendes blijkt uit het inspectierapport en kan variëren van 0 (geen enkele indicator is met een onvoldoende beoordeeld) tot 37 (alle indicatoren zijn met een onvoldoende beoordeeld). De hoeveelheid feedback en verbeter suggesties dat de inspecteur tijdens het bezoek en in het rapport heeft gegeven kan variëren van 0 tot een onbekende hoeveelheid (wanneer de inspecteur voortdurend feedback geeft tijdens het bezoek). Ook de hoeveelheid afspraken kan variëren van 0 (geen afspraken) tot een onbekende hoeveelheid (wanneer de inspecteur veel afspraken maakt).

De verander capaciteit wordt uitgedrukt aan de hand van de score op de selectievragenlijst, terwijl de steun uit de omgeving en de verschillende reacties van scholen op het toezicht worden uitgedrukt in percentages die weergeven hoeveel feedback de school gebruikt om verbetering door te voeren. Deze percentages variëren van 0 (de school herinnert zich/accepteert of voert verbeteringen door op geen enkel genoemd punt) tot 100% (de school herinnert zich/accepteert of voert verbeteringen door op alle genoemde punten). In paragraaf 4.5 wordt hierop verder ingegaan.

4.4 RESULTATEN

De volgende kenmerken maken onderdeel uit van de case-beschrijvingen in deze paragraaf:

- Gedragsstijl (feedback en verbeter suggesties, maken van afspraken en vragen om verbeterplan)
- Aantal onvoldoendes in de beoordeling
- Contact met de school na het bezoek
- Verander capaciteit
- Steun uit de omgeving van de school
- Reactie van de school (inzicht, acceptatie, verbetertraject)

In elke beschrijving wordt de chronologie van het schoolbezoek aangehouden. Eerst worden de gedragsstijl van de inspecteur en de verander capaciteit van de school beschreven waarmee de cases zijn geselecteerd. Vervolgens wordt beschreven hoe de school zich voorbereidt op het inspectiebezoek en komt het verloop van het bezoek (met de verschillende kenmerken van toezicht) aan de orde. Daarna wordt de reactie van de school op het bezoek beschreven, inclusief het verbetertraject dat de school start naar aanleiding van het bezoek. Ook de steun uit de omgeving van de school bij het doorvoeren van verbeteringen wordt omschreven. Door de beperkte onderzoekstijd kon geen effect van toezicht worden beschreven; de verbetertrajecten in de scholen waren nog niet afgerond. Het zou irreëel zijn te veronderstellen dat dan toch al meetbare effecten (op leeropbrengsten) vast te stellen zouden zijn. Elke case wordt afgesloten met een conclusie over de mate waarin de veronderstellingen worden ondersteund.

De case-beschrijvingen zijn voorgelegd aan betrokken inspecteurs en scholen. Door hen voorgestelde tekstwijzigingen zijn in de onderstaande beschrijvingen doorgevoerd.

Bijlage 12 bevat een overzicht van de werkwijzen van geselecteerde inspecteurs. In bijlage 13 zijn de achtergrondkenmerken van de onderzochte scholen opgenomen.

4.4.1 Case 1

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een sturende gedragsstijl heeft en veel feedback en verbeter suggesties geeft, afspraken over verbetering maakt en contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over weinig verander capaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft feedback over 42 punten. Bijna de helft van de feedback heeft betrekking op complexe veranderingen, zoals de rolverandering van de intern begeleider van coördinator leerlingenzorg naar coach van leerkrachten².

De feedback heeft over het algemeen een tamelijk vrijblijvend karakter. De inspecteur geeft bij sommige adviezen aan dat hij zich daar eigenlijk niet mee mag bemoeien. De directeur neemt de adviezen echter graag in ontvangst: 'graag, we kunnen immers leren van elkaar'.

De school krijgt de gelegenheid om haar eigen verhaal te doen, in plaats van alleen op vragen te reageren. De inspecteur probeert draagvlak voor de bevindingen te zoeken door bij verbeterpunten aan te geven hoe deze passen bij de verbeterplannen van de school. Met twee leerkrachten spreekt de inspecteur, op hun verzoek, de geobserveerde lessen na.

De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verander capaciteit van de school

Tijdens het bezoek wordt door een deel van het team aangegeven dat de directeur te weinig sturing geeft aan verbeterprocessen. Er moet, volgens het team, altijd 'iets gebeuren' voordat hij de leiding neemt. Ook de inspecteur constateert een gebrek aan sturing door de directeur. De school heeft een studiedag gepland om, met ondersteuning van de onderwijsbegeleidingsdienst, aan een visie op de school te gaan werken. Deze factoren wijzen erop dat de school, zoals verwacht, weinig verander capaciteit heeft.

Vorbereiding van het bezoek

De directeur bereidt zich voor op het bezoek door onder andere de groepsmappen van leerkrachten te bekijken, om zo na te gaan of elke map dezelfde informatie bevat. De kwaliteitskaarten, die door de school worden gebruikt in het kader van de kwaliteitszorg, bevatten een vrijwel letterlijke vertaling van de kwaliteitsaspecten en indicatoren uit het waarderingskader van de inspectie.

-
2. De driedeling in complexiteit die wordt bij het beschrijven van feedback bestaat uit eenvoudige feedback (verbeterpunten en suggesties die aanleiding geven voor korte termijn verbeteracties die eenvoudig zijn door te voeren), gemiddeld complexe feedback (verbeteringen die geen langdurende invoering behoeven, maar wel complex zijn, of andersom) en complexe feedback (verbeteringen die langdurige complexe verbetertrajecten vergen).

HOOFDSTUK 4

Verloop van het bezoek

Het bezoek verloopt positief. De feedback en verbeteringsuggesties van de inspecteur worden door de school welwillend in ontvangst genomen. Alleen over geconstateerde zwakke punten in het didactisch handelen ontstaat discussie. De inspecteur vindt de lessen te klassikaal; er is te weinig interactie tussen leerlingen. De directeur noemt een groot aantal argumenten om duidelijk te maken dat het normaal anders gaat: leerkrachten hebben aangegeven dat het niet liep zoals ze zelf verwacht hadden; het is leerkrachten niet gelukt om 'te doen zoals normaal'. Volgens de directeur verwachten leerkrachten dat de inspecteur rust en orde wil zien, en durven ze niet adaptief te werken in aanwezigheid van de inspecteur. De inspecteur probeert duidelijk te maken dat het niet alleen aan zijn aanwezigheid ligt, en dat leerkrachten zich deze manier van adaptief werken nog niet hebben eigen gemaakt.

Voorafgaand aan het eindgesprek met het team spreekt de inspecteur de beoordeling van de school door met de directeur, waarbij hij op verschillende punten verbeteringsuggesties geeft. Zijn eindconclusie is dat het hem deugd doet dat hij 'geen enkele stevige onvoldoende hoeft uit te delen; er zijn wel thema's waar jullie stevig aan moeten werken' en 'het is niet gebruikelijk dat er op alle onderdelen voldoende vallen, dus daar mag je blij mee zijn'. Deze boodschap geeft hij ook in het eindgesprek waarbij hij opmerkt dat de onvoldoendes, die er op onderdelen zijn, al in de plannen van de school waren opgenomen. Ook concludeert hij dat er draagvlak is voor innovatie, maar dat daarin duidelijke prioriteiten moeten worden bepaald, die structureel door de directeur moeten worden aangestuurd. De directeur geeft aan dat hij zich herkent in het gepresenteerde beeld, en dat de inspecteur (ook met de andere verbeteringsuggesties) een handvat geeft waar de school mee aan de slag kan.

Het bezoek heeft voldoende aanleiding voor verbetering gegeven. Dat blijkt uit de relatief grote hoeveelheid feedback tijdens het bezoek en uit de zeven indicatoren die onvoldoende worden beoordeeld.

De school geeft, zes maanden na het bezoek, een positieve waardering voor de communicatie en eigen inbreng tijdens het bezoek en voor de verbeteringsuggesties van de inspecteur. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Reactie op het bezoek

Na het bezoek geeft de directeur aan dat hij blij is dat hij zich in het mondeling gepresenteerde beeld herkende, en dat hij opgelucht is dat dit overeenkomt met het rapport. In het verleden heeft hij een inspecteur meegemaakt die tijdens het bezoek een redelijk positief beeld schetste, en vervolgens een negatief rapport schreef. Dat is nu gelukkig niet het geval. De school vond de inspecteur sympathiek en redelijk: 'zo iemand denkt mee, die zit niet star in zijn jasje, die kan ook flexibel zijn; dat heb ik als heel positief ervaren'.

De directeur heeft aantekeningen gemaakt van de punten die de inspecteur tijdens het bezoek heeft genoemd. Hij heeft het rapport ernaast gelegd en heeft een A4 gemaakt met twaalf punten waarover de inspecteur adviezen heeft gegeven. Een aantal van deze punten zat volgens de directeur al 'in de pen', 'dat zouden we sowieso al doen'. Het gaat bijvoorbeeld om het vastleggen van een visie waar de school al een studiedag voor had ingepland. Sommige punten komen volgens de directeur aan de orde wanneer, volgens de planning van de school, een nieuwe kwaliteitskaart wordt ingevuld. Met deze kwaliteitskaart wordt bijvoorbeeld het onderwijsleerproces van de school geëvalueerd; in de bespreking hiervan komen de verbeterpunten van de inspecteur dan ook aan de orde.

Verbeterpunten die nieuw zijn, en die niet direct aansluiten bij bestaande verbeterplannen in de school, worden aanvankelijk in de wandelgangen besproken. De directeur toetst of de betrokken teamleden het 'een goed idee' vinden en bespreekt hoe bepaalde verbeterpunten kunnen worden uitgewerkt. De verbeterpunten worden pas na een aantal weken (als het conceptrapport al door het team is goedgekeurd) in het team besproken. In de drukte van de kerstviering en het regelen van een carnavalsoptocht, moet je hier volgens de directeur niet mee aankomen.

Sommige punten, zoals de toetsgegevens van een groep leerlingen bespreken met het team, zijn volgens de directeur gemakkelijk door te voeren: 'dat (het bespreken van toetsgegevens van leerlingen) doe je toch al; dan kijk je er iets nauwkeuriger naar'. Deze punten worden dan ook meteen aangepakt.

Andere punten komen op de lange termijnplanning. Geen van de verbeterpunten heeft voortdurend de aandacht. Zoals de directeur zegt: 'als je bezig bent dan besluit je even om je schouders te zetten onder het computergebruik met de kinderen, dan staat dat even in de belangstelling; vervolgens zeg je: volgende maand gaan we de kwaliteitskaart over kwaliteitszorg invullen, dan staat dat weer in de belangstelling'.

Na zes maanden zijn de besprekingen van de toetsresultaten aangepast om de leerlingenzorg beter op individuele leerlingen aan te kunnen passen; alle andere plannen worden nog geïmplementeerd. Van alle feedback (42 punten in totaal) hebben vijf punten tot nieuw beleid geleid, en 10 punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

Het schoolbestuur is betrokken bij het ontwikkelen van het schoolplan, het personeelsbeleid en onderwijsvoorrangsbeleid, het invoeren van kwaliteitszorg en (in het verleden) het opzetten van een systeem voor leerlingendossiers. De onderwijsbegeleidingsdienst heeft het systeem voor kwaliteitszorg ontwikkeld en ondersteunt de school bij het ontwikkelen van een visie. Daarnaast organiseert de onderwijsbegeleidingsdienst een aantal cursussen waar de school aan deelneemt (over dyslexie en samenwerkend leren). In het samenwerkingsverband wordt de structuur van de leerlingenzorg besproken en wordt een cursus 'coaching voor intern begeleiders' georganiseerd.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft relatief veel feedback en verbetersuggesties en de beoordeling bevat een aantal onvoldoendes. Alleen de monitoring van verbetering na het bezoek ontbreekt en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. Wat betreft de onderzochte kenmerken van scholen blijkt dat de omgeving van de school ondersteuning geeft bij het doorvoeren van verbetering en dat de school over een beperkte hoeveelheid verandercapaciteit beschikt. Ondanks de beperkte hoeveelheid verandercapaciteit, het ontbreken van monitoring en afspraken over verbetering, vertoont de school een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van verandercapaciteit, monitoring van en afspraken over verbetering op verbeterprocessen als gevolg van een inspectiebezoek.

HOOFDSTUK 4

4.4.2 Case 2

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een sturende gedragsstijl heeft en veel feedback en verbeteringsuggesties geeft, afspraken over verbetering maakt en contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over weinig verandercapaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft feedback over 39 punten. Bijna de helft van de feedback geeft aanleiding tot complexe verbetertrajecten. Meer dan de helft van de feedback is gericht op verbeterplannen die al in de school worden ondernomen. De school krijgt de gelegenheid om over de ontwikkelingen in de school verhaal te doen. De inspecteur probeert draagvlak voor de bevindingen te krijgen door vanaf het begin van het bezoek duidelijk te maken op welke punten de school waarschijnlijk onvoldoende beoordeeld gaat worden, en door tijdens de tweede dag van het bezoek het concept-rapport met de school te bespreken. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

Deze school heeft een rumoerige tijd achter de rug met, onder andere, het vertrek van een aantal directeuren. De interim-directeur, die voor een aantal maanden door het bestuur is aangesteld, heeft de opdracht gekregen om 'orde op zaken te stellen' en het inspectiebezoek voor te bereiden. Hij heeft een quick scan gemaakt van de sterke en zwakke punten in de school en is met het team bezig om voor de zwakke punten een plan van aanpak te maken. De school krijgt in het inspectierapport een onvoldoende beoordeling voor een aangename, stimulerende werkomgeving voor personeelsleden. Deze factoren ondersteunen de verwachting van een beperkte hoeveelheid verandercapaciteit in de school.

Voorbereiding van het bezoek

De interim-directeur heeft van het schoolbestuur de opdracht gekregen om het inspectiebezoek voor te bereiden. Voorafgaand aan het bezoek bespreekt hij met het team welke onderdelen van de school men aan de inspecteur wil laten zien. Dat heeft erin geresulteerd dat alle leerkrachten worden ingepland voor een lesbezoek, waarbij instructiegroepen en kringen centraal staan. De directeur heeft leerkrachten gevraagd om vooral differentiatie van instructie aan leerlingen en het pedagogisch klimaat te laten zien. Leerkrachten hebben een overzicht gekregen van de documenten die in de groepsmap thuis horen, en hebben hun map voor het bezoek ter controle bij de directeur ingeleverd. De interne begeleider heeft een extra handlingsplan gemaakt voor een leerling die, van overheidswege, extra financiering krijgt en heeft het schoolplan (versneld) aangepast.

Als er nieuwe verbeterpunten uit het bezoek naar voren komen is de directeur van plan deze naast zijn eigen verbeterpunten te leggen, en na te gaan of er andere prioriteiten moeten worden gesteld. Leerkrachten zijn, volgens de directeur, gespannen voor het bezoek.

Verloop van het bezoek

De interim-directeur en de inspecteur zijn oud collega's en staan nog op goede voet met elkaar. Tijdens het bezoek spreken ze op een aantal momenten over de wijze waarop de

interim-directeur verbeteringen in de school kan doorvoeren. De school beschikt bijvoorbeeld niet over een landelijk genormeerde eindtoets, terwijl dat volgens de inspectie-indicatoren wel zou moeten. Omdat de school echter net een ander toetsstelsel aan het invoeren is, adviseert de inspecteur om dit eerst goed in te voeren, alvorens de overstap naar een landelijk genormeerde toets te maken. De interim-directeur vraagt de inspecteur om dit punt in het rapport te zetten, en naar het team te communiceren, om verdere discussie hierover met het team te voorkomen.

Aan het begin van de tweede dag overhandigt de interim-directeur aan de inspecteur, een plan van aanpak voor verbetering van de school, dat hij naar aanleiding van de eerste dag van het bezoek en zijn eigen quick scan van de school heeft geschreven. De inspecteur bespreekt het plan van aanpak met de interim-directeur, en geeft daarbij vooral aan welke prioriteiten hij anders moet stellen.

Op de tweede dag van het bezoek rondt de inspecteur een conceptversie van het rapport af. De inspecteur bespreekt dit concept rapport met de interim-directeur, de intern begeleider en de algemeen directeur, en geeft daarbij aan dat ze demotivatie van het team probeert te voorkomen door in het rapport duidelijk te maken dat de school zich al aan het verbeteren is. Ook heeft ze geprobeerd om argumenten te vinden voor een voldoende beoordeling van het cluster 'onderwijs en leren'. Met een onvoldoende voor dit cluster zou de school immers in een intensief toezichttraject komen; terwijl ze al met een uitgebreid verbetertraject bezig is.

De interim-directeur geeft aan waar zwakke punten in het rapport scherper mogen worden geformuleerd, om het team tot verbetering aan te zetten. Ook wordt besproken hoe de inspecteur zwakke punten in de eindbespreking richting het team zal communiceren, om ervoor te zorgen dat leerkrachten zich verantwoordelijk gaan voelen voor het doorvoeren van verbetering, en deze verantwoordelijkheid bijvoorbeeld niet op de intern begeleider afschuiven.

In het eindgesprek met het team geeft de inspecteur per kwaliteitsaspect aan welke beoordeling zij geeft, en welke verbeteringen mogelijk zijn. Vooral de verbetering van de leerlingenzorg wordt krachtig neergezet: 'In sommige groepen is het in orde, maar in de meeste groepen zitten alleen heel beperkte en oude gegevens. De IB-er heeft het op orde, maar jullie moeten zelf aan de slag. Het is dus niet de schuld van de IB-er. Helder?'

De school heeft op veertien indicatoren een onvoldoende beoordeling gekregen. Ook de relatief grote hoeveelheid feedback maakt duidelijk dat het bezoek aanleiding geeft tot verbetering.

De school geeft, zes maanden na het bezoek, een positieve waardering voor de communicatie en eigen inbreng tijdens het bezoek en voor de verbeteringsuggesties van de inspecteur. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Reactie op het bezoek

Na het bezoek blijkt dat een aantal leerkrachten het niet terecht vindt dat de verantwoordelijkheid voor verbetering van de leerlingenzorg (alleen) bij hen is neergelegd. Sommige leerkrachten hebben het idee dat er in hun groep geen verbetering nodig is; de inspecteur heeft geen individuele feedback aan leerkrachten gegeven, en uit de presentatie van de kwaliteit van de hele school zoek je, volgens een leerkracht, 'toch het plaatje dat het best bij je past'.

Na het bezoek wordt het rapport in het team besproken. De conclusie is dat in het rapport een herkenbaar beeld van de school wordt gepresenteerd; leerkrachten zijn opgelucht

HOOFDSTUK 4

dat er weinig kritiek is op hun manier van lesgeven, en dat ze dus geen slechte leerkrachten zijn. Volgens de interim-directeur heeft het bezoek een positieve impuls gehad: 'een inspecteur heeft status richting de school (...), daar zijn mensen toch gevoelig voor'.

De directeur zet na het bezoek een aantal grote verandertrajecten in gang, die grotendeels al voor het bezoek waren ingepland. De verbeter suggesties van de inspecteur worden gebruikt om deze verandertrajecten vorm te geven, waarbij de prioriteit wordt verlegd naar het verbeteren van de leerresultaten.

In een aantal studiedagen werkt het team aan het aanbrenge van een doorgaande lijn en afstemming in het leerstofaanbod en de didactiek. Een externe instantie wordt ingeschakeld om video-opnames van lessen te maken; in de bespreking van deze opnames komen onder andere de door de inspecteur gesignaleerde verbeterpunten aan de orde. Na elke bespreking wordt een persoonlijk ontwikkelingsplan gemaakt, waarmee leerkrachten gaan werken aan verbetering van bijvoorbeeld klassenmanagement, interactie tussen en hulp aan leerlingen en effectieve lestijd. Een aantal leerkrachten heeft aangegeven hier behoefte aan te hebben; terwijl er met andere leerkrachten volgens de directeur een 'driftig gesprek gevoerd moet worden' wanneer zij hier niet aan willen deelnemen.

Voordat zijn interim dienstverband afloopt, en er een andere directeur wordt aangesteld, bespreekt de interim directeur met een aantal leerkrachten hun manier van communiceren.

De interim-directeur en intern begeleider proberen er verder, onder andere met behulp van instructie over het gebruik van het leerlingvolgsysteem, voor te zorgen dat leerkrachten de toetsresultaten van een groep leerlingen gebruiken om hun instructie aan te passen.

Na zes maanden is er inmiddels een nieuwe directeur aangesteld die verder werkt aan de ingezette verbeteringen. Alleen de implementatie van een toets voor kleuters is gerealiseerd; alle andere verbeteringen bevinden zich nog in de ontwikkel- of implementatiefase. Van alle feedback (39 punten in totaal) hebben veertien punten tot nieuw beleid geleid, en zeven punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

De school krijgt externe ondersteuning bij de video-observatie en daarmee dus bij het doorvoeren van verbeteringen die betrekking hebben op de didactiek. De onderwijsbegeleidingsdienst ondersteunt de school bij het ontwikkelen van een visie en het bestuur maakt, zoals ook al gepland voor het bezoek, een keus voor een kwaliteitszorginstrument dat door de school wordt geïmplementeerd. De school participeert in een samenwerkingsverband met andere scholen waarin overleg wordt gepleegd over de leerlingenzorg.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft relatief veel feedback en verbeter suggesties en de beoordeling bevat een aantal onvoldoendes. Alleen de monitoring van verbetering na het bezoek ontbreekt en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. Voor wat betreft de onderzochte kenmerken van scholen blijkt dat de omgeving van de school ondersteuning geeft bij het doorvoeren van verbetering en dat de school over een beperkte hoeveelheid verandercapaciteit beschikt. Ondanks de beperkte hoeveelheid verandercapaciteit, het ontbreken van afspraken en monitoring vertoont de school een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van verandercapaciteit, monitoring van en afspraken over verbetering op verbeterprocessen als gevolg van een inspectiebezoek.

4.4.3 Case 3

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een sturende gedragstijl heeft en veel feedback en verbeteringsuggesties geeft, afspraken over verbetering maakt en contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over een gemiddelde hoeveelheid verandercapaciteit.

Gedragstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft feedback over 29 punten; het merendeel daarvan heeft betrekking op verbeteringen die complex zijn om door te voeren. Ongeveer eenderde van de feedback is gericht op verbeterplannen van de school. De school krijgt de gelegenheid om verslag te doen van ontwikkelingen in de school. De inspecteur probeert een positieve relatie met de school te bewerkstelligen door te benadrukken dat het team hard heeft gewerkt, en door de tekst in het rapport aan te passen aan de wensen van de school. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

De school krijgt, in het inspectierapport, een score 'goed' voor een aangename en stimulerende werkomgeving voor personeel. Tijdens het bezoek blijkt echter dat een aantal oudere leerkrachten zich verzet tegen het doorvoeren van bepaalde veranderingen. Er lijkt dus, zoals verwacht, sprake te zijn van een gemiddelde hoeveelheid verandercapaciteit.

Vorbereiding van het bezoek

In een vorig bezoek, van dezelfde inspecteur, is deze school gewezen op te lage leerresultaten. De inspecteur heeft destijds (naar eigen zeggen) een confronterend gesprek gevoerd met de directeur, waarin zij heeft aangegeven dat de school te veel aandacht besteedt aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen, en leerlingen te weinig onderwijs in taal en rekenen geeft. De directeur denkt met kromme tenen terug aan dit bezoek: 'dat zat hem in het feit dat er in een uur een afrekening met de school werd gedaan'. De onvoldoendes in het rapport hebben volgens de directeur veel impact gehad, op de motivatie van het team, op het contact met de ouders en op het leerlingenaantal.

Voor het komende bezoek heerst er enige spanning in de school. De directeur omschrijft het als 'alsof je op rijexamen moet'. Sommige leerkrachten, die erg nerveus waren, zijn ingepland voor een lesbezoek, zodat zij het bezoek van de inspecteur niet in spanning hoeven af te wachten.

De school heeft, mede naar aanleiding van het vorige bezoek, een nulmeting gedaan in het kader van kwaliteitszorg en kwaliteitsverbetering. Deze is gebaseerd op de kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader van de inspectie. Ook de doelen in het schoolplan zijn een vrijwel letterlijke vertaling van de kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader.

Verloop van het bezoek

Aan het begin van het inspectiebezoek geeft de directeur aan dat er na het vorige bezoek hard is gewerkt aan het leesonderwijs, zoals was afgesproken met de inspecteur. De inspecteur beaamt dit en complimenteert de directeur met de gemaakte vooruitgang en de cultuuromslag om meer op (leerling)resultaten te sturen.

HOOFDSTUK 4

De inspecteur vraagt aan het begin van vrijwel elk gesprek welke beoordeling de school zichzelf wil geven op de verschillende kwaliteitsaspecten: 'wat verdient u voor score op het terrein van kwaliteitszorg?' Ze geeft aan dat ze deze beoordeling op het beoordelingsformulier met potlood invult, en dat ze tijdens het bezoek (in lesobservaties) zal nagaan of het klopt.

De inspecteur geeft een aantal leerkrachten complimenten aan het eind van de lesobservatie, waarbij ze aangeeft dat bepaalde kritische opmerkingen, die ze in het eindgesprek zal maken, niet voor deze leerkracht gelden.

De tweede dag van het bezoek wordt het concept-rapport met de directeur en adjunct directeur besproken. Volgens de inspecteur ligt er nu een mooi rapport waar de school trots op kan zijn. In de bespreking wordt de tekst van het rapport aangepast, om negatieve beeldvorming richting ouders te voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een zin over de verwachting dat er de komende twee jaar nog lage Cito-scores komen.

De inspecteur bespreekt met de directie en de bovenschools directeur welke thema's zij, in het eindgesprek met het team, aan bod zal laten komen. Ze vraagt aan de directeur of ze, in dit gesprek, bepaalde zaken moet benadrukken, zodat de directeur ammunitie krijgt om bepaalde verbeteringen door te voeren. Dat is volgens de directeur niet nodig. In het eindgesprek met het team bespreekt de inspecteur de beoordeling per kwaliteitsaspect, waarbij ze ook de ontwikkeling sinds het vorige bezoek schetst. Het team heeft volgens de inspecteur een mooi rapport, maar 'er is nog wel veel ontwikkelingsruimte; alle verbeterplannen moeten nog in handen en oren komen'. De sfeer in het team is volgens de inspecteur echter goed, en mensen houden elkaar scherp en kritisch. De inspecteur vraagt of het team zich in het rapport herkent en dat blijkt het geval te zijn.

De school wordt op (slechts) drie indicatoren onvoldoende beoordeeld. De hoeveelheid feedback tijdens het bezoek maakt duidelijk dat er wel aanleiding is om te verbeteren.

De school waardeert de communicatie en eigen inbreng tijdens het bezoek, en de verbeteringsuggesties van de inspecteur, gematigd positief. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Reactie op het bezoek

De school is aanvankelijk positief over het bezoek, maar dat verandert wanneer men de beoordeling ziet die de inspecteur aan een andere school heeft gegeven. Deze collega-school heeft een, volgens de school onterecht, hogere beoordeling gekregen voor het kwaliteitsaspect 'zorg en begeleiding'. De school heeft zich dan ook voorgenomen om zich bij een volgend bezoek beter te presenteren door niet alleen te reageren op vragen maar ook zelf sterke punten naar voren te brengen. Ook is de school van plan om zichzelf in de inspectievragenlijsten een hogere score te geven, om niet te veel informatie meer te sturen over vernieuwingsprocessen en om voor een volgend bezoek de goede en vernieuwende leerkrachten in te plannen voor een lesbezoek. Ook vindt de school dat de verbeterprocessen van de school onvoldoende zijn gewaardeerd in de beoordeling. In de communicatie over het waarderingkader wekt de inspectie, volgens de school, de indruk dat processen worden beoordeeld, terwijl het uiteindelijk alleen gaat om het resultaat daarvan. Het huidige inspectierapport bevestigt volgens de directeur wel dat de school op de goede weg van verbetering is: 'het stuur hoeft niet om te worden gegoid'.

Na anderhalve maand worden, tijdens de bespreking van het rapport, verbeteracties geformuleerd die aan bestaande verbeterprocessen kunnen worden toegevoegd. Zelfs een aantal punten waar men het in eerste instantie niet mee eens was, wordt verbeterd.

De school gaat beleid maken om leerlingen van groep 2 flexibele leertrajecten, voor doorstroming naar groep 3, te bieden zodat ze, bij achterstand, geen volledig jaar hoeven te doubleren. Een bestaande werkgroep, die zich bezig houdt met sociale competenties, onderzoekt hoe de leerresultaten van groep 7 en 8 kunnen worden verhoogd. Deze werkgroep gaat voorstellen ontwikkelen voor verdere aanpassing van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. Ook is de school van plan om extra aanbod aan hoogbegaafde leerlingen aan te bieden en is zij van plan om aan leerlingen, die gemiddeld presteren, extra zorg te bieden.

Na zes maanden worden deze plannen nog ontwikkeld of geïmplementeerd. Van alle feedback (29 punten in totaal) hebben negen punten tot nieuw beleid geleid, en drie punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

Het bestuur van de school is betrokken bij de ontwikkeling van kwaliteitszorg en integraal personeelsbeleid in de school. De onderwijsbegeleidingsdienst ondersteunt de school bij het invoeren van methoden en bij de begeleiding van leerlingen. De school participeert in een samenwerkingsverband met andere scholen, waarin overleg plaatsvindt over de leerlingenzorg.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft feedback en verbetersuggesties en de beoordeling bevat een, weliswaar beperkt, aantal onvoldoendes. Er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. Daarnaast blijkt de school te beschikken over een gemiddelde hoeveelheid verandercapaciteit en krijgt zij ondersteuning uit haar omgeving. Ondanks dat er na het bezoek geen monitoring van verbetering plaatsvindt en dat de inspecteur geen afspraken over verbetering maakt, vertoont de school een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van monitoring en afspraken op verbeterprocessen in de school.

4.4.4 Case 4

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een sturende gedragstijl heeft en veel feedback en verbetersuggesties geeft, afspraken over verbetering maakt en contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over veel verandercapaciteit.

Gedragstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft feedback over complexe en gemiddeld complexe verbeteringen. De school krijgt de gelegenheid om haar eigen verhaal te doen. De inspecteur probeert draagvlak voor zijn bevindingen te realiseren door al vroegtijdig melding te maken van zwakke punten en onvoldoendes in de beoordeling, en door het beoordelingsformulier in bijzijn van de directeur in te vullen.

Uit de vraagstelling van de inspecteur komt naar voren waar de school aan moet voldoen: 'kun je zeggen dat er gedegen handelingplannen zijn voor alle leerlingen die zorg

HOOFDSTUK 4

nodig hebben, met systematische evaluatie?’ In sommige vragen worden verbeter-suggesties ‘verpakt’: ‘hebben jullie (bestuur van de school) niet besloten om met de invoering van het vernieuwingsproject ervaren leerkrachten naar andere scholen over te plaatsen om zo het verbeterproces te verspreiden?’ en ‘is er niet meer nodig (bij deze les) zoals een woordveld aan het begin?’

De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

De laatste jaren heeft er een wisseling van leerkrachten plaatsgevonden, en is een nieuwe directeur in de school komen te werken. Nu is er sprake van een stabiel team dat voortvarend aan de slag is geweest met een grootscheeps vernieuwingsproject, dat nu bijna is afgerond. De school krijgt een score ‘goed’ in het inspectierapport voor een aangename en stimulerende werkomgeving voor personeelsleden. De school beschikt, zoals verwacht, over veel verandercapaciteit.

Vorbereiding van het bezoek

De directeur probeert de school in een positief daglicht te plaatsen door de leerkrachten die nerveus zijn in te plannen voor een bezoek en de lessen die deze leerkrachten gaan geven met hen door te spreken. Tevens heeft de directeur alle leerkrachten op het hart gedrukt om gewoon als anders les te geven, maar er wel voor te zorgen dat er, tijdens de lesobservatie een groepje leerlingen aan een aparte tafel instructie krijgt. De intern begeleider heeft handelingsplannen opgevraagd bij leerkrachten en heeft bekeken of ze correct zijn.

De school, en vooral de directeur, kijkt uit naar het inspectiebezoek. Een aantal jaar geleden heeft de directeur al eens een inspectiebezoek aangevraagd als nulmeting voor het verbetertraject dat nu bijna is afgerond. De school is benieuwd naar ‘hoe ze het doen’. Over de inspecteur hebben ze al positieve verhalen gehoord: ‘hij merkt dingen op waar je het mee eens of niet mee eens kunt zijn, maar je kunt in ieder geval aangeven waar je het niet mee eens bent’. De school hoopt dan ook op een goed gesprek en op tips voor verdere verbetering.

In plannen van de school over toetsing, ICT en kwaliteitszorg wordt melding gemaakt van eisen van de inspectie, waar men in het beleidsplan aan probeert te voldoen.

Verloop van het bezoek

Het bezoek verloopt in een ontspannen sfeer. De inspecteur stelt veel vragen over de context van de school (onder andere teamwisselingen, leerlingenpopulatie, plannen voor nieuwbouw) en geeft aan zoveel mogelijk te proberen proportioneel te werken, door tijdens het bezoek vooral te verifiëren wat hij in de stukken van de school heeft gelezen.

De directeur vraagt over een aantal zaken, bijvoorbeeld plannen rondom toetsing, advies aan de inspecteur die daar uitgebreid antwoord op geeft.

De inspecteur bespreekt met de bovenschools directeur, de directeur en de twee bouwcoördinatoren welke punten hij in het eindgesprek met het team aan bod zal laten komen. In dit gesprek nodigt hij de school uit om in discussie te gaan over scores waar men het niet mee eens is.

In het eindgesprek en in het rapport omschrijft de inspecteur hoe de school zich verder kan ontwikkelen, maar benadrukt daarbij dat de school autonoom is in het bepalen van wat zij met deze adviezen doet.

De zes indicatoren waarop de school een onvoldoende beoordeling heeft gekregen, en de relatief grote hoeveelheid feedback tijdens het bezoek, kunnen de school voldoende aanleiding voor verbetering geven.

De school waardeert de communicatie en eigen inbreng tijdens het bezoek, en de verbeter-suggesties van de inspecteur na het bezoek uitermate positief. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Reactie op het bezoek

De directeur is erg positief over het bezoek: 'het was geweldig; het was echt heel leuk'. De inspecteur heeft, volgens de directeur, meegedacht over oorzaken van zwakke punten (zoals de lage opbrengsten) en mogelijke verbeteringen, en heeft suggesties gegeven die volgens de directeur 'gelijk opgepakt kunnen worden'. In de eerste teamvergadering na het bezoek wordt al een aantal punten besproken.

Het team was ook positief over het bezoek, vooral omdat de inspecteur 'in de groepen gewoon mee deed als bijvoorbeeld een kind hem wat vroeg (...), hij ging gewoon mee in het geheel'. Het team vond hem vriendelijk en sympathiek. De bovenschools directeur is tevreden met de uitkomst van het bezoek, ook omdat de ingeslagen weg, met vernieuwing van het onderwijsconcept, door de inspecteur wordt ondersteund.

Het belangrijkste verbeterpunt van deze school, zijn de leerresultaten van leerlingen. De school noemde de lage leerresultaten voor het bezoek al als knelpunt. De inspecteur geeft hierover een aantal adviezen, zoals het stellen van hogere eisen aan leerlingen en het aanbieden van minder individuele leerlijnen en individuele zorg aan leerlingen. De praktische tips hierbij, zoals in het zaakonderwijs meer woordenschatonderwijs integreren, zijn al direct door de school uitgewerkt. De school heeft bijvoorbeeld, aan het lesrooster, een half uur taalonderwijs toegevoegd.

Het stellen van hogere, en meer gelijke, eisen aan leerlingen komt regelmatig aan de orde in besprekingen met het team. De directeur probeert dat zo concreet mogelijk te maken, door te benadrukken dat in de handelingsplannen concrete, hoge, doelen worden gesteld: 'gewoon zeggen dat je over zes weken een hoger niveau wilt of dat een kind zoveel sommen meer kan maken'. De directeur let op inefficiënties in lessen, zoals kinderen met dezelfde leerproblemen die apart worden geïnstrueerd, en probeert deze in overleg met leerkrachten zoveel mogelijk weg te nemen. De toetsresultaten van leerlingen worden beter geregistreerd en geanalyseerd, om informatie over leerlingen boven tafel te krijgen.

Verbeteringen, die direct na het bezoek in het team zijn afgesproken (bijvoorbeeld over de afname van toetsen), blijken na verloop van tijd niet te worden nagekomen. Niet alle leerkrachten leggen zich er, volgens de directeur, bij neer dat ze het 'ook zo moeten doen'. De directeur bespreekt het opnieuw met het team en maakt er protocollen van. Maar: 'het zijn toch dingen die je elke keer terug moet laten komen'.

Na zes maanden heeft de school de administratie van leerlinggegevens verbeterd, zodat deze gegevens voor het volgende bezoek eenvoudig kunnen worden opgezocht. Alle andere verbeteracties worden nog geïmplementeerd. Van alle feedback (27 punten in totaal, voorzover vastgesteld) hebben negen punten tot nieuw beleid geleid, en negen punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

HOOFDSTUK 4

Omgeving van de school

De bovenschools manager is verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg van de school en zal met verbeterpunten rondom de kwaliteitszorg aan de slag gaan. Daarnaast is het bestuur van de school ook betrokken bij andere verbeteringen zoals ICT en personeelsbeleid. De onderwijsbegeleidingsdienst begeleidt de school bij een aantal zaken, zoals het doorvoeren van taalbeleid. Vanwege afspraken in het samenwerkingsverband en wensen van ouders is het niet mogelijk om het verbeterpunt rondom vroegtijdige zorg aan kleuters door te voeren. Daarnaast heeft de school één maand na het bezoek te kampen met een leerling die een leerkracht heeft bedreigd en als gevolg daarvan van school is gestuurd.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft een gemiddelde hoeveelheid feedback en verbeter suggesties en de beoordeling bevat een aantal onvoldoendes. Er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. Wat betreft de onderzochte kenmerken van scholen blijkt dat de school over veel verandercapaciteit beschikt en blijkt dat zij ondersteuning uit de omgeving krijgt bij het doorvoeren van verandering. Ondanks het ontbreken van monitoring van verbetering na het bezoek en afspraken over verbetering, vertoont de school een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van monitoring en afspraken op verbeterprocessen in de school.

4.4.5 Case 5

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een sturende gedragsstijl heeft en veel feedback en verbeter suggesties geeft, afspraken over verbetering maakt en contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over veel verandercapaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft vooral feedback over complexe punten. Minder dan eenderde van deze 49 punten heeft betrekking op verbeterplannen van de school. De school krijgt de gelegenheid om, eigen punten voor onderzoek, in te brengen. De inspecteur probeert draagvlak voor zijn bevindingen te krijgen, door tijdens het bezoek aan de directeur te vragen of bepaalde bevindingen bij, bijvoorbeeld, de intern begeleiders zijn overgekomen. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

De school heeft, volgens de selectievragenlijst over verandercapaciteit (afgenomen voordat de nieuwe directeur in de school is komen te werken), en volgens de voldoende beoordeling in het inspectierapport voor een aangename, stimulerende werkomgeving voor personeel, relatief veel verandercapaciteit. Tijdens het bezoek geven directeur en inspecteur echter aan dat in het team sprake is van een eilandjescultuur en een achterstand in professionalisering op een aantal terreinen. De verandercapaciteit is dus eerder gemiddeld, dan groot.

Vorbereitung van het bezoek

Vlak voor het bezoek is een nieuwe directeur in de school komen werken. Alhoewel hij er van schrikt dat de inspectie al zo snel langs komt, ziet hij het bezoek als een kans om te zien waar de school zich nog moet ontwikkelen. De directeur is van plan om door de inspecteur gesignaleerde verbeterpunten door te voeren; 'de inspecteur is toch degene die het onderwijs in de gaten houdt en is toch de instantie die feedback geeft over hoe je school moet functioneren en hoe je daarmee bezig bent'.

De directeur heeft het activiteitenrooster van de school en het nascholingsplan (versneld) ontwikkeld omdat daar, voor het bezoek, om werd gevraagd door de inspectie. Leerkrachten zijn er extra alert op om gegevens per leerling in de groepsmappen bij te werken, en te zorgen dat de groepsmappen in orde zijn. De directeur heeft het waarderingskader en de lesobservatieformulieren, die door de inspecteur worden gebruikt, uitgedeeld aan leerkrachten, maar daarbij benadrukt dat ze net zoals anders moeten lesgeven.

Verloop van het bezoek

Tijdens het bezoek komt een aantal, voor de directeur, nieuwe punten naar voren waarvan de directeur achteraf aangeeft dat hij en het team ervan zijn geschrokken. De inspecteur benadrukte tijdens het bezoek bijvoorbeeld dat het in de school ontbreekt aan professionaliteit, en dat er een bepaalde mate van vrijblijvendheid heerst bij het doorvoeren van verandering; de directeur moet volgens hem op korte termijn een strategie ontwikkelen om deze twee punten te verbeteren.

De inspecteur is vrij direct in zijn communicatie naar de school: 'het interesseert me niet wat u (intern begeleider) er van vindt..., wat is het schoolbeleid op dit punt?', 'U hebt er geen zicht op, maar ik wel.' De inspecteur toetst bij de directeur of het team problemen heeft met zijn directheid. Dat is volgens de directeur niet het geval.

De inspecteur vraagt in de gesprekken naar de afspraken die de school heeft gemaakt en waarom niet iedereen zich daaraan houdt. Wanneer de school bepaalde kaders en verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld in de leerlingenzorg) niet heeft vastgelegd, zegt de inspecteur dat hij dan een probleem heeft, omdat hij in zo'n situatie de beoordeling niet kan 'ophangen' aan referentiepunten in de school. 'Dan moet ik het aan mijn eigen kader toetsen en daar worden jullie niet blij van, want dat is een ideaalbeeld.' De inspecteur benadrukt het belang van het maken van schoolbeleid over een aantal onderwerpen, onder andere de leerlingenzorg. Hij geeft in de gesprekken aan dat hij hierover een opmerking in het rapport zal opnemen.

Alhoewel de inspecteur, tijdens het bezoek, de noodzaak voor verbetering duidelijk aangeeft, en uitlegt hoe deze verbetering tot stand kan komen, meldt hij in het eindgesprek met het team, dat zijn adviezen niet in het rapport komen, en dat de school zelf moet bepalen wat ze ermee doet: 'die adviezen komen niet in het rapport, omdat scholen dat dan vaak overnemen, en dan moet je je eigen beleid inspecteren. U moet zelf de keuzes maken, en zeg dus nooit tegen mij dat u het van mij moest doen'.

De inspecteur spreekt met de directeur af dat de directeur hem op de hoogte brengt van de positie die hij in zal nemen bij de bespreking van het rapport na het bezoek: tussen de inspecteur en het team, of naast het team. In dat laatste geval zal de directeur (volgens de inspecteur) veel commentaar op het rapport communiceren, waarop de inspecteur eventueel contact met het bestuur zal opnemen. De inspecteur wil het commentaar van de directeur op het rapport in ieder geval horen voordat de directeur het rapport met het team

HOOFDSTUK 4

bespreekt, zodat 'ik het rapport eventueel kan bijstellen en we kunnen kijken wat tactisch handig is, zonder afbreuk te doen aan de inhoud van het rapport'.

De school krijgt tamelijk veel onvoldoendes (11) in de beoordeling. Tijdens het bezoek wordt ook veel feedback gegeven waardoor er veel aanleiding is om te verbeteren.

De school waardeert de communicatie en mogelijkheden voor eigen inbreng tijdens het bezoek gematigd positief. Over de verbeteringsuggesties van de inspecteur is de school positiever. Na het bezoek is er geen contact meer tussen school en inspecteur over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Reactie op het bezoek

De directeur geeft, een maand na het bezoek, aan dat hij het een positief en intensief bezoek vond, maar dat hij is geschrokken van een aantal bevindingen. Ook leerkrachten zijn van een aantal zaken geschrokken, en hebben (volgens de directeur) de neiging om het 'in de emotiesfeer' te trekken. Dat komt doordat in het inspectierapport vooral de zwakke punten worden genoemd, en er weinig waardering is gegeven voor het 'harde werk'.

De directeur neemt een groot aantal punten over, en schuift een aantal bestaande verbeterplannen op de lange baan om ruimte te maken voor het verbeteren van deze punten. De eerste zes maanden na het bezoek worden er onder andere afspraken gemaakt en stappenplannen ontwikkeld over de wijze van toetsing en de zorg aan leerlingen.

Na het bezoek hebben ook de leerkrachten van de onderbouw om de tafel gezeten, om de leerlijnen voor groep 1/2 verder te ontwikkelen. Deze activiteiten waren al gepland, maar de adviezen van de inspecteur worden gebruikt om de leerstof, de didactiek en de wijze van toetsing in groep 1/2, concreet te omschrijven.

Na zes maanden heeft de directeur een oriënterend gesprek gehad met een coach, die het bestuur hem vóór het bezoek al had toegezegd. De directeur gaat met de coach een ontwikkelingsplan voor twee jaar maken voor de school. De punten uit het rapport zullen hierin, voorzover daar nog geen verbeteracties voor zijn genomen, worden opgenomen. De verbeteracties die al zijn genomen bevinden zich na zes maanden nog in de implementatiefase. Van alle feedback (49 punten in totaal) hebben 22 punten tot nieuw beleid geleid, en 9 punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

De directeur krijgt algemene ondersteuning vanuit de schoolleideropleiding en de coach. Eén van de intern begeleiders volgt een opleiding over leerlingenzorg. De onderwijsbegeleidingsdienst ondersteunt de school bij het ontwikkelen van leerlijnen voor groep 1 en 2 en bij het doorvoeren van klassenmanagement. Daarnaast is het bestuur bezig met het ontwikkelen van ICT en kwaliteitszorg voor de school. Afspraken in het samenwerkingsverband over de toetsen in groep 1 en 2 zullen verbroken moeten worden om verbeteringen op dit terrein door te kunnen voeren. Het zorgplan van een collega-school (die door dezelfde inspecteur is bezocht) wordt gebruikt als voorbeeld voor het doorvoeren van verbeteringen in de zorg.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft veel feedback en verbeteringsuggesties en de beoordeling bevat een aantal onvoldoendes; er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. Wat betreft de onderzochte kenmerken van scholen blijkt dat de

school beschikt over een gemiddelde hoeveelheid verandercapaciteit en blijkt dat zij veel ondersteuning krijgt uit de omgeving bij het doorvoeren van verandering. Ondanks het ontbreken van monitoring na het bezoek en afspraken over verbetering vertoont de school een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van monitoring en afspraken op verbeterprocessen in de school.

4.4.6 Case 6

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een sturende gedragsstijl heeft en veel feedback en verbeter suggesties geeft, afspraken over verbetering maakt en contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over veel verandercapaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft vooral complexe en gemiddeld complexe feedback over 43 punten. Slechts een aantal van deze punten heeft betrekking op verbeterplannen van de school. De school krijgt weinig gelegenheid om eigen vragen of punten in te brengen. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

Indicaties voor de hoeveelheid verandercapaciteit van de school blijken onder andere uit uitspraken van de directeur. Zij geeft aan dat verbeteringen die worden doorgevoerd langzamer gaan dan verwacht, 'want er zijn ook nog talloze andere dingen die gewoon zo doorgaan'. Eén daarvan is de op handen zijnde verhuizing van de school, wegens een verbouwing. De directeur is van plan om gedurende dat jaar geen grote nieuwe verbeterplannen aan de agenda toe te voegen om 'even rust in de tent te houden'. In het rapport wordt een score 'goed' gegeven voor een aangename en stimulerende werkomgeving voor personeel. De school lijkt een gemiddelde hoeveelheid verandercapaciteit te hebben.

Vorbereiding van het bezoek

De school kijkt met gemengde gevoelens terug op het laatste bezoek van (dezelfde) inspecteur. De kritiek van de inspecteur wekte weerstand op in de school: 'je doet het ook nooit goed'. De directeur heeft na het bezoek een aantal malen met de inspecteur gecorrespondeerd over correcties in het rapport.

Wellicht wordt het komende bezoek hierdoor met enige ambivalentie tegemoet gezien. Volgens de intern begeleider wordt er zelfs 'wat lollig over gedaan'. Sommige leerkrachten zijn volgens de directeur gespannen, terwijl anderen dwars zijn ('oh, de inspecteur komt, dus ik ga m'n best niet doen'), of laconiek reageren ('ik zit er niet zo mee, met het hele gebeuren').

Voorafgaand aan het bezoek zijn de vragenlijsten in het team besproken, om na te gaan of gegevens rondom bijvoorbeeld onderwijstijd een consistent beeld geven. De school heeft gecontroleerd of de groepsmappen alle gegevens over leerlingen bevatten. Wanneer dat niet het geval was zijn gegevens aangevuld.

Tijdens het bezoek geeft een deel van het team aan, het niet eens te zijn met de wijze waarop de inspecteur de lessen beoordeelt. De algemeen directeur geeft, na kritiek van de

HOOFDSTUK 4

inspecteur op het schoolplan, aan dat het schoolplan alleen voor de inspectie is geschreven, en dat zij andere scholen zal instrueren om meer specifieke plannen bij de inspectie in te leveren om kritiek van de inspecteur hierop te voorkomen.

Drie maanden na het bezoek is de interne begeleider bezig om een aantal werkwijzen in de school, zoals de begeleiding van leerlingen met dyslexie en hoogbegaafde leerlingen, op papier te zetten, zodat deze tijdens een volgend bezoek aan de inspecteur kunnen worden overhandigd. Tijdens het bezoek heeft hij aangegeven graag zaken op papier te willen zien.

Verloop van het bezoek

Het inspectiebezoek verloopt niet onverdeeld positief. Gesprekken met de directeur hebben op sommige momenten een 'welles-nietes' karakter, wanneer de inspecteur bepaalde uitleg of informatie van de directeur in twijfel trekt. Na uitleg van de directeur, over hoe bepaalde formulieren met toetsresultaten worden gebruikt, zegt de inspecteur bijvoorbeeld: 'als je het gebruikt, zou je moeten zien dat de scores steeds verspringen (...), daar kan ik aan zien dat jullie dat dus niet gebruiken'. Vragen van de directeur over hoe bepaalde verbeteringen kunnen worden doorgevoerd, worden genegeerd.

De intern begeleider voelt zich in het gesprek overvallen door de vragen van de inspecteur, die volgens de intern begeleider alleen bedoeld waren om een punt te scoren. De directeur voorziet de inspecteur later op de dag nog van aanvullende leerlingendossiers, die op een andere plaats in de school worden bewaard. De intern begeleider raakte volgens de directeur zo 'van de kook' tijdens het gesprek, dat ze deze dossiers was vergeten. De inspecteur gaat niet in op opmerkingen van de directeur over zijn manier van communiceren.

Het bezoek wordt beëindigd met een gesprek met het team en de algemeen directeur van de school. De inspecteur neemt voorin het leslokaal plaats achter een bureau. De directeur maakt bezwaar tegen deze frontale benadering en zorgt voor een opstelling in u-vorm. De inspecteur stelt in eerste instantie vragen over, onder andere, de representativiteit van de bezochte lessen. Daarna gaat hij in op 'wat hij vindt van de acht kwaliteitsaspecten'. Bij een aantal aspecten noemt hij kritische punten ('ik kan wel zeggen dat jullie het schoolplan voor niks hebben geschreven') of geeft hij verbeteringsuggesties: 'ik zou de toetsen wel tegen het licht houden. (...) Als je er niks mee doet heb je er geen meerwaarde van' of, 'het wordt wel tijd dat je een zelfevaluatieinstrument aanschaft anders blijft het amateurs'. Team en bovenscholings directeur verwerpen zich met tegenargumenten, door te zeggen dat bepaalde verbeteringen al worden doorgevoerd, of waarom ze het niet eens zijn met bepaalde opmerkingen. Er ontstaat grote verontwaardiging wanneer de inspecteur opmerkt: 'het zou voor jullie kwaliteitszorg goed zijn als ouders wat kritischer waren' en 'wat ik vind is dat jullie niet kritisch genoeg zijn op jezelf. (...) Ik zeg alleen maar dat jullie het risico lopen om in te dutten.' De opmerkingen zijn volgens de inspecteur bedoeld om het team te 'kietelen'. Het team reageert met opmerkingen zoals: 'ik heb nu steeds m'n mond gehouden, maar ik ga nú wat zeggen (...). Ik ben kritisch en dit is een topschool'. De directeur geeft aan dat 'de school voortdurend de hete adem van de ouders in de nek voelt' en dat ouders voor tamelijk veel werkdruk zorgen. Ook op andere opmerkingen van de inspecteur volgen boze reacties: 'nu steiger ik toch echt (...). Hoe kun je dat nu zeggen als je gezien hebt hoe ze (leerlingen) in mijn les bezig waren'. De intern begeleider geeft aan dat ze vindt dat de inspecteur het team erg in de verdedigende rol plaatst, 'alsof we ons moeten verantwoorden'.

De inspecteur rondt het gesprek af met de opmerking dat de school goede opbrengsten heeft en zich eigenlijk geen zorgen hoeft te maken.

De school waardeert de communicatie en mogelijkheden voor eigen inbreng tijdens het bezoek negatief. Over de gegeven verbeter suggesties is de school positiever. Na het bezoek is er geen contact meer tussen school en inspecteur over verbeteringen die worden doorgevoerd.

De zeven onvoldoendes in de beoordeling, en de grote hoeveelheid feedback tijdens het bezoek, laten zien dat er voldoende aanleiding voor verbetering is.

Reactie op het bezoek

Na afloop van het bezoek geeft de directeur aan dat het bezoek een objectieve beoordeling met opmerkingen en aanbevelingen heeft opgeleverd, maar dat zij de sfeer waarin dat gebeurde erg negatief vond. Wanneer de inspecteur iets niet in orde leek te vinden ging hij, volgens de directeur, 'graven' zonder te luisteren naar opmerkingen en verklaringen van de school. Ook de intern begeleider heeft het idee dat de inspecteur niet echt geïnteresseerd was in antwoorden op gestelde vragen. Vragen werden volgens haar gesteld in de trend van 'laat dat zien en laat dat zien', maar antwoorden werden snel afgekapt, wanneer de intern begeleider het gevraagde niet kon laten zien. Er werd volgens de school weinig aandacht besteed aan positieve ontwikkelingen in de school. Na afloop van het bezoek communiceert de directeur nog een aantal keer met de inspecteur over gewenste bijstellingen in het rapport.

De directeur geeft aan dat zij zich niet probeert te fixeren op de toon waarop opmerkingen zijn gemaakt, maar dat zij uit het bezoek ook punten probeert te halen waar de school mee aan de slag kan. De meeste, door de inspecteur aangegeven verbeterpunten, waren volgens de directeur al in gang gezet voor de komst van de inspecteur.

De punten die worden aangepakt hebben vooral te maken met het registreren van toetsresultaten van leerlingen en het vaststellen van vorderingen die zij maken. De directeur besteedt aandacht aan het bijhouden van deze gegevens door leerkrachten. Met deze informatie probeert de school het onderwijs zo te verbeteren dat leerlingen, die al goed presteren, nog meer in het onderwijs worden uitgedaagd. Na zes maanden heeft de school een aantal werkwijzen op papier gezet om tegemoet te komen aan het commentaar van de inspecteur over het ontbreken van concrete plannen en schoolbeleid. Daarnaast is men bezig met het invoeren van een digitaal leerlingvolgsysteem. Wanneer dat systeem in gebruik is, kunnen andere verbeter suggesties, over de analyse van toetsresultaten voor het aanpassen van het onderwijs op leerlingen, worden doorgevoerd. Van alle feedback (43 punten in totaal) hebben elf punten tot nieuw beleid geleid, en zes punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

Het bestuur heeft, één maand na het bezoek, een instrument voor kwaliteitszorg gekozen dat in de school zal worden ingevoerd. Vernieuwingen komen, vanwege de verhuizing, op een laag pitje te staan. Het leerlingvolgsysteem wordt in samenwerking met een aantal andere scholen aangepast.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft veel feedback en verbeter suggesties en de beoordeling bevat een, weliswaar beperkt, aantal onvoldoendes; er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. De school beschikt daarentegen over verandercapaciteit en krijgt ondersteuning uit de omgeving bij het doorvoeren van verbete-

HOOFDSTUK 4

ringen. De school vertoont een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Ondanks dat de inspecteur na het bezoek geen contact heeft met de school over verbetering en er geen afspraken worden gemaakt, worden er verbeteringen doorgevoerd. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van monitoring en afspraken op verbeterprocessen na een bezoek.

4.4.7 Case 7

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een gemiddeld sturende gedragsstijl heeft en dus een gemiddelde hoeveelheid feedback en verbeter suggesties geeft, een beperkt aantal afspraken over verbetering maakt en beperkt contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over weinig verandercapaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft complexe en gemiddeld complexe feedback over 36 punten. Ongeveer een derde van deze punten is gerelateerd aan verbeterplannen van de school. De feedback bevat weinig suggesties over de wijze waarop de school de verbeteringen kan doorvoeren. De inspecteur maakt afspraken met de school over verbeteringen die moeten worden doorgevoerd, en vraagt de school deze in een verbeterplan te omschrijven. Na het bezoek heeft de school geen contact meer met de inspecteur over implementatie van het verbeterplan.

Verandercapaciteit van de school

Deze school heeft een turbulent verleden dat nog niet geheel is afgesloten. Het team heeft bijna tien jaar zonder directeur gefunctioneerd, en de huidige directeur heeft pas na een jaar de volledige leiding over de school gekregen. Onder begeleiding van een onderwijsbegeleidingsdienst heeft de school gewerkt aan een gezamenlijke visie en uitgangspunten, op basis waarvan een aantal verbeterplannen wordt doorgevoerd. Dat levert volgens de directeur soms spanningen op, omdat leerkrachten gewend waren om alleen in hun eigen klas te werken. In het rapport wordt een voldoende gegeven voor een aangename en stimulerende werkomgeving voor personeel. De verwachting van een beperkte hoeveelheid verandercapaciteit wordt ondersteund.

Voorbereiding van het bezoek

De doelen in het schoolplan zijn een vrijwel exacte weergave van de indicatoren uit het waarderingskader. De directeur geeft als reden hiervoor dat het schoolplan voor een bepaalde datum ter goedkeuring naar de inspectie moest worden gestuurd waardoor er geen tijd was om het aan de ideeën van de school aan te passen.

Het inspectiebezoek wordt door het team met spanning tegemoet gezien. De directeur typeert het als 'een officiële controle van buitenaf, waarbij je op je zwakke punten wordt afge-rekend'; hij zal 'geweldig opgelucht' zijn als de inspecteur is geweest. De directeur hoopt dat het bezoek geen grote (extra) verbeteringen oplevert aangezien er al zoveel verbeteringen worden doorgevoerd: de rek is er nu wel uit. Als de inspecteur met nieuwe punten komt zal hij daarover in discussie gaan, afhankelijk van hoe de inspecteur zich opstelt en met welke toon dat gaat: 'als zij dat aangeeft als persoon boven mij dan heb ik geen keus'. Volgens de intern begeleider 'bepalen wij wat we met verbeteringen doen en niet de inspecteur'.

Verloop van het bezoek

Tijdens het bezoek voert de inspecteur, met de directeur en de intern begeleider, een aantal stevige gesprekken. De directeur geeft achteraf aan dat de school flink 'doormidden is gezaagd'. Vooral de leerresultaten en de leerlingenzorg leverden veel stof voor discussie. De inspecteur laat met behulp van grafieken zien dat de school onder het gemiddelde scoort, en dat de leerresultaten een dalende lijn laten zien: 'in uw documenten doet u nog hoopvolle uitspraken dat het omhoog gaat, maar dat blijkt hier niet uit'. De inspecteur laat zien dat de leerresultaten ook de komende jaren waarschijnlijk verder omlaag gaan. Ze geeft aan dat ze in het rapport hierover ook een passage zal opnemen. Directeur en intern begeleider betwisten deze constatering, door aan te geven dat er maar weinig individuele leerlingen zijn die ver onder het gemiddelde score. De intern begeleider noemt daarnaast de achtergrond van de leerlingen als mogelijke verklaring. Volgens de inspecteur is het gemiddelde van de gehele groep leerlingen echter te laag.

De intern begeleider omschrijft de inspecteur als erg zakelijk: 'haar hele uitstraling was 'ik kom hier eens even kijken waar het aan schort'. Gesprekken met leerkrachten waren positiever van toon; volgens de intern begeleider probeerde de inspecteur leerkrachten op hun gemak te stellen. De inspecteur gaf leerkrachten de ruimte om zelf punten in te brengen, of thema's te noemen waar men zich zorgen over maakt, of waar men trots op is.

In het eindgesprek maakt de inspecteur een onderscheid in risico's en aandachtspunten. De risico's (leertijd en leerlijnen onderbouw) zijn aanleiding voor het maken van mondelinge en schriftelijke afspraken over verbetering, binnen een bepaalde termijn. De intern begeleider geeft aan dat zij verbaasd is over de conclusie rondom leertijd, en probeert een onvoldoende beoordeling te voorkomen: 'ik zou haast zeggen, als we dat in januari veranderd hebben, kunt u ons daar niet alvast een voldoende voor geven?' De inspecteur verandert de beoordeling niet, omdat het een tekort van meer dan 'een uurtje' betreft.

Aan het eind van het gesprek geeft het bestuurslid aan dat hij het ook leuk vindt om te horen wat de inspecteur goed vond aan de school. De inspecteur besluit met een aantal positieve punten en bedankt de school voor de openhartigheid.

De school waardeert de communicatie en mogelijkheden voor eigen inbreng tijdens het bezoek positief. Ook de verbetersuggesties van de inspecteur worden positief beoordeeld. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

De school krijgt relatief veel (10) onvoldoendes in de beoordeling. Tijdens het bezoek wordt ook veel feedback gegeven waardoor er voldoende aanleiding is voor verbetering.

Reactie op het bezoek

Na afloop van het bezoek geeft de directeur aan dat er vooral is gesproken over de dingen die niet in orde waren; daarover werd om verduidelijking gevraagd. 'Het ging de hele tijd van 'dat, dat en dat'. Pas halverwege de tweede dag van het bezoek ontstond er, volgens de intern begeleider, ruimte voor discussie.

De uiteindelijke beoordeling, zoals door de inspecteur in het eindgesprek toegelicht, bleek dan ook erg mee te vallen 'alle andere dingen (die niet tijdens het bezoek aan bod zijn geweest) waren dus in orde'. De eindbeoordeling gaf, volgens de directeur, dan ook een herkenbaar beeld van de school. De directeur is ook opgelucht dat de inspecteur het problematische verleden van de school, en de doorgemaakte ontwikkeling, erkent. Directeur en intern begeleider geven wel aan dat zij geschrokken zijn van de analyse van de leerresulta-

HOOFDSTUK 4

ten: 'en ineens werd er echt op een te zakelijke manier gezegd 'dit moet je scoren, en dat doe je niet. En niet luisteren naar wat voor vlees je in de kuip hebt (...). Dat zorgt er ook voor dat je de volgende dag eigenlijk al met de hakken in het zand staat.'

Op andere punten, waar de directeur al bezig was met het doorvoeren van verbeteringen die stuitten op weerstand in de school, zijn directeur en intern begeleider blij met de onvoldoende beoordeling en de gemaakte afspraak tot verbetering. De inspecteur functioneert daarmee eigenlijk als stok achter de deur. De leerkrachten, die met deze verandering aan de slag moeten, zijn wel erg geschrokken van de beoordeling: 'dat heeft (volgens de directeur) nog een hele situatie opgeleverd, omdat de leerkracht er als een berg tegenop ziet, die vindt het verschrikkelijk; die ziet dat helemaal niet zitten om dat aan pakken'. De directeur schakelt op een aantal terreinen intensieve begeleiding in, van onder andere de onderwijsbegeleidingsdienst, om de benodigde verbetering door te voeren.

Na het bezoek neemt de directeur direct actie om de leertijd te verhogen; leerlingen van groep 3 gaan minder buiten spelen. De directeur ontwikkelt, in overleg met het bestuur van de school, een plan voor verbetering van de leerlijnen in de onderbouw. Leerkrachten worden begeleid bij het registreren van vorderingen van leerlingen en de manier van lesgeven. Het plan zal in het nieuwe schooljaar (circa negen maanden na het bezoek) worden geïmplementeerd.

De genoemde aandachtspunten worden besproken; sommige vindt men niet zinvol. Andere punten, zoals het concretiseren van het schoolplan, leiden tot een aanpassing van bestaande verbeteracties.

Na zes maanden heeft de directeur het didactisch handelen van één van de leerkrachten besproken; vrijwel alle andere plannen staan op papier en worden in het nieuwe schooljaar uitgevoerd. Van alle feedback (36 punten in totaal) hebben zes punten tot nieuw beleid geleid, en zes punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

De school krijgt ondersteuning van onder andere het bestuur en een intern begeleider van een andere school bij het doorvoeren van verbeteringen in groep 1 en 2. De onderwijsbegeleidingsdienst biedt ondersteuning bij het doorvoeren van een aantal verbeteringen, deze zijn echter niet gerelateerd aan, tijdens het bezoek, genoemde verbeterpunten. De intern begeleider bespreekt een aantal aanbevelingen in een samenwerkingsverband met andere scholen, en besluit de aanbevelingen naast zich neer te leggen. De intern begeleider van de school gaat, kort na het bezoek, op een andere school werken waardoor de directeur ook tijd moet besteden aan het opvullen van vacatures.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn grotendeels aangetroffen: de inspecteur geeft veel feedback en verbeter suggesties, de beoordeling bevat een aantal onvoldoendes en de inspecteur maakt afspraken over verbetering met de school; na het bezoek is er geen contact tussen school en inspecteur over verbetering van de school. Wat betreft de onderzochte kenmerken van scholen blijkt dat de school beschikt over weinig verandercapaciteit, maar ondersteuning uit de omgeving krijgt bij het doorvoeren van verbeteringen. De school vertoont, ondanks de beperkte verandercapaciteit en het gebrek aan monitoring van verbetering, een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Deze case lijkt daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veron-

derstellingen over de invloed van verandercapaciteit en monitoring op verbeterprocessen als gevolg van toezicht.

4.4.8 Case 8

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een terughoudende gedragsstijl heeft en geen feedback en verbeter suggesties geeft, geen afspraken over verbetering maakt en geen contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over een gemiddelde hoeveelheid verandercapaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur is geselecteerd op een terughoudende gedragsstijl. Hij blijkt, tijdens het schoolbezoek, echter evenveel feedback te geven als inspecteurs met een sturende gedragsstijl, namelijk 45 punten. Een verklaring hiervoor is wellicht dat de directeur hem geregeld om advies vraagt, vooral over individuele leerkrachten. Het verschil met inspecteurs, met een sturende gedragsstijl, is echter dat de feedback vooral betrekking heeft op eenvoudige of gemiddeld complexe verbeteringen. Ongeveer eenderde van de feedback heeft betrekking op verbeterplannen van de school. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

De school is bezig met een aantal verbeterprocessen. Deze worden door externe instanties ondersteund; sommige zijn ingezet na het vorige inspectiebezoek. De school scoort gemiddeld tot hoog op de selectievragenlijst over verandercapaciteit. In het rapport wordt de score 'goed' gegeven voor een aangename en stimulerende werkomgeving voor personeel.

Vorbereiding van het bezoek

De directeur stuurt, voorafgaand aan het bezoek, een memo aan alle leerkrachten om na te gaan of de groepsmappen in orde zijn. Een aantal leerkrachten heeft het voornemen om tijdens het bezoek zoveel mogelijk gedifferentieerd les te geven, om daarmee al de eerste resultaten van een vernieuwingsproject van de school te laten zien. De intern begeleider heeft van een aantal zorgleerlingen, waarvan alleen korte aantekeningen beschikbaar waren, nog een handlingsplan gemaakt.

De directeur heeft het rapport van het vorige inspectiebezoek nog paraat waarin met markeerstift de kritische opmerkingen van de inspecteur zijn aangestreept. De aanbevelingen van de inspecteur zijn, volgens directeur en intern begeleider, altijd helder geweest en 'we hebben daar ook altijd ons voordeel mee kunnen doen'. Voor het komende bezoek hoopt men ook weer op een 'gratis advies'.

Het kwaliteitshandboek, dat wordt gebruikt voor het doorvoeren van een vernieuwingstraject, bevat een vrijwel letterlijke vertaling van het waarderingskader.

Verloop van het bezoek

De inspecteur bespreekt zijn bevindingen uit de lesobservaties met de directeur, en geeft tips over het verbeteren van het didactisch handelen van leerkrachten. Deze tips geeft hij ook aan leerkrachten tijdens lesobservaties. Volgens de inspecteur zijn alle lessen echter in orde: 'er is niks onder de maat'.

HOOFDSTUK 4

Aan het eind van het bezoek bespreekt de inspecteur de beoordeling met directeur en adjunct directeur. De directeur vraagt aan het begin van het gesprek of alle punten uit het gesprek in het rapport komen, zodat hij geen aantekeningen hoeft te maken. Volgens de inspecteur is dat zeker niet het geval: 'want wij mogen helemaal geen aanbevelingen geven'. Ook zegt hij dat de school zijn opmerkingen over mogelijke verbeteringen 'niet te zwaar moet opvatten'.

De directeur bedankt de inspecteur aan het eind van het gesprek voor de gegeven aanknopingspunten, en vraagt of hij 'naar leerkrachten toe ook kan zeggen dat de inspecteur dat ook heeft opgemerkt'. De inspecteur gaat daarmee akkoord.

De school waardeert de communicatie en mogelijkheden voor eigen inbreng tijdens het bezoek positief. Minder positief is zij over de gegeven verbeter suggesties. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

De school krijgt tijdens het bezoek veel feedback, maar wordt op een beperkt aantal indicatoren onvoldoende beoordeeld. Beide geven in ieder geval enige aanleiding voor verbetering.

Reactie op het bezoek

De school is 'goed te spreken' over het bezoek. Leerkrachten vonden het 'plezierig' en 'niet bedreigend', volgens de intern begeleider. Uit de nabespreking kwamen voldoende leerpunten, welke volgens de adjunct-directeur voor een deel al bekend waren. Alhoewel de inspecteur geen 'dingen door de vingers' heeft gezien vond de intern begeleider hem 'heel mild'.

Directeur en adjunct directeur stellen, naar aanleiding van het bezoek, een tiental verbeteracties voor aan het team. Een groot aantal van de actiepunten kan worden ondergebracht in het verbetertraject, dat wordt uitgevoerd met ondersteuning van externe instanties.

Drie maanden na het bezoek heeft de school klassenbezoeken, van directeur en leerkrachten, gepland rondom pedagogisch klimaat en antwoordgestuurd leerkrachtgedrag. Beide verbeteracties maken deel uit van bestaande verbetertrajecten, die ook volgend schooljaar nog worden uitgevoerd met externe ondersteuning. De taakomschrijving voor de leerlingenzorg wordt uitgewerkt. De school formuleert doelen voor opbrengsten, probeert afspraken voor verbeteractiviteiten beter vast te leggen, plant een verhoging van de leertijd voor taal en rekenen, en vraagt resultaten van oud leerlingen op. Na zes maanden zijn deze laatste twee punten gerealiseerd, voor de overige verbeter suggesties worden nog plannen ontwikkeld of geïmplementeerd. Van alle feedback (45 punten in totaal) hebben zestien punten tot nieuw beleid geleid, en vier punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

Een aantal externe instanties (onder andere onderwijsbegeleidingsdienst en samenwerkingsverband) ondersteunt de school bij het verbeteren van de didactiek en het pedagogisch klimaat. Het bestuur heeft in het verleden met name aandacht gevraagd voor het pedagogisch klimaat in een aantal groepen.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft veel feedback en verbeter suggesties en de beoordeling bevat een, weliswaar beperkt, aantal onvol-

doendes; er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. De school beschikt over relatief veel verandercapaciteit en krijgt ondersteuning uit de omgeving bij het doorvoeren van verbeteringen. De school vertoont een positieve reactie door (een groot deel van) de aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Alle onderzochte kenmerken van toezicht en scholen zijn aangetroffen, behalve de monitoring van en afspraken over verbetering. Aangezien er desondanks verbeterprocessen worden ondernomen, lijkt deze case daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van monitoring en afspraken op verbeterprocessen in de school.

4.4.9 Case 9

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een terughoudende gedragsstijl heeft en geen feedback en verbeter suggesties geeft, geen afspraken over verbetering maakt en geen contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over veel verandercapaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur geeft een beperkte hoeveelheid feedback (24 punten) over veelal eenvoudige of gemiddeld complexe veranderingen. De feedback heeft vrijwel geen betrekking op verbeterplannen van de school. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verandercapaciteit van de school

Deze school heeft een duidelijke visie op onderwijskwaliteit die door de directeur en het team voortdurend actueel wordt gehouden met behulp van een kwaliteitshandboek, een jaarlijkse evaluatie, collegiale consultaties, observaties van leerkrachten door de directeur etc. De school heeft een goede score in het inspectierapport voor een aangename en stimulerende omgeving voor personeel.

Vorbereiding van het bezoek

Het team ziet het bezoek redelijk ontspannen en met vertrouwen in een goede afloop tegemoet. Directeur en intern begeleider geven voor het bezoek aan dat zij het goed vinden dat de inspectie de school komt beoordelen. Wanneer de inspecteur zwakke punten signaleert, en de directeur hiervan kan overtuigen, is hij van plan om deze op te nemen in zijn verbeterplannen.

De directeur hoopt te horen of de school op de goede lijn zit en of er nog tips zijn voor verdere verbetering. Integraal personeelsbeleid is een thema dat de directeur in dit kader noemt.

Verloop van het bezoek

Verbetertips geeft de inspecteur vooral tijdens lesobservaties, waarbij hij de leerkracht even apart neemt. Daarbij geeft hij soms aan dat de leerkracht zelf moet bepalen wat hij/zij met de verbeter suggesties doet: 'ik zeg wel u moet, maar u moet natuurlijk helemaal niks'. In de gesprekken met directeur en adjunct-directeur stelt de inspecteur vooral vragen, waarbij hij

HOOFDSTUK 4

een aantal thema's uit de gespreksleidraad aan bod laat komen. De inspecteur laat kritische punten op meerdere momenten terugkomen.

De school is gematigd positief over de communicatie en mogelijkheden voor eigen inbreng tijdens het bezoek, en over de verbetersuggesties van de inspecteur. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Het bezoek geeft beperkt aanleiding voor verbetering. De school krijgt maar één onvoldoende en tijdens het bezoek wordt een beperkte hoeveelheid feedback gegeven.

Reactie op het bezoek

Na afloop van het bezoek geven directeur en adjunct-directeur aan dat zij het een prettig bezoek vonden, waarin ze ruimte hadden om hun verhaal kwijt te kunnen, en waarin de inspecteur de documenten van de school goed had bestudeerd. Bij sommige onderdelen had men 'wel op wat meer tips zitten wachten'. Vooral omdat de inspecteur geen enkel onderdeel als 'goed' heeft beoordeeld. Ook merken directeur en adjunct-directeur na het bezoek op dat de inspecteur zich erg 'vastbeet in dingen waar hij van dacht dat het niet goed was'. 'Hij kwam hier en was erg stellig in dat we dat niet konden maken zo. Op een gegeven moment ging hij wel overstag op grond van argumenten, maar hij was daar heel vastbijterig in'. Achteraf gezien hadden directeur en adjunct-directeur in het eindgesprek bij een aantal punten ook willen aangeven dat de inspecteur ongelijk had: 'je denkt dan toch van 'het is de eindconclusie, hij zal wel gelijk hebben'.

Een leerkracht, die aan het eind van de lesobservatie een aantal verbetertips heeft gekregen, vond dat de inspecteur hier een onhandig moment voor had uitgekozen, aangezien hij nog met de les bezig was. Leerkrachten vonden over het algemeen dat de tips weinig nieuwe inzichten boden. De reactie was volgens leerkrachten over het algemeen: 'ja, dat weten we zelf ook wel, en dat doen we ook heel regelmatig'.

Na afloop van het bezoek hebben directeur en adjunct-directeur de beoordeling van de school vergeleken met de beoordeling van andere scholen om na te gaan hoe collega-scholen zijn beoordeeld, en of andere inspecteurs ook alleen met 'onvoldoende/voldoende' beoordelen. Vervolgens is er contact geweest met de inspectie over een aantal indicatoren dat als voldoende werden beoordeeld, terwijl de school een goede beoordeling meer op zijn plaats vond. De beoordeling van deze indicatoren is vervolgens gewijzigd.

De directeur bespreekt het definitieve rapport met het team. De conclusie van deze bespreking is, volgens de directeur, dat de school 'op het goede spoor zit', maar dat er meer op leerstrategieën moet worden gelet. De school was daar al mee bezig, maar gaat er in de klassenbezoeken (van de directeur, van leerkrachten bij elkaar en van een externe begeleider) meer aandacht aan besteden.

De tip van de inspecteur, om zwakke lezers bij bepaalde vakken een voorinstructie te geven, heeft de school direct na het bezoek al in de bovenbouw ingevoerd. Een tweede tip, om een toets af te schaffen, heeft de school na zes maanden opgevolgd. Van alle feedback (24 punten in totaal) hebben twee punten tot nieuw beleid geleid, en één punt tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen.

Omgeving van de school

De school krijgt externe ondersteuning bij het verbeteren van de procesgerichte begeleiding van, en het adaptieve onderwijs aan leerlingen.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn vrijwel niet aangetroffen: de inspecteur geeft een beperkte hoeveelheid feedback en verbeter suggesties, de beoordeling bevat vrijwel geen onvoldoendes, er worden geen afspraken over verbetering gemaakt en er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats. De kenmerken van de school zijn deels aangetroffen: de school beschikt over een grote hoeveelheid verander capaciteit, maar krijgt slechts zeer beperkt ondersteuning uit de omgeving bij het doorvoeren van verbeteringen naar aanleiding van het inspectiebezoek. De school vertoont, zoals verwacht op basis van de afwezigheid van de effectbevorderende kenmerken van toezicht, een beperkt positieve reactie door maar een beperkt aantal aanbevelingen op te nemen in een verbetertraject (hoewel de school de meeste feedback wel accepteert). Aangezien de verander capaciteit van de school er (ondanks het gebrek aan kenmerken van toezicht) niet voor zorgt dat veranderprocessen worden geïnitieerd, lijkt deze case daarom niet bij te dragen aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van verander capaciteit van de school op verbeterprocessen als gevolg van toezicht.

4.4.10 Case 10

Op basis van de selectie wordt verwacht dat de inspecteur een terughoudende gedragsstijl heeft en geen feedback en verbeter suggesties geeft, geen afspraken over verbetering maakt en geen contact heeft met de school over verbetering na het bezoek. De school beschikt waarschijnlijk over veel verander capaciteit.

Gedragsstijl en overige werkwijzen van de inspecteur

De inspecteur is geselecteerd op een terughoudende gedragsstijl. Hij blijkt, tijdens het schoolbezoek, echter bijna evenveel feedback te geven als inspecteurs met een sturende gedragsstijl, namelijk 35 punten. Het verschil met inspecteurs, met een sturende gedragsstijl, is echter dat de feedback vooral betrekking heeft op eenvoudig, of gemiddeld complex, door te voeren verbeteringen. Ongeveer eenderde van de feedback heeft betrekking op verbeterplannen van de school. De inspecteur maakt geen afspraken over verbetering en heeft geen contact met de school over verbeteringen na het bezoek.

Verander capaciteit van de school

De schoolleider in deze kleine school voert, naast zijn lesgevende taken, verbeteringen door in de school onder het motto 'niet ontwikkelen is stilstaan'. De school krijgt in het inspectierapport een voldoende beoordeling voor een aangename en stimulerende werkomgeving voor personeel.

Vorbereiding van het bezoek

In een aantal documenten van de school is het waarderingskader van de inspectie terug te vinden, namelijk in de kwaliteitskaarten die de school gebruikt voor haar eigen kwaliteitszorg, en in het zorgprofiel dat de school gebruikt voor de interne leerlingenzorg. De school is recent gestart met het invoeren van een kwaliteitszorgsysteem. De aanleiding hiervoor is, volgens de directeur: '(...) de eis die de inspecteur of het ministerie op een gegeven moment stelt, dat je kwaliteitszorg moet gaan doen. En dat moet je dan gewoon gaan doen'.

HOOFDSTUK 4

De directeur ziet overigens wel de voordelen van kwaliteitszorg: 'je hebt een lat waar je jezelf langs kunt leggen zonder dat de inspecteur dat doet. (...). Ik weet nu ook dat ik het goed voor elkaar heb'. De meerwaarde van zo'n kwaliteitszorgsysteem is volgens de directeur ook 'dat je voldoet aan alle eisen die de wetgever stelt aan scholen. Daarin kun je je eigen keuzes maken.' Het maken van die keuzes is overigens niet zo makkelijk volgens de directeur omdat je niet zo snel van het kader afwijkt.

De school ziet het bezoek redelijk positief tegemoet.

Verloop van het bezoek

Het bezoek is erg kort, waardoor er, volgens de directeur, in geplande gesprekken te weinig tijd was om op een aantal zaken dieper in te gaan; op een gegeven moment werd het toch het afstrepfen van keuzes: 'heb je dat?', zonder daar verder op in te gaan.

Aan het begin van het bezoek maakt de inspecteur een aantal opmerkingen over de school, die wrevel opwekken bij de directeur. De directeur heeft het idee dat de inspecteur voor het bezoek al een aantal zaken had ingekleurd, onder andere over de leerlingenpopulatie en het schoolklimaat, en de school heeft bezocht met bepaalde vooroordelen.

Sommige vragen worden gesteld als kritische opmerkingen, of in de vorm van een veronderstelling. De inspecteur zegt bijvoorbeeld 'het is wel handig om een afschrijfplan voor methodes te hebben', waarop de directeur reageert met 'dat hebben we wel'. Over sommige opmerkingen laat de inspecteur zich pas na een uitgebreide uitwisseling van argumenten overtuigen. In het gesprek komen vrijwel geen vragen van de directeur aan bod. De weinige verbetertips die worden gegeven, hebben vooral de vorm van ergens de aandacht op vestigen: 'Denk eraan dat het (leerstofaanbod) uitdagend is' en 'wees alert op pesten'.

De school waardeert de communicatie en mogelijkheden voor eigen inbreng tijdens het bezoek niet uitgesproken positief. De verbeter suggesties van de inspecteur worden negatief gewaardeerd. Na het bezoek is er geen contact meer geweest tussen inspecteur en school over verbeteringen die worden doorgevoerd.

Hoewel de school maar een beperkt aantal onvoldoendes krijgt, geeft de grote hoeveelheid feedback tijdens het bezoek wel aanleiding om te verbeteren.

Reactie op het bezoek

De directeur vindt dat het bezoek over het algemeen weinig grote verbeterpunten heeft opgeleverd. De opmerkingen die zijn gemaakt werden volgens de directeur 'ook niet genoemd als dat het niet goed was en dat we daar wat meer mee zouden moeten'. Het is volgens de directeur aan de school of 'we dat ook willen en of we dat ook wenselijk vinden'. Met een aantal punten uit het rapport is men het niet eens; deze heeft de school schriftelijk gemeld bij de inspectie. Ze zijn echter niet gewijzigd in het definitieve rapport. De directeur maakt zich er echter 'verder niet zo druk over'.

Het bezoek heeft geen nieuwe verbeterplannen opgeleverd; alleen een aanpassing van een aantal bestaande verbeterthema's. De school besteedt extra aandacht aan variatie in werkvormen en samenwerking tussen leerlingen, en probeert het onderwijs meer op leerlingen af te stemmen. Ook worden regels over veiligheid opgesteld, en wordt de structuur van de zorg op papier gezet.

Volgens de directeur is het niet de bedoeling dat een inspectiebezoek grote verbeterpunten oplevert; dat is volgens hem alleen nodig wanneer 'er dingen uitkomen die fout zijn, en je je schoolontwikkeling moet bijstellen.' Maar dat was volgens de directeur niet het geval.

Na zes maanden heeft van alle feedback (35 punten in totaal) geen enkel punt tot nieuw beleid geleid, en hebben zes punten tot een wijziging of versnelling van bestaande verbeterprocessen geleid.

Omgeving van de school

De school gaat kort na het bezoek verhuizen naar een nieuwe locatie. De intern begeleider gaat een cursus volgen om toetsresultaten beter te kunnen gebruiken voor het volgen van leerlingen. In het samenwerkingsverband wordt gewerkt aan het invoeren van weektaken voor leerlingen die boven het gemiddelde presteren. De onderwijsbegeleidingsdienst ondersteunt bij de implementatie van kwaliteitszorg, zelfstandig werken en de leerlingbegeleiding.

Voorlopige conclusie

De onderzochte kenmerken van toezicht zijn deels aangetroffen: de inspecteur geeft relatief veel feedback en verbeter suggesties en de beoordeling bevat, weliswaar een beperkt aantal, onvoldoendes. Er vindt geen monitoring van verbetering na het bezoek plaats en de inspecteur maakt geen afspraken met de school over verbetering. De onderzochte kenmerken van de school zijn echter wel aangetroffen: de school beschikt over relatief veel verandercapaciteit en krijgt ondersteuning uit de omgeving bij het doorvoeren van verbeteringen. De school vertoont een beperkt positieve reactie door maar een beperkte hoeveelheid aanbevelingen te accepteren en op te nemen in een verbetertraject. Aangezien de verandercapaciteit en de omgeving van de school er (ondanks het gebrek aan effectbevorderende kenmerken van toezicht) niet voor zorgen dat veranderprocessen optreden, draagt deze case niet bij aan bevestiging van de veronderstellingen over de invloed van verandercapaciteit en de omgeving van de school op verbeterprocessen als gevolg van toezicht.

4.5 VERGELIJKING VAN CASES

In de voorgaande paragraaf werd, voor elke case afzonderlijk, nagegaan of er aanleiding was om de veronderstellingen te verwerpen. De resultaten leverden indicaties op voor het verwerpen van de veronderstellingen over de invloed van verandercapaciteit, monitoring van de school na het bezoek, afspraken voor verbetering en de steun van de omgeving van de school op verbeterprocessen als gevolg van het inspectiebezoek. Om deze indicaties verder te kunnen onderbouwen, en om na te gaan welke kenmerken van toezicht en van scholen de meeste invloed hebben op verbeterprocessen in de school, worden de cases onderling vergeleken. Daarvoor wordt aan elk kenmerk een waardering in cijfers gegeven (wanneer er sprake is van een aantal onvoldoendes, aantallen feedback en verbeter suggesties, aantallen afspraken of een score voor verandercapaciteit op basis van de selectievragenlijst), of een waardering in percentages (wanneer de feedback tijdens het bezoek wordt gebruikt om verschillen in steun uit de omgeving of reacties van scholen op het bezoek uit te drukken). In het tabel 4.6 wordt de betekenis van de waarderingen per kenmerk uitgelegd. Aangezien het onderscheid in sturend en terughoudend gedrag van inspecteurs in de case studies maar zeer beperkt aanwezig was (doordat de terughoudende inspecteur bijvoorbeeld ook feedback en verbeter suggesties gaf en de sturende inspecteurs over het algemeen geen afspraken over verbetering met de school maakten) worden de effectbevorderende kenmerken van toezicht hier afzonderlijk behandeld.

HOOFDSTUK 4

Tabel 4.6 Legenda centrale kenmerken case studies

Verander- capaciteit:	de gemiddelde score van alle antwoorden die scholen hebben gegeven op basis van de selectievragenlijst. Scores kunnen variëren van 1 (weinig verandercapaciteit) tot 4 (veel verandercapaciteit).
Omgeving van de school:	het percentage geeft de verhouding weer van de hoeveelheid feedback en verbeter-suggesties waarbij de school van de omgeving steun krijgt bij het doorvoeren van verbeter-suggesties, ten opzichte van de totale hoeveelheid verbeter-suggesties. De steun uit de omgeving is vastgesteld op basis van de interviews één en drie maanden na het bezoek. Scores kunnen variëren van 0% (de omgeving steunt de school niet bij het verbeteren van de genoemde punten) tot 100% (de omgeving steunt de school bij het verbeteren van alle genoemde verbeterpunten).
Beoordeling:	het aantal indicatoren dat met een 'onvoldoende' of 'slecht' is beoordeeld in het rapport. Scores kunnen variëren van 0 (geen enkele indicator is met een onvoldoende beoordeeld) tot 37 (alle indicatoren zijn met een onvoldoende beoordeeld).
Feedback:	het aantal (verschillende) zwakke punten en verbeter-suggesties dat de inspecteur tijdens het bezoek en in het rapport heeft gegeven. Deze zijn vastgesteld door middel van observatie tijdens het bezoek en analyse van het rapport. Aantallen kunnen variëren van 0 (de inspecteur geeft geen feedback tijdens het bezoek of in het rapport, de –volledig positieve- beoordeling geeft geen aanleiding tot verbetering) tot een onbekende hoeveelheid (wanneer de inspecteur voortdurend feedback geeft tijdens het bezoek).
Afspraken en verbeterplan:	het aantal verbeterpunten waarover afspraken zijn gemaakt, en welke moeten worden opgenomen in een verbeterplan. Aantallen kunnen variëren van 0 (geen afspraken) tot een onbekende hoeveelheid (wanneer de inspecteur veel afspraken maakt).
Monitoren van de school na het bezoek:	'0' betekent dat er geen monitoring na het bezoek heeft plaatsgevonden (geen variatie in scores)
Herinnering: Acceptatie: Nieuw beleid: Wijziging beleid:	het percentage is gebaseerd op de vragenlijst na zes maanden. In deze vragenlijst werden de verbeterpunten en verbeter-suggesties, die tijdens het bezoek en in het rapport zijn gegeven, aan de school voorgelegd. Bij elk punt werd aan de directeur gevraagd of hij zich het betreffende punt herinnert, of hij het ermee eens is en of het punt heeft geleid tot nieuw beleid of tot een wijziging van bestaand beleid. Het percentage geeft de verhouding weer van het aantal punten dat heeft geleid tot nieuw beleid of een beleidswijziging, ten opzichte van het totaal aantal verbeterpunten. Percentages kunnen variëren van 0 (de school herinnert zich/accepteert of voert verbeteringen door op geen enkel genoemd punt) tot 100% (de school herinnert zich/accepteert of voert verbeteringen door op alle genoemde punten)
Totale beleidswijziging:	het percentage is een optelsom van het percentage nieuw en gewijzigd beleid. Het percentage maakt duidelijk welk deel van de verbeteringen (die tijdens het bezoek en in het rapport aan de school zijn gecommuniceerd) hebben geleid tot verbeterprocessen in de school. Percentages kunnen variëren van 0% (de school verbetert geen enkel genoemd punt) tot 100% (de school verbetert alle genoemde punten).

In tabel 4.7 wordt allereerst een overzicht gepresenteerd van de onderzochte kenmerken van scholen en van toezicht die, volgens de veronderstellingen uit paragraaf 4.2 bijdragen aan verbeterprocessen. Scholen blijken te verschillen in hoeveelheid verandercapaciteit en in de steun die zij uit hun omgeving krijgen bij het verbeteren van zwakke punten waarover de inspecteur feedback heeft gegeven. De scholen in cases 4, 6, 9 en 10 beschikken over de meeste verandercapaciteit, terwijl de scholen in cases 1 en 2 over de minste hoeveelheid verandercapaciteit beschikken. De scholen in cases 5, 2 en 8 krijgen de meeste steun uit hun omgeving bij het doorvoeren van verbetering, in tegenstelling tot de scholen in cases 9, 3, 6 en 7. Verschillen in effectbevorderende kenmerken van toezicht zijn alleen te vinden in de hoeveelheid onvoldoendes in de beoordeling van de school en de hoeveelheid feedback en verbeteringsuggesties die de inspecteur heeft gegeven. Deze twee kenmerken lijken overigens niet direct samen te hangen. De scholen in cases 5, 8 en 1 krijgen de meeste feedback en verbeteringsuggesties, terwijl de scholen in case 5, 7 en 2 de meeste onvoldoendes in de beoordeling krijgen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de reacties van scholen op het bezoek. Er wordt een onderscheid gemaakt in herinnering en acceptatie van de feedback en verbeteringsuggesties en de mate waarin de feedback en verbeteringsuggesties tot nieuw beleid of tot een wijziging van bestaande verbeterprocessen hebben geleid. Het percentage 'totale beleidswijziging' maakt duidelijk hoeveel verandering de school na het bezoek heeft doorgevoerd. Uit tabel 4.8 kan worden afgelezen dat de scholen in cases 4, 5 en 2 de meeste veranderingen doorvoeren na het bezoek, terwijl de scholen in cases 9 en 10 maar zeer beperkt veranderingen doorvoeren.

Tabel 4.7 Kenmerken van basisscholen en van toezicht die naar verwachting bijdragen aan verbetering als gevolg van toezicht

	Verander- capaciteit	Omgeving school	Beoordeling: onvoldoendes in rapport	Feed- back	Afspraken en verbeter- plan	Monitoren van de school na het bezoek
Case 1.	2.52	19%	7	42	0	0
Case 2.	2.17	28%	14	39	0	0
Case 3.	3.32	7%	3	29	0	0
Case 4.	3.69	15%	6	27 ^a	0	0
Case 5.	3.37	52%	11	49	0	0
Case 6.	3.46	9%	7	43	0	0
Case 7.	2.34	11%	10	36	3	0
Case 8.	3.02	27%	4	45	0	0
Case 9.	3.45	4%	1	24	0	0
Case 10.	3.56	11%	3	35	0	0

- a. De hoeveelheid feedback in deze case geeft, door gebrekkige registratie van het aantal verbeterpunten en suggesties tijdens het bezoek geen betrouwbaar aantal weer. Ook de reacties, welke zijn gebaseerd op de hoeveelheid feedback, geven geen betrouwbaar percentage weer.

HOOFDSTUK 4

Tabel 4.8 Reacties van basisscholen op het inspectiebezoek

	Herinnering (inzicht in sterke en zwakke punten)	Acceptatie	Nieuw beleid	Wijziging beleid	Totale beleids- wijziging
Case 1.	89%	64%	12%	24%	36%
Case 2.	54%	57%	36%	18%	54%
Case 3.	75%	65%	31%	10%	41%
Case 4.	100%	67%	33%	33%	66%
Case 5.	79%	62%	45%	18%	63%
Case 6.	74%	44%	26%	14%	40%
Case 7.	59%	44%	17%	17%	34%
Case 8.	75%	53%	36%	9%	45%
Case 9.	86%	63%	8%	4%	12%
Case 10.	76%	49%	0%	17%	17%

Door de cases onderling te vergelijken wordt vastgesteld welke veronderstellingen worden ondersteund door de resultaten.

Kenmerken van toezicht

Verwacht werd dat een aantal kenmerken van toezicht (namelijk onvoldoendes in de beoordeling, feedback en verbeter suggesties, afspraken over verbetering en verbeterplannen, monitoring van de school na het bezoek) een positieve invloed hebben op verbetering in scholen na het bezoek. Deze verwachting wordt ondersteund wanneer de cases, waarin deze kenmerken in grote mate aanwezig zijn, meer verbetering vertonen dan de cases waarin deze kenmerken beperkt zijn aangetroffen.

Allereerst wordt nagegaan of het aantal onvoldoendes in de beoordeling een rol speelt in verbetering van scholen. De scholen die zijn beschreven in case 2, 5, 7 kregen meer onvoldoendes dan de scholen die zijn beschreven in case 3, 8, 9 en 10. Het is echter niet zo dat de scholen met de meeste onvoldoendes ook de meeste verbeterprocessen initiëren. De school die is beschreven in case 7 ontwikkelt bijvoorbeeld minder verbeterprocessen dan de scholen die zijn beschreven in case 3 en 8, en het aantal verbeterprocessen in de scholen die werden beschreven in case 3 en 8 verschilt niet overtuigend van het aantal verbeterprocessen in de scholen beschreven in case 2 en 5. Het aantal onvoldoendes in de beoordeling verklaart dus niet het verschil in het aantal verbeterprocessen in de onderzochte scholen na het bezoek.

De inspecteurs die werden beschreven in case 5, 8, 6 en 1 geven de meeste feedback en verbeter suggesties, terwijl de inspecteurs die werden beschreven in case 9, 4 en 3 de minste feedback en verbeter suggesties geven. Het aantal verbeterprocessen in de scholen met de meeste feedback en verbeter suggesties, verschilt echter niet overtuigend van het aantal verbeterprocessen in de scholen met de minste feedback. De hoeveelheid feedback en verbeter suggesties tijdens het bezoek lijkt dus geen verklaring te bieden voor het verschil in de hoeveelheid verbeterprocessen in de scholen.

Slechts in één case (case 7) maakte de inspecteur afspraken met de school over verbetering, en in geen enkele case was er contact tussen school en inspecteur over verbeteringen die de school doorvoert na het bezoek. De cases kunnen dus niet onderling worden vergeleken op deze kenmerken van toezicht. Case 7 laat echter zien dat de school geen keus voor het al dan niet doorvoeren van verbetering heeft wanneer de inspecteur met de school afspraken maakt voor verbetering. Afspraken voor verbetering lijken in deze case dus wel bij te dragen aan verbeterprocessen na het bezoek.

De onderzochte kenmerken van toezicht verklaren afzonderlijk maar in beperkte mate de verschillen in hoeveelheid verbetering na een bezoek. Wellicht leiden ze gezamenlijk wel tot verbetering van scholen. Een nadere analyse van de invloed van afzonderlijke feedback en verbeteringsuggesties maakt duidelijk dat de wijze waarop inspecteurs feedback communiceren en de consequenties die zij daaraan verbinden, toch een rol spelen. Feedback die wordt gepresenteerd als aandachtspunt, waaraan geen onvoldoendes of afspraken in het rapport worden verbonden, draagt slechts in beperkte mate bij aan verbeterinitiatieven. Feedback over thema's die met een onvoldoende worden beoordeeld, en waarover de inspecteur afspraken voor verbetering maakt, bieden de meest krachtige impuls voor verbetering. Deze impuls is echter niet nodig wanneer de school de feedback kan gebruiken voor haar eigen verbeterplannen. In cases 2 en 7 functioneert de feedback van de inspecteur als extra 'stok achter de deur' om bepaalde verbeteringen door te voeren. In case 1 neemt de directeur de feedback van de inspecteur op in de kwaliteitszorgcyclus van de school.

Kenmerken van scholen (verandercapaciteit en steun uit de omgeving)

Verwacht werd dat de verandercapaciteit van scholen positief bijdraagt aan verbetering van de school na het bezoek. De scholen die werden beschreven in case 4, 10, 6 en 9 beschikken over meer verandercapaciteit dan de scholen die werden beschreven in case 2, 7 en 1 waardoor in deze scholen de meeste verbeterprocessen worden verwacht. Twee van de vier scholen met veel verandercapaciteit (case 9 en 10) initiëren echter relatief weinig verbeteractiviteiten. De scholen met weinig verandercapaciteit ontwikkelen daarentegen relatief veel verbeterprocessen, waardoor verandercapaciteit geen invloed lijkt te hebben op het aantal verbeterprocessen dat wordt geïnitieerd na een inspectiebezoek.

Ook de rol van de omgeving bij verbetering van scholen werd onderzocht. Indien de steun uit de omgeving positief bijdraagt aan verbetering zouden er in case 5, 2 en 8 meer verbeterprocessen moeten ontstaan dan in case 6, 3 en 9. Alleen in de school die werd beschreven in case 9 worden beduidend minder verbeterprocessen doorgevoerd. De hoeveelheid verbeterprocessen in de overige cases verschilt niet substantieel, waardoor de steun uit de omgeving geen rol van betekenis lijkt te spelen in het aantal verbeterprocessen naar aanleiding van het bezoek.

Reactie van de school

Vervolgens werd onderzocht hoe verbeterprocessen tot stand komen. Verwacht werd dat de herinnering van feedback een positieve invloed heeft op de acceptatie van de feedback, en dat acceptatie positief bijdraagt aan het aantal verbeterprocessen dat de school initieert.

Wanneer de herinnering van de feedback positief bijdraagt aan de acceptatie ervan, zouden de scholen die werden beschreven in case 4, 1 en 9 meer feedback moeten accepteren dan de scholen die werden beschreven in case 2 en 3. Deze verwachting blijkt echter niet

HOOFDSTUK 4

juist te zijn. De school, beschreven in case 3, accepteert meer feedback dan de scholen die werden beschreven in case 1 en 9; bovendien zijn de verschillen in acceptatie van de feedback tussen de vijf scholen miniem. Herinnering van de feedback en acceptatie lijken dus niet met elkaar samen te hangen.

Wat betreft de samenhang tussen acceptatie en de initiatie van verbeterprocessen zouden de scholen, beschreven in case 4, 3 en 1, de meeste verbeterprocessen moeten starten, in tegenstelling tot de scholen beschreven in case 6, 7 en 10. Deze verwachting blijkt echter ook niet uit te komen. Alleen de school die werd beschreven in case 10 gebruikt beduidend minder feedback voor het doorvoeren van verbetering dan de overige scholen. De overige scholen verschillen bovendien weinig in de hoeveelheid verbeterprocessen. Ook acceptatie van feedback en initiatie van verbeterprocessen lijkt dus niet samen te hangen.

Effect

De laatste verwachting betrof de samenhang tussen het aantal verbeterprocessen en de hoeveelheid effect op verbetering van de kwaliteit van de school. Deze verwachting kon, vanwege de beperkte onderzoekstijd, niet worden getoetst. Verbeterprocessen waren na zes maanden veelal nog niet afgerond waardoor er geen verbetering van de toegevoegde waarde van de school zichtbaar was. In bijlage 14 is een overzicht gegeven van de verbeterprocessen in scholen. Daarbij zijn ook de condities van schooleffectiviteit waarop ze betrekking hebben vermeld. Ongeveer de helft van de verbeterprocessen is gericht op condities op schoolniveau, de andere helft is gericht op condities op klasniveau. Wanneer scholen de verbeterprocessen succesvol doorvoeren mag worden aangenomen dat de toegevoegde waarde van de school verbetert, en dat toezicht effect heeft gehad. Of deze verwachting wordt bewaarheid zal in vervolgonderzoek moeten worden vastgesteld.

4.6 CONCLUSIES EN DISCUSSIE

Dit hoofdstuk startte met de omschrijving van veronderstellingen waarin verwachtingen werden uitgesproken over de wijze waarop een aantal kenmerken van toezicht en van scholen bijdragen aan effecten van toezicht. Met behulp van case studies werd nagegaan in welke mate de veronderstellingen konden worden ondersteund. De beperkingen in het design noodzakelijk tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies. De kleine aantallen cases en de periode van onderzoek (2002-2005), waarbij de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht plaatsvond en waardoor de praktijk van het toezicht aan verandering onderhevig was, beperken het trekken van conclusies. Ook het ontbreken van een (of meerdere) nauwkeurig omschreven en in detail uitgewerkte theorie(ën) welke met een aantal cases kan worden getoetst via het principe van patroonvergelijking, begrenst de mogelijkheid om generaliseerbare conclusies te trekken. Niettemin bieden de resultaten van deze case studies goede aanwijzingen voor kenmerken van scholen en van toezicht die bijdragen aan schoolverbetering als gevolg van inspectiebezoeken. Hoewel het verloop van de inspectiebezoeken, en de uitkomsten daarvan in verbeterprocessen van scholen, in alle cases verschillend waren, zijn er in alle cases gemeenschappelijke thema's aan te wijzen die een rol spelen bij schoolverbetering als gevolg van toezicht. Deze thema's worden hieronder besproken, en kunnen worden opgevat als relevante onderwerpen voor verder onderzoek en voor inspectiebeleid. De conclusies dienen in dit licht te worden beschouwd.

Kenmerken van scholen

Verwacht werd dat de verandercapaciteit van de school en steun uit de omgeving van de school bij verbetering een positieve invloed hebben op verbeterprocessen in de school naar aanleiding van een inspectiebezoek. In scholen met veel verandercapaciteit werken leerkrachten immers samen en is er sprake van transformatief leiderschap en een lerende organisatie. Deze elementen dragen, volgens de literatuur (zie de evaluatie van de beleidstheorie in hoofdstuk 2), bij aan de mogelijkheden van de school om verbeteringen succesvol door te voeren. Doordat veranderen en leren in scholen met veel verandercapaciteit een dagelijkse bezigheid is, zullen deze scholen naar verwachting de feedback van de inspecteur eerder accepteren en opnemen in een verbetertraject. Steun uit de omgeving kan er voor zorgen dat scholen die niet geneigd of in staat zijn om te veranderen, toch verbeteringen doorvoeren.

Om deze verwachtingen te toetsen werden de scholen met veel verandercapaciteit vergeleken met de scholen met weinig verandercapaciteit, evenals de scholen met veel steun uit de omgeving met de scholen met weinig steun uit hun omgeving. Uit deze vergelijking bleek dat de scholen met veel verandercapaciteit en veel steun uit de omgeving niet beduidend meer verbeterprocessen ontwikkelen als gevolg van het inspectiebezoek. De verandercapaciteit en de omgeving van de school blijken dus geen invloed te hebben op de verbeterprocessen die de school ontwikkelt na een inspectiebezoek.

De vraag is hoe deze bevinding kan worden verklaard. Een mogelijke uitleg kan zijn dat de verandercapaciteit en steun uit de omgeving pas invloed hebben op verbeterprocessen wanneer deze verder zijn doorgevoerd, of wanneer de door te voeren verbeteringen complexer van aard zijn. De verbeterprocessen in de onderzochte scholen bestonden voor een deel nog uit het maken van plannen en het ontwikkelen van ideeën voor verbetering. Wellicht heeft de school pas veel verandercapaciteit of steun uit de omgeving nodig wanneer de plannen daadwerkelijk worden geïmplementeerd.

Kenmerken van toezicht

In de veronderstellingen werd ook een aantal kenmerken van toezicht genoemd die naar verwachting verbeterprocessen in de school veroorzaken, namelijk het aantal onvoldoendes in de beoordeling, feedback en verbeteringsuggesties, afspraken over verbetering die worden uitgewerkt in een verbeterplan en monitoring van verbetering na het bezoek. Verwacht werd dat feedback over sterke en zwakke punten en verbeteringsuggesties over de wijze waarop scholen zwakke punten kunnen verbeteren, er voor zorgen dat scholen aanvullende inzichten krijgen over mogelijke verbeteringen. Verbetersuggesties zouden scholen kunnen ondersteunen bij het bepalen van de wijze waarop ze dat kunnen doen, terwijl door het maken van afspraken enige druk op de school kan worden gelegd om deze verbetering ook door te voeren binnen een bepaalde termijn. Ook werd verwacht dat het aantal onvoldoendes een positieve invloed heeft op verbeterprocessen in de school. Deze onvoldoendes laten immers, zowel aan de school als haar omgeving, duidelijk zien welke aspecten van onderwijskwaliteit verbetering behoeven.

De cases waarin de kenmerken van toezicht in grote mate aanwezig waren werden vergeleken met de cases waarin deze kenmerken van toezicht beperkt werden aangetroffen. Geen enkele inspecteur had na het bezoek contact met scholen over door te voeren verbeteringen, waardoor de invloed van monitoring op verbeterprocessen niet kon worden vastgesteld.

HOOFDSTUK 4

De vergelijking laat zien dat het aantal onvoldoendes, de hoeveelheid feedback en verbeter-suggesties en de afspraken voor verbetering elk afzonderlijk geen verklaring bieden voor verschillen in de hoeveelheid verbeterprocessen. Wanneer inspecteurs echter zwakke punten, waarover zij feedback en verbeter-suggesties geven met een onvoldoende beoordelen, en met de school afspraken maken over verbetering van het betreffende punt, geven zij een krachtige impuls aan verbetering van de school. Inspecteurs die een aantal van deze werkwijzen combineren lijken dus de meeste verbetering te realiseren.

Opvallend is dat geen enkele inspecteur, zelfs wanneer zij zijn geselecteerd op een sturende gedragsstijl, al deze werkwijzen hanteert tijdens een schoolbezoek, terwijl de kwaliteit van een aantal scholen hier wel aanleiding toe geeft. De scholen in case 2, case 4 en case 5 hebben bijvoorbeeld onvoldoendes gekregen voor het onderwijsleerproces en in twee van de drie gevallen ook voor de leeropbrengsten. Dat betekent dat deze scholen als 'zwak' kunnen worden gekenmerkt en, zo blijkt uit de beleidstheorie, onder intensief toezicht (met afspraken en monitoring) zouden moeten worden gesteld. De vraag is waarom deze werkwijzen niet worden ingezet en inspecteurs er, vrijwel allemaal, voor kiezen om zwakke punten in scholen te 'repareren' door het geven van feedback en verbeter-suggesties.

Verklaringen hiervoor kunnen worden afgeleid uit onderzoek naar inspectiestijlen in andere sectoren. Dergelijk onderzoek geeft vooral verklaringen voor inspecteurs die geen sancties opleggen aan hun object van toezicht. Braithwaite (1995) omschrijft bijvoorbeeld dat inspecteurs hun goede relatie met hun objecten van toezicht niet in gevaar willen brengen. Niemand wil zijn werkdag immers doorbrengen in een vijandige of onprettige omgeving. Bovendien zijn inspecteurs ook afhankelijk van hun objecten van toezicht. Een inspecteur kan alleen toezicht houden wanneer de school meewerkt door het geven informatie. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005, p.27) spreken in dat kader over een coöpetitieve relatie; er is enerzijds sprake van een noodzaak tot coöperatie, anderzijds is er tussen de samenwerkende actoren ook een tegenstelling die noodzaakt tot competitie.

Hutter (1989) geeft als verklaring voor het ontbreken van sancties een gebrek aan politiek draagvlak hiervoor. Daarvan lijkt in de Nederlandse situatie ook sprake te zijn. In discussies over toezicht, welke vooraf gingen aan de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht, werd sterk de nadruk gelegd op de vrijheid en autonomie van scholen, en wordt voor zwakke scholen vooral hulp en monitoring door de inspectie en extra financiële middelen voorzien in plaats van meer repressieve sancties (zoals het sluiten van instellingen en het intrekken van de bekostiging). Het recente advies van de Onderwijsraad over 'doortastend' toezicht' (2006) en de reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en wetenschap hierop, lijkt er overigens op te wijzen dat er meer politiek draagvlak ontstaat voor sancties.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) noemen meerduidige wet- en regelgeving ook als reden voor gebrekkige handhaving. Zowel sluiting als het open houden van een instelling levert geen optimale situatie op waardoor er ambivalentie ontstaat rondom het optreden tegen overtredingen van regels.

Van den Heuvel (1998) constateert daarnaast dat de cultureel-historische traditie in Nederland wordt gekenmerkt door gezamenlijke doelbereiking in plaats van strikte regeltoepassing. Het artikel in de Wet op het onderwijstoezicht waarin wordt geregeld dat de inspectie met belangenorganisaties in het onderwijsveld overleg moet plegen over de toezichtkaders, duidt erop dat deze gezamenlijke doelbereiking ook in het onderwijsveld de

geldende mores is. Een dergelijke mores kan het maken van afspraken en het monitoren daarvan uitsluiten vanwege het sanctionerende of hiërarchische karakter van deze werkwijzen. Door het maken van afspraken impliceert een inspecteur immers dat hij er niet op vertrouwt dat de school de benodigde verbetering zelf zal doorvoeren.

Hutter (1989) omschrijft daarnaast dat inspecteurs van onder andere milieuregeling, sancties beschouwen als laatste redmiddel dat pas wordt ingezet als andere middelen, zoals overtuiging en feedback, hebben gefaald. Inspecteurs hebben soms het gevoel dat zij zelf ook hebben gefaald wanneer ze sancties in moeten zetten.

Een aanvullende verklaring wordt afgeleid van Hutter (1989) en Ponsaers en Hoogenboom (2004). Hutter (1989) omschrijft dat inspecteurs er vaak van overtuigd zijn dat informele middelen effectiever zijn dan repressieve sancties. Dat geldt waarschijnlijk vooral voor inspecteurs die, zoals Ponsaers en Hoogenboom (2004) omschrijven, een beeld hebben van scholen in 'morele opbloei'. Instellingen die hieraan voldoen, trekken lering uit het disfunctioneren van anderen, zij streven beginselen van publieke verantwoording na en zijn te vertrouwen bij het vormgeven van onderwijskwaliteit en het besteden van overheidsgeld. Wellicht hebben de meeste inspecteurs in deze case studies er vertrouwen in dat scholen zelf willen en kunnen verbeteren en gaan zij ervan uit dat het geven van feedback en verbeter-suggesties voldoende middelen zijn om scholen hiertoe te stimuleren. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat feedback en verbeter-suggesties weliswaar tot verbetering leiden, maar dat aanvullende maatregelen (zoals afspraken) meer verbeterprocessen teweeg brengen.

Indicatie voor effecten

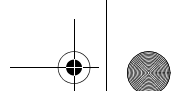
Het effect van toezicht kon in dit onderzoek, door de beperkte doorlooptijd van het onderzoek, nog niet worden vastgesteld. Alle scholen voeren echter nieuw beleid in, of voeren beleidswijzigingen door na het bezoek. Zij ontwikkelen bijvoorbeeld extra lesstof, of schakelen begeleiding in voor het verbeteren van het didactisch handelen.

Ongeveer de helft van de verbeterprocessen in de scholen is gericht op condities van schooleffectiviteit op schoolniveau zoals de kwaliteit van het curriculum, de andere helft is gericht op condities op klasniveau zoals gestructureerde instructie. Indien verbeterprocessen succesvol worden doorgevoerd, worden scholen effectiever en worden effecten van toezicht gerealiseerd.

Onderzocht werd ook hoe verbeterprocessen als gevolg van toezicht ontstaan. Verwacht werd dat scholen eerst inzicht moeten krijgen in sterke en zwakke punten zoals duidelijk gemaakt in de feedback van de inspecteur. Vervolgens zouden zij de zwakke punten moeten accepteren en moeten opnemen in een verbetertraject.

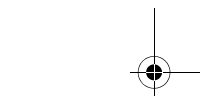
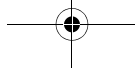
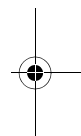
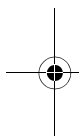
De scholen die zich de meeste feedback herinneren en die de meeste feedback accepteren, werden vergeleken met de scholen die zich de minste feedback herinneren en die de minste feedback accepteren. Scholen die zich veel feedback herinneren blijken niet automatisch meer feedback te accepteren. Ook de verschillen in acceptatie van feedback blijkt niet samen te hangen met de hoeveelheid verbeterprocessen na een bezoek.

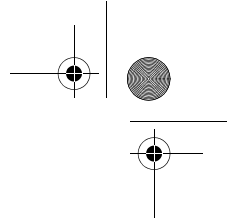
Toezicht lijkt dus tot verbeterprocessen in scholen te leiden wanneer inspecteurs over zwakke punten feedback en verbeter-suggesties geven, wanneer zij deze zwakke punten met een onvoldoende beoordelen en wanneer zij over verbetering van de zwakke punten met de school afspraken maken. Verander-capaciteit en de omgeving van de school zijn in deze case



HOOFDSTUK 4

studies niet van invloed op het aantal verbeterprocessen in de school na een bezoek; ook de mate waarin een school inzicht heeft in de gegeven feedback en deze accepteert blijken in de onderzochte scholen niet samen te hangen met het aantal verbeterprocessen na een bezoek.





5 CONCLUSIES EN DISCUSSIE

5.1 INLEIDING

In dit proefschrift worden de resultaten beschreven van drie deelonderzoeken naar indicaties voor effecten van toezicht op het (basis)onderwijs. De Wet op het onderwijstoezicht werd hierbij als uitgangspunt genomen. Deze wet werd in 2002 operationeel, ongeveer gelijktijdig met de start van dit onderzoek. Door de beperkte onderzoekstijd (2002-2005) kon geen effect van toezicht worden beschreven; de verbetertrajecten die scholen na het inspectiebezoek startten waren nog niet afgerond. Het zou irreëel zijn te veronderstellen dat dan toch al meetbare effecten (op leeropbrengsten) vast te stellen zouden zijn. De omvang en de inhoud van de verbeterprocessen geven echter wel een goede indicatie voor deze effecten. In elke deelstudie wordt, steeds vanuit een andere invalshoek, een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag die hierover aan het begin van dit proefschrift werd gesteld, te weten:

Wat zijn indicaties voor effecten van onderwijstoezicht en welke kenmerken van scholen en van toezicht dragen daaraan bij?

In de eerste deelstudie werd, aan de hand van een reconstructie van de beleidstheorie, nagegaan welke veronderstellingen er over (het ontstaan van) effecten van toezicht aan de Wet op het onderwijstoezicht ten grondslag liggen. Aan de hand van een literatuurstudie werd onder andere nagegaan in welke mate deze veronderstellingen valide zijn. De tweede deelstudie behandelde de implementatie van deze wet en van bijbehorende werkwijzen van inspecteurs, en de wijze waarop deze werkwijzen effecten (en neveneffecten) van toezicht zouden kunnen beïnvloeden. Hiervoor werden interviews gehouden met veertien inspecteurs primair onderwijs, en vulden inspecteurs primair onderwijs een schriftelijke vragenlijst in via Internet (respons 58% van de populatie inspecteurs primair onderwijs). Met behulp van tien case studies werd in de derde deelstudie tot slot onderzocht of schoolbezoeken tot verbeterprocessen leiden en welke kenmerken van scholen en van toezicht daaraan bijdragen. Voor, tijdens en na afloop van het inspectiebezoek werd informatie verzameld met behulp van interviews, observaties en een schriftelijke vragenlijst.

In dit hoofdstuk wordt uit elk deelonderzoek een aantal thema's behandeld, namelijk:

1. De veronderstellingen over de effecten van toezicht en het ontstaan daarvan die aan de Wet op het onderwijstoezicht ten grondslag liggen (oftewel de beleidstheorie achter de Wet op het onderwijstoezicht)
2. De mate waarin deze veronderstellingen reëel zijn
3. De mate waarin de Wet op het onderwijstoezicht wordt geïmplementeerd zoals bedoeld
4. Verbeterprocessen als gevolg van toezicht, en de kenmerken van scholen en van toezicht die hier aan bijdragen
5. Gedragstijlen van inspecteurs

Aan het eind van dit hoofdstuk wordt tot slot gereflecteerd op de gevolgde onderzoeksmethoden, en worden de implicaties van de conclusies besproken voor het onderwijstoezicht en voor vervolgonderzoek.

HOOFDSTUK 5

5.2 VERONDERSTELLINGEN ACHTER DE WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT

De beleidstheorie achter de Wet op het onderwijstoezicht gaf inzicht in de veronderstellingen van beleidsmakers over de wijze waarop toezicht, volgens de Wet op het onderwijstoezicht, tot effecten zou moeten leiden. Hiertoe werden documenten geanalyseerd zoals de wettekst en Memorie van Toelichting, notulen van kamerbehandelingen en adviezen van de Onderwijsraad over de wet. Tevens werden interviews gehouden met leden van de Tweede Kamer en van de Onderwijsraad en medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Inspectie van het Onderwijs.

In de beleidstheorie werden drie onderdelen van toezicht onderscheiden, namelijk toezicht op kwaliteit, een proportionele werkwijze, en een openbaar oordeel. Toezicht op kwaliteit houdt in dat de inspectie scholen beoordeelt op grond van een waarderingskader, en aan de scholen feedback geeft over hun sterke en zwakke punten. Scholen die als zwak zijn beoordeeld krijgen intensiever toezicht en moeten een verbeterplan bij de inspectie indienen waarvan de implementatie vervolgens wordt gevolgd. In sterke scholen zou de inspectie alleen een dialoog moeten aangaan over de thema's die verbeterd kunnen worden. Proportioneel toezicht houdt in dat scholen van goede kwaliteit en met adequate kwaliteitszorg minder frequent en intensief worden bezocht. Het openbare oordeel (het derde element van toezicht) betreft de publicatie van de beoordeling van scholen op het Internet.

Alle drie onderdelen van toezicht behoren, zo blijkt uit de beleidstheorie, tot verbetering van scholen te leiden. De beoordeling van de inspectie behoort scholen inzicht te geven in de zwakke punten die moeten worden verbeterd. Beleidsmakers gaan er vanuit dat scholen zich verantwoordelijk voelen voor het doorvoeren van verbeteringen, dat zij de beschikbare beleidsruimte hiervoor gebruiken, dat zij het waarderingskader van de inspectie (en de verbeterthema's die daaruit voortkomen) onderschrijven, en daardoor de door de inspectie geconstateerde zwakke punten in een verbetertraject willen opnemen.

De proportionele werkwijze zou scholen moeten stimuleren om een kwaliteitszorgsysteem te implementeren. Beleidsmakers gaan er vanuit dat scholen minder intensief en frequent toezicht als een beloning ervaren en daarom kwaliteitszorg zullen ontwikkelen en goede kwaliteit zullen proberen te bieden. Kwaliteitszorg zou scholen in staat moeten stellen om zelf inzicht te krijgen in de sterke en zwakke punten, en om de zwakke punten te verbeteren.

Het openbare oordeel van de inspectie is vooral voor ouders bedoeld. Zij zouden het oordeel van de inspectie moeten gebruiken bij het kiezen van een school, en om de school-directeur aan te spreken op wenselijke schoolverbeteringen. Beleidsmakers verwachten dat scholen zich altijd willen verbeteren en dat zij de inbreng van ouders daarbij waarderen en willen gebruiken. Ook gaan beleidsmakers er vanuit dat ouders kritisch en mondig zijn, en het oordeel van de inspectie begrijpen.

Verbeterprocessen naar aanleiding van toezicht op kwaliteit, de proportionele werkwijze en het openbare oordeel behoren te leiden tot verbetering van het waarborgniveau van kwaliteit en tot meer toegevoegde waarde. Een 'waarborgniveau van kwaliteit' werd, door gebrek aan een eenduidige definitie in de beleidstheorie, omschreven in termen van de condities voor schooleffectiviteit. 'Toegevoegde waarde' houdt volgens de beleidsmakers in dat de school de leerlingen minstens tot het prestatieniveau weet te brengen dat op grond van hun beginniveau verwacht mag worden, zonder dat daarbij veel leerlingen doubleren of (tussentijds) uitvallen.

5.3 EMPIRISCH GEHALTE VAN DE VERONDERSTELLINGEN ACHTER DE WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT

Met behulp van resultaten uit eerder onderzoek werd vastgesteld in welke mate de veronderstellingen achter de Wet op het onderwijstoezicht valide zijn en welke effecten van toezicht al dan niet mogen worden verwacht. Hiertoe werd literatuur over schooleffectiviteit, school improvement, feedbacksystemen, kwaliteitszorg en zelfevaluatie en marktmechanismen bestudeerd.

Deze literatuurstudie maakte duidelijk dat veronderstellingen van beleidsmakers over hetgeen met toezicht volgens de Wet op het onderwijstoezicht zou moeten worden bereikt (verbetering van de kwaliteit van de school die tot uitdrukking komt in de leerprestaties van leerlingen) erg ambitieus zijn. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat een aantal mechanismen, die de beoogde effecten zouden moeten voortbrengen, niet in alle scholen zullen optreden of niet het gewenste resultaat zullen hebben. Zo is het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat scholen proportioneel toezicht als een beloning zullen ervaren, en daardoor zullen proberen goede kwaliteit te bieden en goede kwaliteitszorg te ontwikkelen. Uit resultaten van eerder onderzoek (Emmelot e.a., 2004) is bijvoorbeeld bekend dat de meeste scholen de inspectiebezoeken ervaren als een stimulans voor hun schoolontwikkeling. Het is dus maar de vraag of scholen tijd en energie willen investeren in het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem wanneer zij regelmatig een externe kwaliteitsbeoordeling van de inspectie krijgen waarover ze tevreden zijn. Ook blijkt uit onderzoek dat ouders het oordeel van de inspectie maar beperkt gebruiken om scholen aan te sporen tot verbetering. Ook speelt het oordeel van de inspectie maar een beperkte rol in de schoolkeuze van ouders.

De veronderstellingen over hetgeen met toezicht kan worden bereikt, die ten grondslag liggen aan de Wet op het onderwijstoezicht, worden dus slechts deels ondersteund door bevindingen uit onderwijskundig onderzoek.

5.4 IMPLEMENTATIE VAN DE WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT

Op basis van de beleidstheorie werden verwachtingen omschreven over de wijze waarop inspecteurs toezicht zouden moeten houden. Inspecteurs zouden tijdens een schoolbezoek:

- informatie moeten verzamelen aan de hand van gespreksleidraden en observatieformulieren
- scholen moeten beoordelen met behulp van beoordelingsleidraden
- scholen feedback moeten geven over de sterke en zwakke punten van de school
- (alleen) op zwakke scholen intensief toezicht moeten houden door schoolverbetering te monitoren, afspraken met de school te maken, en door suggesties te geven over de wijze waarop de school verbetering kan doorvoeren
- proportioneel toezicht moeten houden op scholen die goede kwaliteit bieden, en een goed kwaliteitszorgsysteem hebben
- belang moeten hechten aan het schrijven van een, voor ouders, toegankelijk rapport

De resultaten van interviews met veertien inspecteurs en een vragenlijst voor alle inspecteurs primair onderwijs (respons 58%) lieten zien dat inspecteurs vooral ten aanzien van het verzamelen van informatie overeenkomstig de verwachtingen handelen. Het meren-

HOOFDSTUK 5

deel van de inspecteurs gebruikt namelijk (een deel van) de observatieformulieren tijdens het schoolbezoek, en het merendeel verzamelt informatie over de kwaliteitsaspecten, indicatoren en aandachtspunten in het waarderingskader.

Een deel van de inspecteurs (variërend van eenderde tot ruim de helft) wijkt echter op een aantal punten ook af van deze verwachtingen. Zo blijkt dat de meeste inspecteurs meer aandachtspunten en indicatoren, dan de voorgeschreven norm, gebruiken om tot een beoordeling te komen. Ook geeft een deel van de inspecteurs aan dat zij aan alle of de meeste scholen verbeter suggesties geven en dat zij met alle of de meeste scholen afspraken voor verbetering maken. Uit de beleidstheorie werd afgeleid dat deze werkwijzen alleen voor zwakke scholen zijn bedoeld. Deze inspecteurs willen blijkbaar de kansen voor verbetering, die zij in (gemiddeld) sterke scholen zien, niet laten liggen.

Wat betreft de verwachtingen over proportioneel toezicht bleek dat er, medio 2003, nog vrijwel geen proportioneel toezicht wordt uitgevoerd, doordat scholen (nog) geen betrouwbare en valide zelfevaluaties naar de inspectie sturen en doordat de inspectie nog geen instrumenten heeft ontwikkeld voor het beoordelen van deze zelfevaluaties. Deze beperkte implementatie is logischerwijs het gevolg van de korte implementatietijd van de Wet op het onderwijstoezicht. In deze wet wordt echter geen overgangstijd benoemd waardoor het niet duidelijk is wanneer proportioneel toezicht wel volledig moet zijn ingevoerd.

Ook de verwachting dat inspecteurs belang hechten aan het schrijven van een, voor ouders, toegankelijk rapport werd niet helemaal ondersteund. Slechts ongeveer de helft van de inspecteurs blijkt hier belang aan te hechten. Wellicht vinden zij dat vooral de kwaliteitskaarten op internet voor ouders zijn bedoeld, en dat de beoordeling met uitgebreide achtergrondinformatie in het rapport voor de school(leiding) moet worden geschreven.

5.5 VERBETERPROCESSEN ALS GEVOLG VAN TOEZICHT

In een tiental case studies werd onderzocht of een aantal kenmerken van toezicht (zoals het aantal onvoldoendes in de beoordeling, de omvang van de feedback, het aantal verbeter suggesties, en het aantal afspraken met de school over verbetering die worden gemonitord na het bezoek) en een aantal kenmerken van scholen (verander capaciteit en de steun vanuit de omgeving) schoolverbetering als gevolg van een inspectiebezoek bevorderen. Hiertoe werd voor, tijdens en na een inspectiebezoek data verzameld met behulp van interviews, observaties en een schriftelijke vragenlijst.

Uit deze case studies bleek dat inspectiebezoeken in meer of mindere mate leiden tot verbeterprocessen. In alle onderzochte scholen werden (in meer of mindere mate) verbeterprocessen doorgevoerd naar aanleiding van het inspectiebezoek. Ongeveer de helft van deze processen is gericht op de verbetering van de condities voor schooleffectiviteit op schoolniveau terwijl de andere helft is gericht op de verbetering van de condities van onderwijseffectiviteit op klasniveau. De hoeveelheid verbeterprocessen varieerden van enkele kleine wijzigingen, zoals het afschaffen van een toets, tot grote veranderprocessen, zoals het invoeren van leerlijnen in de onderbouw en het aanpassen van het didactisch handelen van leerkrachten.

De hoeveelheid verbeterprocessen lijkt samen te hangen met de feedback die tijdens het bezoek door de inspecteur wordt gegeven, en de mate waarin deze samengaat met onvoldoendes in de beoordeling en afspraken over verbetering. Inspecteurs die over zwakke punten feedback en verbeter suggesties geven, deze zwakke punten met een onvoldoende beoor-

delen, en met de school afspraken maken over verbetering van de betreffende punten, geven een krachtige impuls aan verbetering van de school.

Opvallend is dat de onderzochte kenmerken van de school (de verandercapaciteit en de steun uit de omgeving bij verandering van de zwakke punten) niet lijken bij te dragen aan verbetering van de school na een inspectiebezoek. Wellicht hebben beide kenmerken pas invloed op verbeterprocessen wanneer deze verder zijn doorgevoerd, of wanneer de door te voeren verbeteringen complexer van aard zijn.

5.6 GEDRAGSSTIJLEN VAN INSPECTEURS

In hoofdstuk drie en vier kwamen verschillen in gedrag van inspecteurs aan bod. Op basis van de literatuur en op basis van interviews met inspecteurs werd verwacht dat inspecteurs verschillen in sturend en terughoudend gedrag. Een inspecteur met een sturende gedragstijl zou veel feedback en verbeter suggesties geven, afspraken maken met de school over hoe de school zich gaat verbeteren en de school vragen deze verbetering uit te werken in een verbeterplan. Van inspecteurs met een terughoudende gedragstijl werd verwacht dat zij deze werkwijzen achterwege laten en alleen informatie verzamelen waarmee zij de school beoordelen. De resultaten van de vragenlijst en twee expertoordelen zijn gebruikt om inspecteurs in te delen in één van de twee gedragstijlen. In de selectie van de case studies werden vijf sturende inspecteurs en één terughoudende inspecteur opgenomen en werd vastgesteld in welke mate inspecteurs daadwerkelijk verschillend gedrag vertonen.

Deze verschillen bleken echter in de case studies maar beperkt aanwezig te zijn. Inspecteurs die waren geselecteerd op een sturende gedragstijl maakten (vrijwel) geen afspraken voor verbetering met scholen welke na het bezoek werden gemonitord, terwijl de kwaliteit van de school daar wel aanleiding toe gaf. Een aantal aspecten van het onderwijsleerproces, en soms ook de leeropbrengsten, werd in sommige scholen als onvoldoende beoordeeld. In dergelijke gevallen zijn inspecteurs bevoegd tot het maken van afspraken over verbetering met de school en het monitoren van verbetering na het bezoek. Slechts één inspecteur maakte afspraken over verbetering met de school; geen enkele inspecteur had contact met de school na het bezoek over door te voeren verbeteringen. Daarnaast bleek de inspecteur die was geselecteerd op een terughoudende gedragstijl ook feedback en verbeter suggesties te geven tijdens het bezoek.

De beperkte variëteit in gedragstijlen van inspecteurs werd besproken in hoofdstuk vier. Daar werd geconcludeerd dat inspecteurs in de case studies allemaal kiezen voor coöperatieve gedragsbeïnvloeding doordat zij maatregelen om scholen onder druk te zetten, zoals het maken van afspraken, buiten beschouwing laten. Deze coöperatieve gedragsbeïnvloedende stijl wordt door Hutter (1989) omschreven als 'zacht', resultaatgeoriënteerd, gericht op overtuiging van en onderhandeling met het object van toezicht en gericht op discussie over de wijze waarop kwaliteitsverbetering het best tot stand kan komen. Van repressief toezicht, waarbij wantrouwen en het uitvaardigen van sancties centraal staan bleek in de case studies geen, of slechts beperkt, sprake te zijn. Hoewel de zeer kleine aantallen inspecteurs die deelnamen aan de case studies geen uitspraak mogelijk maken over de gehele populatie inspecteurs, is het interessant om na te gaan waarom inspecteurs zich anders gedragen dan van hen werd verwacht op grond van de vragenlijst en de twee exper-



HOOFDSTUK 5

toordelen. Mogelijke verklaringen door gebreken in de onderzoeksmethoden worden in de volgende paragraaf besproken.

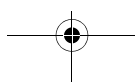
Vooraf de constatering dat er weinig maatregelen worden ingezet om de school tot verbetering aan te zetten (zoals afspraken en monitoring van verbetering) bevreedt wanneer we uitspraken van politici horen in de media waarin zij benadrukken dat de inspectie met meer gezag en meer repressief en strenger toezicht zou moeten houden door scholen met duidelijke normen te beoordelen en sneller maatregelen te nemen wanneer een school niet aan de normen voldoet¹. Deze uitspraken hangen samen met een recent advies van de Onderwijsraad over 'doortastend onderwijstoezicht' (2006) en passen bij uitspraken over het sluiten van scholen die oproepen tot haat en over het geven van meer bevoegdheden aan de Inspectie van het Onderwijs om de godsdienstlessen te controleren².

Hoewel het advies van de Onderwijsraad en deze uitspraken van politici zijn gedaan na de afronding van dit onderzoek (en dus niet kan worden vastgesteld of gedragsstijlen van inspecteurs inmiddels zijn veranderd) is het mogelijk dat ze vooralsnog niet hebben geleid tot meer repressieve vormen van toezicht. Immers, disfunctionerende scholen worden (anno 2006) nog steeds slechts bij hoge uitzondering gesloten en zeer zwakke scholen krijgen meestal alleen een bijzondere vorm van toezicht (onderzoek naar de kwaliteitsverbetering) waarbij verbeterplannen intensief worden gevolgd en er extra onderzoek wordt gedaan.

Het is ook de vraag of inspecteurs bereid en in staat zijn om repressief toezicht te houden. Onderzoek naar toezicht in andere sectoren (zie de conclusieparagraaf in hoofdstuk 4 voor een uitgebreidere bespreking hiervan) laat zien dat inspecteurs er veelal voor kiezen om juist *geen* repressieve stijl te hanteren omdat zij de goede relatie met scholen en de sfeer tijdens het inspectiebezoek niet willen verpesten. De resultaten van de case studies in dit proefschrift geven aan dat inspecteurs alle middelen die repressief toezicht enigszins benaderen, zoals het maken van afspraken met de school over verbetering en het monitoren van verbetering na het bezoek vrijwel niet hanteren. Ook het belang dat over het algemeen (wellicht ook door inspecteurs) wordt gehecht aan de vrijheid van onderwijs en de gewenste autonomie van scholen zou kunnen betekenen dat inspecteurs niet erg geneigd zijn om 'hard' op te treden in scholen.

Daarnaast is het de vraag of repressief en streng toezicht voor alle scholen geschikt is en tot verbetering van het onderwijs zou leiden. Inspecteurs zijn er, zo blijkt uit ander onderzoek (zie hoofdstuk 4), veelal van overtuigd dat zij met informele middelen betere resultaten behalen wanneer de school bereid is om te verbeteren. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat dit vertrouwen gerechtvaardigd is omdat alle scholen feedback van de inspecteur gebruiken om zich verder te verbeteren. De resultaten van de case studies wijzen er echter ook op dat het uitoefenen van enige druk op de school (middels feedback, onvoldoendes in de beoordeling en afspraken over verbetering) in positieve zin bijdraagt aan verbetering na een inspectiebezoek. Enige 'gelaagdheid' in het toezicht, zoals uitgebeeld in een 'handhavingsspiramide' of 'sanctiepiramide' (zie bijvoorbeeld Sparrow, 2000, p.40 en de Bruijn en ten Heuvelhof, 2005, p.35) lijkt daarom vermoedelijk het meest geschikt. De onderste laag in een dergelijke piramide bestaat uit 'lichte' middelen om normconform gedrag te bewerkstelligen (overtuiging, voorlichting, advies). Wanneer blijkt dat dat soort

1. Zie het artikel in de Volkskrant op 1 februari 2006: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/article206593.ece?source=rss>
2. zie o.a. www.nrc.nl/dossiers/moslimterreur/artikel/1100779281518.html (internetpagina bezocht in januari 2006).





interventies niet het beoogde effect hebben klimt de toezichthouder een trede hoger op de piramide en zet hij een zwaarder instrument in zoals een verbod of een opdracht tot herstel. Een inspecteur zal, teneinde gebruik te kunnen maken van alle middelen in deze piramide, wel in staat moeten zijn om verschillende gedragsstijlen (variërend van coöperatief tot repressief) te hanteren. De verschillende interventies in de piramide gaan immers samen met verschillende gedragsstijlen: een coöperatieve stijl met lichte middelen, en een repressieve stijl met zware sancties. Effectiviteitsonderzoek is nodig om vast te stellen of deze in interventiemix daadwerkelijk tot betere resultaten leidt dan een eenzijdige aanpak.

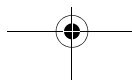
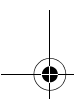
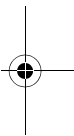
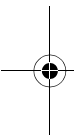
5.7 REFLECTIE OP DE GEBRUIKTE ONDERZOEKSMETHODEN

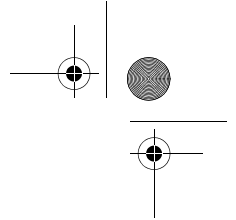
De drie deelstudies benaderen het vraagstuk van kwaliteitsverbetering van scholen als gevolg van toezicht en kenmerken van scholen en van toezicht die hieraan bijdragen, elk vanuit een andere invalshoek. In deze paragraaf worden enkele kritische opmerkingen geplaatst bij de gebruikte onderzoeksmethoden.

Allereerst moet worden geconcludeerd dat het gebruik van een vragenlijst en een tweetal expertoordelen onvoldoende toereikend was om verschillen in gedrag van inspecteurs in verschillende typen scholen te toetsen en te voorspellen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de werkwijze van inspecteurs in grotere mate dan verwacht wordt beïnvloed door verschillende situaties in de school, zoals de kwaliteit van de school, de weerstand in scholen tegen het bezoek, en de mate waarin de school in staat is om verbeteringen door te voeren. Daarnaast kleven er nadelen aan de gebruikte methoden. Aangezien inspecteurs in het basisonderwijs de scholen veelal alleen bezoeken is het de vraag of experts goed op de hoogte zijn van het gedrag van inspecteurs in een school. Het kan dus zijn dat experts, ondanks dat zij expliciet de mogelijkheid kregen om geen uitspraak over de gedragsstijl van een inspecteur te doen, geen goede inschatting hebben gemaakt van de gedragsstijl van een inspecteur. Ook aan het gebruik van een vragenlijst kleven nadelen. Inspecteurs moesten een inschatting maken van de mate waarin zij bepaalde werkwijzen hanteren. Deze vorm van zelfrapportage heeft er niet toe geleid dat het gedrag van inspecteurs tijdens de case studies goed overeen kwam met de door henzelf gemaakte voorspelling hiervan in de vragenlijst.

Wat betreft de case studies kan worden geconcludeerd dat het een goede methode is om in detail te bestuderen hoe scholen reageren op inspectiebezoeken, en welke verbeterprocessen het gevolg kunnen zijn van toezicht. De combinatie van de geringe aantallen cases en de grote hoeveelheid te toetsen mechanismen (waarvan werd verwacht dat ze verbetering van scholen als gevolg van een inspectiebezoek verklaren) maakte het echter onmogelijk om harde uitspraken te doen over effecten van toezicht en de wijze waarop deze ontstaan. Ook was de beschikbare onderzoekstijd te kort om de resultaten van ingezette veranderprocessen vast te stellen.

Daarnaast werd de methode van patroonvergelijking maar gedeeltelijk gehanteerd aangezien er in de case studies maar één theoretisch kader werd getoetst en rivaliserende theorieën buiten beschouwing werden gelaten. Dat betekent dat in de toetsing van de veronderstellingen de nadruk is gelegd op verificatie. De conclusies, die zijn getrokken op basis van de case study resultaten, zijn daardoor minder overtuigend dan wanneer andere verklaringen voor verbeterprocessen als gevolg van toezicht waren uitgesloten door toetsing van rivaliserende theorieën.





HOOFDSTUK 5

De conclusies die op basis van de case studies worden getrokken kunnen dan ook niet worden generaliseerd voor alle inspectiebezoeken in het basisonderwijs en voor het toezicht op andere onderwijssectoren. De resultaten bieden echter goede indicaties voor effectbevorderende kenmerken van toezicht die ook in andere inspectiebezoeken een rol kunnen spelen. In andere inspectiebezoeken zal er (net zoals in de onderzochte cases) sprake zijn van verschillen in de achtergrondkenmerken en de omgeving van de scholen, het verloop van de inspectiebezoeken, en de uitkomsten daarvan voor de verbeterprocessen van scholen. Ondanks deze verschillen waren er in alle cases echter gemeenschappelijke thema's aan te wijzen die een rol spelen in schoolverbetering als gevolg van toezicht.

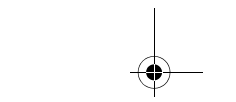
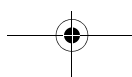
5.8 IMPLICATIES VAN DE BEVINDINGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN HET TOEZICHT

De Wet op het onderwijstoezicht vormde één van de uitgangspunten in dit onderzoek. In deze wet regelt de overheid haar verantwoordelijkheid voor het toezicht. Aan deze wet ligt een besturingsparadigma ten grondslag van een overheid die in sterke mate verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van het onderwijs, in ieder geval zolang als scholen geen eigen kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorgsysteem hebben ontwikkeld. In de memorie van toelichting op de wet en in andere documenten wordt weliswaar gesproken over de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor kwaliteit, maar beleidsmakers zijn er ook van overtuigd dat toezicht daarbij niet kan worden gemist. Met de Wet op het onderwijstoezicht wil de overheid garanderen dat er overal in Nederland onderwijs van aanvaardbare kwaliteit wordt gegeven, en dat scholen worden gestimuleerd om boven dit niveau te presteren.

Dit paradigma lijkt, in ieder geval in het primair en voortgezet onderwijs, te veranderen. Eind 2005 publiceerde het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de beleidsnotitie *governance*³ waarin zij de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs opnieuw definieert om daarmee ruimte te bieden aan inhoudelijke inspiratie en betrokkenheid van allen in en rondom het onderwijs. Het stelsel dat is gebaseerd op toezicht door de centrale overheid moet, volgens de notitie, veranderen omdat deze vorm van toezicht geleidelijk aan effectiviteit verliest, en omdat andere vormen van verantwoording naar verwachting een effectievere bijdrage leveren aan de maatschappelijke legitimiteit van de onderwijsinstellingen. De minister zou meer moeten terugtreden om aan onderwijsinstellingen meer ruimte te bieden. Concrete maatregelen die worden voorgesteld betreffen een verplichte functiescheiding tussen bestuur en toezicht in een school, eisen aan de (horizontale) verantwoording door scholen aan hun omgeving (onder andere middels een jaarverslag aan ouders), een nieuwe wet 'medezeggenschap scholen', het verlichten van de controlelast, het moderniseren van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (door het toezicht af te stemmen op de verantwoording van en het interne toezicht in scholen), en het vergroten van de rol van de brancheorganisaties bij het benchmarken en verspreiden van kennis en informatie over de resultaten van instellingen.

De consequenties van deze verschuivingen voor de rol, positie en verantwoordelijkheden van de Inspectie van het Onderwijs, en de effecten van toezicht zijn nog niet helder. In de ministeriële notitie over governance wordt aangegeven dat er wordt gewerkt aan selectivi-

3. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren* <http://www.minocw.nl/briefzk/2005/juli.html>.



teit, samenhang, soberheid en sluitendheid in het toezicht evenals aan de afstemming van toezicht op de verantwoording in en rond instellingen (p. 7). De inspectie werkt deze eisen uit in een aantal interne notities over governance⁴, en omschrijft selectief toezicht als het 'afstappen van algemene systemen waarbij alle organisaties worden geïnspecteerd'. 'Selectief toezicht gaat uit van een aantal richtinggevende kwaliteitsindicatoren op basis waarvan een eerste beeld kan worden verkregen van het functioneren van de organisatie en de professionele praktijken'⁵. De indicatoren moeten een signaalfunctie hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening als geheel. De inspectie moet vooral de naleving van minimum governance eisen beoordelen, evenals het functioneren van de governance (het bestuur en het interne toezicht) binnen een instelling.

De bestuurlijke verhoudingen worden aangepast volgens het principe van 'evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording'. De verticale verantwoording richting overheid betreft, volgens de inspectie, vooral zaken van algemeen belang zoals kwaliteit, toegankelijkheid, keuzevrijheid en de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen. De horizontale verantwoording naar de meer directe schoolomgeving heeft een functie in het vergroten van het maatschappelijke draagvlak en het leervermogen van de instelling. De beoordeling wordt zoveel mogelijk gebaseerd op de verslaglegging door het schoolbestuur van een instelling aan de interne toezichthouder; dat betekent dat de inspectie bij het beoordelen van scholen vooral gebruik gaat maken van het jaarverslag van de school in plaats van de resultaten van de zelfevaluatie van de school.

Behalve dat de wijze van beoordelen verandert, verandert door het uitgangspunt van selectief toezicht eveneens wát beoordeeld wordt: van een beoordeling van kwaliteit in brede zin van alle scholen, naar een beoordeling van een beperkt aantal indicatoren waarmee vooral zwakke scholen kunnen worden geïdentificeerd. De verschuiving in het besturingsparadigma lijkt voor de Inspectie van het Onderwijs dus vooral te impliceren dat het stimulerend toezicht, waarbij de inspectie door het beoordelen van scholen, door het proportionele toezicht en door de publicatie van het oordeel over een school, een prikkel aan kwaliteitsverbetering van scholen zou moeten geven, wordt vervangen door selectief toezicht waarbij de prikkel aan kwaliteitsverbetering afkomstig zou moeten zijn van de interne Raad van Toezicht of de interne toezichthouder in een school⁶ en de omgeving van de school.

Wanneer duidelijkheid is ontstaan over de wijze waarop het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap én de Inspectie van het Onderwijs willen omgaan met het recente advies van de Onderwijsraad, waarin een wat strenger toezicht wordt bepleit, kan dat overigens tot meer bestuurlijke complexiteit leiden. In de governance-optiek wordt het toezicht immers op afstand geplaatst en wordt er vooral verwacht dat de omgeving van de school en de interne toezichthouder in de school actie ondernemen wanneer de school onder de maat presteert; terwijl een pleidooi voor strenger toezicht juist lijkt te impliceren dat deze acties bij onderpresteren van scholen door de inspectie worden genomen.

4. Interne notities van de onderwijsinspectie: 'Governance, de stand van zaken' en 'De WOT in het licht van governance'.

5. Interne notitie van de onderwijsinspectie 'Governance, de stand van zaken'.

6. Onderwijsinstellingen in het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs moeten een Raad van Toezicht installeren, terwijl scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs alleen hoeven aan te geven hoe bestuur en toezicht worden gescheiden.

HOOFDSTUK 5

De vraag is of deze verschuiving van stimulerend naar selectief toezicht en de nadruk op intern toezicht consequenties heeft voor de kwaliteit en kwaliteitsverbetering van scholen. Ook in het nieuwe systeem van governance en selectief toezicht lijken deze twee thema's van belang; beleidsmakers omschrijven immers dat de horizontale verantwoording van de school een functie heeft voor het leervermogen van de school. Alleen de wijze waarop kwaliteitsverbetering tot stand moet komen verandert door het benoemen van een interne toezichthouder of Raad van Toezicht, en door er nog meer vanuit te gaan dat de omgeving van de school prikkels voor verbetering geeft.

De omgeving van de school (onder andere de ouders, de gemeente en de onderwijsbegeleidingsdienst) zal de school waarschijnlijk niet prikkelen om zich te verbeteren, tenzij ze daartoe door de school wordt uitgenodigd (in het geval van bijvoorbeeld ouders), of wordt ingehuurd (in het geval van bijvoorbeeld een onderwijsbegeleidingsdienst). De evaluatie van de beleidstheorie in hoofdstuk twee van dit proefschrift maakte immers duidelijk dat ouders beperkt geïnteresseerd zijn in, en zich beperkt bezig houden met de kwaliteit van scholen. Het is de vraag of hierin verandering komt wanneer er in de school een interne toezichthouder wordt aangesteld, of wanneer ouders een andere vorm van, of meer medezeggenschap en een jaarverslag van de school krijgen. De beperkte interesse van ouders voor schoolprestaties en hun beperkte behoefte om zich met de kwaliteit van de school te bemoeien verandert immers niet.

Wat betreft de taken en de positie van de interne toezichthouder omschrijft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in haar notitie over governance (p.10) alleen een 'verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestuur, en het zichzelf verschaffen en behouden van een positie voor correctie en/of ingrijpen bij het bestuur'. De Raad van toezicht zou een centrale rol moeten krijgen bij de omgang met klokkenluiders. De minimum-eisen aan het interne toezicht hebben volgens het ministerie⁷ betrekking op de wijze van benoeming en samenstelling van bestuurs- en toezichtfunctionarissen, de onafhankelijkheid van de toezichtfunctie, de transparantie van toezicht en bestuur, en de taak en bevoegdheidsafbakening tussen bestuur en toezicht. Deze eisen zijn bedoeld om een situatie van 'good governance' te kunnen bereiken. Over een bijdrage van intern toezicht aan onderwijskwaliteit wordt niet gesproken. Men gaat er blijkbaar van uit dat interne toezichthouders die voldoen aan een (zelf opgesteld) profiel, die onafhankelijk zijn en transparant te werk gaan en die zich niet bezig houden met het bestuur van de instelling, over voldoende professionaliteit en middelen beschikken om, via het bestuur van de instelling, invloed uit te oefenen op verbetering van de onderwijskwaliteit.

De inrichting van een stelsel met interne en/of externe toezichthouders zou moeten worden bepaald door na te gaan welke van de twee de beste papieren heeft om verbetering binnen scholen te stimuleren. Ook zou moeten worden vastgesteld hoe de betrouwbaarheid en validiteit van de schoolbeoordeling kunnen worden gewaarborgd.

De interne toezichthouder heeft, wat betreft het stimuleren van verbetering, op het eerste gezicht een aantal voor- en nadelen ten opzichte van een externe toezichthouder: hij zal directer en op een meer continue basis betrokken zijn bij de school en daardoor wellicht meer inzicht hebben in haar zwakke punten, en over meer mogelijkheden beschikken om daarin op een dagelijkse basis te interveniëren. Een voorwaarde is echter wel dat de intern toezichthouder over de nodige deskundigheid beschikt. Dat is niet vanzelfsprekend, zoals

7. p.4 van de bijlage bij de 'beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

blijkt uit onderzoek in Nieuw-Zeeland (Janssens, 2005). In Nieuw-Zeeland maken ouders al vijftien jaar deel uit van een Raad van Toezicht; zij blijken echter onvoldoende kennis en vaardigheden te hebben om onafhankelijk toezicht te houden en rapportages van schoolleiders over de schoolkwaliteit te kunnen interpreteren. Een extern toezichthouder komt daarentegen (in de meeste scholen⁸) maar eens in het jaar voor een kort schoolbezoek, en circa eens in de vier jaar voor een uitgebreider bezoek, en zal in ieder geval de schoolkwaliteit minder frequent en intensief kunnen beoordelen en proberen te verbeteren, dan een intern toezichthouder.

De externe toezichthouder heeft anderzijds wel het voordeel van een intensieve training in het beoordelen van en communiceren met scholen. Deze training is nodig om zich te kunnen handhaven in de complexiteit van toezichtsituaties welke bijvoorbeeld wordt gekenmerkt door onderhandeling, macht, beoordelen van open normen en/of tegenstrijdige regelgeving en verschillende belangen. Ook hebben inspecteurs het voordeel dat zij in aanraking komen met veel scholen en daardoor in staat zijn om goede voorbeelden van onderwijskwaliteit en -verbetering te verspreiden. Externe toezichthouders hebben bovendien meer mogelijkheden om verbetering af te dwingen, onder andere door het maken van afspraken over verbetering en door het publiceren van onvoldoendes voor de kwaliteit van scholen (die ook voor collega-scholen of toekomstige 'klanten' van scholen zichtbaar zijn).

Wat betreft het beoordelen van scholen met behulp van jaarverslagen gelden waarschijnlijk dezelfde nadelen als voor proportioneel toezicht waarbij gebruik wordt gemaakt van de resultaten van zelfevaluaties van scholen. Het risico blijft bestaan dat scholen niet rapporteren over risicovolle beleidsbeslissingen en proberen een beter beeld van zichzelf te presenteren dan reëel is. De interne toezichthouder zou dergelijk strategisch gedrag moeten voorkomen. Volgens Janssens (2005, p. 37) blijkt uit eerder onderzoek echter dat interne toezichthouders de neiging hebben om vooral de eigen belangen te behartigen ten koste van het algemeen of het overheidsbelang. Bovendien beschikt een Raad van Toezicht bestaande uit ouders, zoals eerder aangegeven, niet altijd over voldoende kennis om een jaarverslag kritisch te kunnen lezen. Ook ambiëren Raden van Toezicht liever een adviseursrol dan dat ze zich als toezichthouder profileren, waardoor het maar de vraag is of een intern toezichthouder zich kritisch zal opstellen ten opzichte van het bestuur van een instelling (Janssens, 2005).

De Inspectie van het Onderwijs heeft dus in ieder geval op het eerste gezicht meer mogelijkheden om scholen te beoordelen en tot verbetering aan te zetten. In de discussie over de rollen en verantwoordelijkheden van de interne en externe toezichthouder zou vooral aandacht moeten worden besteed aan de professionaliteit van beiden. Onderwijsverbetering als gevolg van (intern of extern) toezicht is een complexe activiteit die expertise vereist op verschillende terreinen zoals schooleffectiviteit, het beoordelen van scholen, het geven van feedback over bijvoorbeeld kwaliteitszorg en zelfevaluatie en het voorkomen van neveneffecten (zowel bij het beoordelen van scholen als bij het geven van feedback aan scholen). Deze thema's en de professionalisering van toezichthouders hierover zouden in de discussies over de inrichting van dit nieuwe stelsel centraal moeten staan, in plaats van de discussie over hoe de verschillende vormen van toezicht en verantwoording op elkaar moeten worden afgestemd.

8. Uitzonderingen zijn scholen die in het jaarlijks onderzoek als zwak zijn beoordeeld, scholen die worden benaderd voor incidenteel onderzoek of in het kader van een steekproef voor het onderwijsverslag.

HOOFDSTUK 5

5.9 AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

Dit onderzoek vormt de eerste aanzet tot een theorie over de effecten van onderwijstoezicht. De kenmerken die effecten van toezicht beïnvloeden evenals de relaties tussen deze kenmerken werden (deels) onderzocht. De mechanismen die tot verbeterprocessen leiden zijn echter grotendeels nog steeds onbekend terrein. De wijze waarop scholen besluiten om feedback van de inspecteur over zwakke punten van de school te accepteren, de overwegingen die daarbij een rol spelen, en de kenmerken van de feedback, of van de gedragsstijl van de inspecteur, die een dergelijke beslissing positief beïnvloeden zijn bijvoorbeeld nog maar beperkt in beeld gebracht. Deze vragen zouden verder kunnen worden onderzocht. Daarbij zou vooral aandacht moeten worden besteed aan interactie-effecten; bepaalde werkwijzen van inspecteurs, zoals het maken van afspraken, passen wellicht beter bij bepaalde kenmerken van scholen, zoals een beperkte veranderbereidheid. Deze gelaagdheid komt tot uitdrukking in de ‘handhavingspiramide’ of ‘sanctiepiramide’ die eerder in dit hoofdstuk werd omschreven. Het onderzoek naar dergelijke interacties tussen kenmerken van scholen en verschillende vormen van sancties kan worden ondersteund door gebruik te maken van bijvoorbeeld de theorie over schooleffectiviteit. Deze theorie omvat criteria voor schooleffectiviteit evenals theorieën over de mechanismen die schooleffectiviteit kunnen bevorderen. Scheerens en Bosker (1997) wijzen in dit verband bijvoorbeeld op de rationele plannings-theorie (waarbinnen schoolevaluatie en het terugkoppelen van feedback een grote rol spelen), op de theorie over cybernetische mechanismen en retroactief plannen (waarmee kan worden verklaard hoe (zelf)evaluatie tot effectievere scholen kan leiden), en tot slot op de contingentietheorie die benadrukt dat de kenmerken van de school en haar omgeving bepalend zijn voor de manier waarop schooleffectiviteit kan worden bevorderd. Exploratie van de rol van het onderwijstoezicht binnen elk van deze benaderingen kan mogelijk inzicht geven in de wijze waarop het toezicht kan bijdragen aan schooleffectiviteit. De wijze waarop toezicht functioneert als feedbackmechanisme en daarmee de zelfevaluatie van scholen stimuleert zou bijvoorbeeld kunnen worden onderzocht met behulp van de rationele controletheorie en de theorie over cybernetische mechanismen. De contingentietheorie kan worden gebruikt om na te gaan of toezicht op maat, dat wil zeggen toezicht dat is afgestemd op kenmerken van de school en haar omgeving, verklaart waarom de ene vorm van toezicht tot meer verbetering van scholen leidt dan andere (minder aangepaste) vormen van toezicht.

Een ander theoretisch gezichtspunt wordt gevormd door de psychologie. Effecten van toezicht komen vooral tot stand na gedragsverandering als gevolg van toezicht. Theorieën hierover kunnen worden gebruikt om na te gaan hoe verschillende onderdelen van toezicht leiden tot verschillende gedragingen van schoolpersoneel. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van het Triademodel van Poiesz (1999), waarin de aanname wordt uitgewerkt dat gedrag plaatsvindt als wordt voldaan aan drie voorwaarden voor dat gedrag. Een persoon moet volgens dit model:

- bepaald gedrag willen vertonen (motivatie),
- zelf in staat zijn tot het gedrag (capaciteit),
- door de omstandigheden in de gelegenheid worden gesteld om het gedrag te vertonen (gelegenheid).

De bijdrage van verschillende technieken voor sturing en beloning op de motivatie, capaciteit en gelegenheid van mensen om gewenst gedrag te vertonen kan aanknopingspunten

bieden voor verder onderzoek. Poiesz (1999) noemt in dat kader technieken zoals belonen, straffen, geven en achterhouden van informatie, hanteren van regels en procedures, aanbieden of wegnemen van hulp en hulpmiddelen, opwerpen of verlagen van letterlijke en/of figuurlijke drempels, overreding, manipulatie, propaganda en misleiding. Deze technieken kunnen op een of andere manier ook onderdeel uitmaken van toezicht. Zo kunnen voldoende of onvoldoende schoolbeoordelingen functioneren als beloningen of straffen. Inspecteurs geven informatie en bieden hulp wanneer zij feedback en verbeteringsuggesties aan de school geven. Overreding vindt plaats wanneer inspecteurs scholen proberen te overtuigen van de noodzaak tot het doorvoeren van verbetering. Deze overreding krijgt manipulatieve trekken wanneer de inspecteur met de school afsprekt dat een beoordeling positief wordt bijgesteld wanneer de school toezegt bepaalde verbeteringen door te voeren.

Inzicht in de effecten van deze gedragsbeïnvloedende maatregelen kan mogelijkheden bieden om effectiever en efficiënter toezicht op scholen te houden. Zo kunnen inspecteurs mogelijk specifieke technieken inzetten aangepast aan de motivatie, capaciteit en gelegenheid van schoolfunctionarissen om verbeteringen door te voeren. Inzicht in de technieken die leiden tot de meeste schoolverbetering biedt aanknopingspunten voor de keuzes over welke vorm van toezicht (variërend van meer op afstand volgens het governance-model of meer repressief en gezaghebbend volgens het model van doortastend toezicht van de Onderwijsraad) het best kan worden ingezet.

Behalve dat effecten van toezicht verder onderzocht kunnen worden, zijn ook de neveneffecten van toezicht nog een relatief onontgonnen onderzoeksterrein. In dit proefschrift werden weliswaar aanzetten gegeven voor theorievorming hierover, maar toetsing daarvan bleef vooralsnog achterwege.

Neveneffecten zijn het gevolg van verschillende typen bedoeld en onbedoeld strategisch gedrag, zoals window dressing en tunnelvisie (zie hoofdstuk 1). Strategisch gedrag wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een gebrek aan overeenkomst van de doelen die in het beoordelingskader zijn uitgewerkt met de doelen van de gene die wordt beoordeeld, en een gebrek aan kwaliteit van de beoordeling.

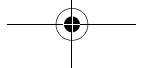
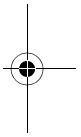
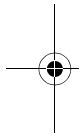
Strategisch gedrag is moeilijk te onderzoeken omdat het onbewust kan plaatsvinden, of omdat het object van onderzoek er geen belang bij heeft om informatie hierover vrij te geven. Onderzoek naar de oorzaken van strategisch gedrag biedt wel aanknopingspunten om strategisch gedrag op het spoor te komen.

Mogelijke onderzoeksmethoden voor het opsporen van neveneffecten van strategisch gedrag kunnen worden afgeleid van Levitt en Dubner (2005). Zij laten zien dat met analyse van antwoordpatronen in examens van leerlingen een bepaald soort neveneffect, namelijk dat van beperkte betrouwbaarheid en validiteit van beoordelingen op basis van examenresultaten, goed kan worden opgespoord. Ongebruikelijke antwoordpatronen zijn bijvoorbeeld blokken identieke antwoorden binnen een klas, ongebruikelijke antwoordpatronen van leerlingen (zoals het juist beantwoorden van zeer moeilijke en het foutief beantwoorden van zeer makkelijke vragen) en ongebruikelijke samenhangen tussen antwoorden van leerlingen in een klas. Door in frauderende scholen aanvullend kwalitatief onderzoek te doen kunnen ook oorzaken van strategisch gedrag worden vastgesteld. Dergelijk 'database driven/data-driven' onderzoek kan dan ook worden gebruikt om de mechanismen, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van dit soort neveneffecten, uitgebreider in kaart te brengen. Dergelijke combinaties van onderzoeksmethoden zijn nodig om een complex onder-



HOOFDSTUK 5

zoeksterrein als neveneffecten van toezicht en strategisch gedrag van scholen verder te ontginnen en de theorie hierover uit te breiden.





LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en gedogen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Ambtelijke commissie toezicht (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. http://www.rijkaanhandhaving.nl/Images/ACTIvertrouwen_onafhankelijkheid_11-00_tcm86-76676.pdf
- Archer-Kath, J., Johnson, D.W. & Johnson, R.T. (1994). Individual versus group feedback in cooperative groups. *The journal of Social Psychology*, 134(5), 681-694.
- Bemelmans-Videc, M., Rist, R.C. & Vedung, E. (Eds.) (1998). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bennett, N. (2001). Power, structure and culture: An organizational view of school effectiveness and school improvement. In: A. Harris & N. Bennett (Eds.), *School Effectiveness and School Improvement; Alternative Perspectives* (98-122). New York: Continuum.
- Berg, van den & Vandenbergh (1981). *Onderwijsinnovatie in een verschuivend perspectief*. Tilburg: Uitgeverij Zwijsen bv.
- Bickman, L. (1990). *Advances in program theory*. San Francisco: Jossey-Bass, inc.
- Black, P. & William, D. (1998). Assessment and classroom learning. *Assessment in Education*, 5(1), 7-75.
- Boekholt, P., Van Crombrugge, H., van, Dodde, N.L. & Tyssens, J. (2002). *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Bosker, R.J. & Scheerens, J. (1999). Openbare prestatiegegevens van scholen: nuttigheid en validiteit. *Pedagogische Studien*, 76(1), 61-73.
- Braithwaite, J. (1985). *Punish or persuade; Enforcement of coal mine safety*. Albany: State University of New York Press.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: University press.
- Braster, J.F.A. (1987). *De inspecteur en de school; een onderzoek naar de relatie tussen de Rijksinspectie en schoolleiders van scholen voor voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Braster, J.F.A. (1988). *De rijksinspectie en het onderwijs; paper onderwijsresearchdagen 1988*. Rotterdam: EUR.
- Braster, J.F.A. (2002). *Historische kanttekeningen bij het overheidsstreven naar de verhoging van de onderwijskwaliteit*. In P. Boekholt, H. van Crombrugge, N.L. Dodde, J. Tijssens. *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat* (257-268). Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.

LITERATUUR

- Brekelmans, M. (1989). *Interpersoonlijk gedrag van docenten in de klas*. Utrecht: Uitgeverij W.C.C.
- Brimblecombe, N., Shaw, M. & Ormston, M. (1996). Teachers' intention to change practice as a result of OFSTED school inspections. *Educational Management & Administration*, 24(4), 339-354.
- Bruggen, J.C. van (2002). Gevolgen van de wet op het onderwijstoezicht voor het werk van de inspectie van het onderwijs. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 23(1/2), 15-38.
- Bruijn, de H. & Heuvelhof, ten E. (2005). *Handhaving; het spel tussen inspecteur en inspectee*. Utrecht: Uitgeverij Lemma bv.
- Busher, H. (2001). The micro-politics of change, improvement and effectiveness in schools. In: A. Harris & N. Bennett (Eds.), *School Effectiveness and School Improvement; Alternative Perspectives* (75-98). New York: Continuum.
- Centre for Educational Research and Innovation/Organisation for Economic Co-operation and Development (1995). *Schools under scrutiny*. Paris: OECD.
- Chair, M.N. (1999). Evidence to the British House of Commons select committee on the inspection of teacher education in England, Wales and Northern Ireland. *Journal of Education for Training*, 25(3), 221-232.
- Chapman, C. (2001). Changing classrooms through inspection. *School leadership and management*, 21(1), 59-73.
- Chen, H. (1990). *Theory-driven evaluations*. Newbury Park: Sage Publications.
- Cobb, D. & Yirrel, P. (1999). Reports on books: school improvement after inspection? *School leadership & management*, 19(2), 254.
- Coe, R. (2002). Evidence on the role and impact of performance feedback in schools. In: A.J. Visscher & R. Coe (Eds.), *School improvement through performance feedback* (27-39). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Coe, R. & Visscher, A.J. (2002). Drawing up the balance sheet for school performance feedback systems. In: A.J. Visscher & R. Coe (Eds.), *School improvement through performance feedback* (221-254). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Creemers, B., Peters, T. & Reynolds, D. (1989). *School Effectiveness and School Improvement*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Cullingford, C. (eds.) (1999). *An inspector calls; Ofsted and its effect on school standards*. London: Kogan Page Limited.
- Dahler-Larsen, P. (2001). From programme theory to constructivism; On tragic, magic and competing programmes. *Evaluation*, 7(3), 331-349.
- Davidson, J.E. (2000). Ascertaining causality in theory-based evaluation. *New Directions for Evaluation*, 10(87), 17-26.
- De Vries, E. (1968). *Essays on reciprocity*. Den Haag: Mouton.
- Dijk, van, B. (2003). Kennisbeperkingen in de handhavingspraktijk. Weten of wedden? *Overheidsmanagement*, 16(4), 7-10.
- Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R., Visscher, A.J. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- DiMaggio, P.J and Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(1), 147-160.

- Doolaard, S. & Karstanje, P. (2001). Gebruik van publieke prestatie-indicatoren voor schoolverbetering. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra, A.J. Visscher (Eds.), *Het oog der natie: scholen op rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties (155-173)*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Dronkers, J., Veenstra, R. (2001). Schoolprestatie-indicatoren in het voortgezet onderwijs: start, reacties en vervolg. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra, A.J. Visscher (Eds.), *Het oog der natie: scholen op rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties (21-36)*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Early, P. (1998). *School improvement after inspection; school and LEA responses*. London: Sage.
- Eijlander, P., Gestel, van R., Ligthart, W. & Waslander, S. (2002). *Dilemma's rond toezicht; opstellen over de werking van toezichtarrangementen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Eijlander, P. (2001). Toezicht: voor wie en door wie? *Openbaar Bestuur*, 11(5), 31-33.
- Eijlander, P. (2002). Wie wordt er wijzer van? Een vernieuwd toezicht op het onderwijs. *Vernieuwing*, 61(6), 23-25.
- Eijlander, P. & Zoontjens, P. (2002). De wet op het onderwijstoezicht. *Nederlands tijdschrift voor onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 23(1/2), 3-15.
- Elffers, H. & Hessing, D.J. (1997). Het nut van sancties. *Ars aequi*, 46(7-8), 490-496.
- Elte, R. (2002). Historisch insigne in tijden van grote verandering. In P. Boekholt, H. van Crombrugge, N.L. Dodde, J. Tijssens. *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat (131-141)*. Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Elte, R. & Scholtes, E. (2001). *Uit de luwte, over strategische veranderingen in en rond de onderwijsinspectie 1990-2000*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Elte, R. (1988). *Van het toezicht op het onderwijs; over de inrichting en het functioneren van de inspectie in het algemeen voortgezet onderwijs en het lager beroepsonderwijs*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.
- Emans, B. (1990). *Interviewen; theorie, techniek en training*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G, Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde toezicht*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Esch, van W., Laemers, M. (1991). *De onderwijsinspectie en de wet; een onderzoek naar toepassing en interpretatie van wettelijke regelingen door de onderwijsinspectie*. Nijmegen: ITS.
- Ferguson, N., Earley, P. & Ouston, J. (1999). New heads, OFSTED inspections and the prospects for school improvement. *Educational Research*, 41(3), 241-249.
- Ferguson, N., Early, P., Fidler, B. & Ouston, J. (2000). *Improving schools and inspection: The self-inspecting school*. London: Chapman/Sage publications.
- Fidler, B., Earley, P, Ouston, J. & Davies, J. (1998). Teacher gradings and OFSTED inspections: help or hindrance as a management tool? *School leadership & Management*, 18(2), 257-270.
- Fleurke, F. & Huizenga, F.D. (1988). Methodische aspecten van beleidstheorie. *Bestuurswetenschappen*, 42(7), 467-486.
- Frederiks, M.M.H. (1996). *Beslissen over kwaliteit; verklaring van besluitvorming over het gebruik van onderwijsvisitatierapporten in Nederlandse universiteiten*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Fullan, M.G. (1991). *The new meaning of educational change*. London: Cassell Educational Limited.
- Funnell, S.C. (2000). Developing and using a program theory matrix for program evaluation and performance monitoring. *New directions for evaluation*, 12(87), 91-101.

LITERATUUR

- Geijsel, F., Berg, van den R. & Slegers, P. (1996). Het innovatief vermogen van scholen in het basisonderwijs: een tweede vooronderzoek. *Pedagogische studiën*, 73(1), 42-55.
- Geijsel, F., Berg, van den, R. & Slegers, P. (1999). The innovative capacity of schools in primary education: a qualitative study. *Qualitative studies in education*, 12(2), 175-191.
- Geijsel, F., Slegers, P. & Berg, van den R. (1999). Transformational leadership and the implementation of large-scale innovation programs. *Journal of Educational Administration*, 37(3-4), 309-328.
- Geijsel, F. (2001). *Schools and innovations; conditions fostering the implementation of educational innovations*. Nijmegen: University Press.
- Geijsel, F. (2003). *Ondersteuning van omgaan met verschillen tussen leerlingen in het basisonderwijs met behulp van een innovatievolgsysteem*. Interne notitie ESO/KUN.
- Gouldner, A.W. (1960). The norm of reciprocity: a preliminary statement. *American Sociological Review*, (1), 161-178.
- Gray, C. & Gardner, J. (1999). The impact of school inspections. *Oxford Review of Education*, 25(4), 455-469.
- Gray, J. and Wilcox, B. (1995). *Good school, bad school; Evaluating performance and encouraging improvement*. Buckingham: Open University Press.
- Hacsi, T.A. (2000). Using program theory to replicate successful programs. *New Directions for Evaluation*, (87), 71-78.
- Hanberger, A. (2001). What is the policy problem? Methodological challenges in policy evaluation. *Evaluation*, 7(1), 45-62.
- Hargreaves, D.H. (1995). Inspection and school improvement. *Cambridge Journal of Education*, 25(1), 117-126.
- Hattie, J. & Jaeger, R. (1998). Assessment and classroom learning: a deductive approach. *Assessment in Education*, 5(1), 111-122.
- Hendriks, M.A., Doolaard, S. & Bosker, R.J. (2002). *Using school effectiveness as a knowledge base for self-evaluation in Dutch schools: the ZEBO-project*. In: A.J. Visscher & R. Coe (Eds.), *School improvement through performance feedback* (115-142). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Hertong, J., Lange, M. de, Sinnema, E. & Smidt, P. (2005). Externe verslaglegging. De nieuwe eisen aan toezichthouders. *Controllers jaarnaal*, (13), 9-10.
- Herweijer, L. en Vogels, R. (2005). Ouders over schoolkeuze: tussen markt en levensbeschouwing. *TooN*, 8(1), 8-11.
- Heuvel, van den G.A.A.J. (1998). *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de criminologie aan de Universiteit Maastricht.
- Heuvel, van den G.A.A.J. (1993). *Onderhandelen of straffen; over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*. Gouda: Quint BV.
- Heyl, E. (1995). *Het docentennetwerk; Structuur en invloed van collegiale contacten binnen scholen*. Enschede: PrintPartners Ipskamp
- Hoeben, W.T.J.G. (1995). Evaluatie van onderwijsbeleid. In W.J. Nijhof, H.A.M. Franssen, W.T.J.G. Hoeben (Ed.), *Handboek curriculum; modellen, theorieën, technologieën*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Hogan, R. & Blake, R. (1999). John Holland's vocational typology and personality theory. *Journal of Vocational Behavior*, 55, 41-56.
- Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. (2001). *The government of risk; Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.

- Hooge, E. (1998). *Ruimte voor beleid; Autonomievergroting en beleidsuitvoering door basisscholen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm instituut.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen; De beleidstheorie. *Acta politica: tijdschrift voor politocologie*, 19(4), 493-531.
- Huberman, A.M. & Miles, M.B. (1984). *Innovation up close; How school improvement works*. New York: Plenum Press.
- Hutter, B.M. (1997). *Compliance regulation and environment*. Oxford: Clarendon Press.
- Hutter, B.M. (1989). Variations in regulatory enforcement styles. *Law and Policy*, 11(2), p.153-174.
- Ilgen, D.R., Fisher, C.D. & Taylor, M.S. (1979). Consequences of individual feedback on behaviour in organizations. *Journal of applied psychology*, 64(4), 349-371.
- Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004). *Meerjarenbeleidsplan 2004-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004a). *Inspectie Hoger Onderwijs; coördinaten en koers voor de komende jaren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Jaarverslag 2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Accreditatie: in internationaal perspectief*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht en Governance*. Universiteit Twente: oratie.
- Janssens, F.J.G., Vanotterdijk, R. & Wolf, de, I.F. (2005). De stand van het toezicht in Nederland en Vlaanderen. *Paper Onderwijsresearchdagen 2005*.
- Karstanje, P.N. (1996). *Beleidsstheorie basisvorming; Een proeve van reconstructie*. Amsterdam: SCO rapport 412.
- 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(5), 397-403.
- Karsten, S. & Visscher, A. (2001). Ervaringen met het openbaar maken van schoolprestaties in Engeland en Frankrijk. In: A.B. Dijkstra, S. Karsten, R. Veenstra, A.J. Visscher (Eds.), *Het oog der natie: scholen op rapport; standaarden voor de publicatie van schoolprestaties* (36-54). Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Kerr, S. (1975). On the folly of rewarding A, while hopping for B. *The Academy of Management Journal*, 18(4), 769-783.
- Kluger and DeNisi (1996). The effects of feedback interventions on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory. *Psychological Bulletin*, 119(2), 254-284.
- Kogan, M., Maden, M. (1999). An evaluation of evaluators: the OFSTED system of school inspection. In: C. Cullingford (Eds.) (1999) *An inspector calls; Ofsted and its effect on school standards* (9-32). London: Kogan Page Limited.
- Leary, T. (1957). *Interpersonal diagnosis of personality; a functional theory and methodology for personality evaluation*. New York: The Ronald press company.

LITERATUUR

- Leeuw, F.L. (1983). *Bevolkingsbeleid en reproductief gedrag*. Leiden: Faculteit der Sociale Wetenschappen, en het Leids Instituut voor Sociaal Beleidsonderzoek.
- Leeuw, F.L. (1984). Reconstructie en doorlichting van beleidstheorieën als methode van beleidsonderzoek: voorlichting over geboorteregeling als gevalstudie. *Beleidsanalyse*, 13(3), 26-31.
- Leeuw, F.L. (1995). Externe verzelfstandiging en verantwoordigingsinformatie; Inleiding gehouden op de bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën op 9 juni 1995. *Openbare uitgaven*, 27(4), 185-190.
- Leeuw, F.L. (2000). *Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht*. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aanspreken burgerschap; de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van de burgers* (151-171). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Leeuw, F.L. (2001). *Reciprocity and the evaluation of educational quality; assumptions and reality checks*. Keynote for the session 'Reciprocity and interaction in quality development for the EU congress 'The meaning of Quality in Education'.
- Leeuw, F.L. (2002). Reciprocity and Educational Evaluations by European Inspectorates; assumptions and reality checks. *Quality in Higher Education*, 8(2), 137-150.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1), 5-20.
- Leithwood, K., Jantzi, D. & Mascall, B. (2002). A framework for research on large-scale reform. *Journal of Educational Change*, 3, 7-33.
- Levitt, S.D. & Dubner, J. (2005). *Freakonomics; A rogue economist explores the hidden side of everything*. New York: HarperCollins Publishers Inc.
- London, M. (1995) Giving feedback: source-centered antecedents and consequences of constructive and destructive feedback. *Human Resource Management Review*, 5 (3), 159-188.
- Lowyck, J. & Verloop, N. (1995). *Onderwijskunde; een kennisbasis voor professionals*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Luginbuhl, R., Webbink, D. & De Wolf, I. (in press). Measuring the effect of school inspections on primary school performance; a study based on Cito test scores. CPB-paper.
- MacBeath, J. & McGlynn, A. (2002). *Self-evaluation; What's in it for schools?* London/New York: RoutledgeFalmer.
- Mason, R.O. & Mitroff, I.I. (1981). *Challenging strategic planning assumptions; theory, cases and techniques*. New York: John Willey & Sons.
- Mattews, P. & Smith, G. (1995). OFSTED: inspecting schools and improvement through inspection. *Cambridge Journal of Education*, 25(1), 23-34.
- Matthews, P. & Sammons, P. (2004). *Improvement through Inspection*. London: Ofsted.
- Mertens, F.J.H. (2001). Behangen tegen de wind in; over de werkwijze van de Inspectie. In: F.J.H. Mertens, Meer van hetzelfde? *Over de beweging van het onderwijs; opstellen over onderwijs 1997-2001*. (129-145). Utrecht: uitgeverij Lemma bv.
- Mertens, F.J.H. (2002). De wettelijke formulering van de Inspectietaak: McKinsey en Artikel 5 van de Wet op het Basisonderwijs 1975-1982. *NTOR*, 23(1/2), 38-62.
- Mertens, F.J.H. (2005). Bewijzen van goede dienstverlening; Commentaar op een WRR-rapport. *NTOR*, (2), 63-78.
- Mertens, F.J.H. (2005). Pech onderweg; risico's, toezicht en collectieve vaardigheden. In: F.J.H. Mertens, R. Pieterman, C.J.M. Schuyt & G.de Vries (Eds.). *Pech moet weg* (13-29). Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Meyer, M.W. & Gupta, V. (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behavior*, 16, 309-369.
- Milgram, S. (1975). *Obedience to authority: an experimental view*. New York: Harper & Row.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid. Eindadvies ambtelijke commissie toezicht*. TK 2000-2001, 27 831, nr. 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in press). *Kaderstellende visie op toezicht 2005*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren* <http://www.minocw.nl/brief2k/2005/juli.html>.
- Mintrop, H. (2004). *Schools on probation; how accountability works (and doesn't work)*. London: teachers college press.
- Onderwijsraad (1999). *Handle with care! Buitenlandse ervaringen met het publiceren van schoolgegevens; Behorende bij het advies 'schoolkwaliteit in beeld'*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2000). *Dereguleren met beleid; studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen; autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Bureaucratisering in het onderwijs. Suggesties voor de beleidsagenda*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ouston, J., Fidler, B. & Earley, P. (1997). What do schools do after OFSTED school inspections-or before? *School Leadership & Management*, 17(1), 95-104.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage Publications.
- Perrin, B. (1999). Performance measurement: Does the reality match the rhetoric? A rejoinder to Bernstein and Winston. *American Journal of Evaluation*, 20(1), 101-111.
- Petegem, Van. P. & Vanhoof, J. (2004). Feedback over schoolprestatie-indicatoren als strategisch instrument voor schoolontwikkeling? Lessen uit twee Vlaamse cases. *Pedagogisch Studiën*, 81(5), 338-353.
- Poiesz, T.B.C. (1999). *Gedragsmanagement. Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Inmerc bv.
- Ponsaers, P. & Hoogenboom, B. (2004). Het moeilijke spel van wortel en stok; organisatie-criminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten. *Tijdschrift voor criminology*, 46(2), 165-181.
- Porter, A. (1991). Creating a system of School Process Indicators. *Educational and Policy Analysis*, 13(1), 13-29.
- Power, M. (1997). *The audit society; Rituals of verification*. Oxford: University Press.
- Power, M. (2004). The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty. <http://www.demos.co.uk/catalogue/riskmanagementofeverythingcatalogue/>.
- Preedy, M. ed. (1993). *Managing the effective school*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

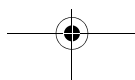
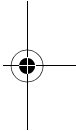
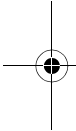
LITERATUUR

- Projectgroep 'Integratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering' (2004). *Beter bestuurlijk toezicht; hoe departementen de governance ten aanzien van zelfstandige organisaties met een publieke taak kunnen verbeteren*. <http://www.andereoverheid.nl/NR/rdonlyres/BEC56471-1137-4EB1-9521-A5F1C66C4C82/0/BeterBestuurlijkToezichtdeel1.pdf>
- Reezigt, G.J. (2001). *A framework for effective school improvement. Final report of the ESI project*. Groningen: GION, Institute for Educational Research, University of Groningen.
- Ridder, J. de (2000). *Meervoudig toezicht; complicaties en consequenties van een modern bestuurlijk arrangement*. Groningen: Centrum voor Recht, Bestuur en Samenleving.
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Rogers, P.J. (2000). Causal models in program theory evaluation. *New Directions for Evaluation*, 87, 47-55.
- Rossi, P.H. & Freeman, H.E. (1993). *Evaluation; a systematic approach*. New York: Sage Publications.
- Rosenthal, L. (2004). Do school inspections improve school quality? Ofsted inspections and school examination results in the UK. *Economics of Education Review*, 23(2), 143-152.
- Russell, T. (1994). *Effective feedback skills*. London: Kogan Page Limited.
- Savickas, M.L. & Gottfredson, G.D. (1999). Introduction; Holland's Theory (1959-1999): 40 years of research and application. *Journal of Vocational behavior*, 55, 1-4.
- Scanlon, M. (1999). *The impact of OFSTED inspections*. National Foundation for Educational Research and National Union of Teachers.
- Scheerens, J. (1991). Evaluation studies. Process indicators of school functioning: a selection based on the research literature on school effectiveness. *Studies in Educational Evaluation*, 17(2-3), 371-403.
- Scheerens, J. (1997). *De bevordering van schooleffectiviteit in het basisonderwijs: mogelijkheden tot 'flankerend beleid bij klassenverkleining'*. Enschede: UT/OCTO.
- Scheerens, J. & Bosker, R.J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon.
- Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B., Hendriks, M. & Doornekamp, G. (2005). *Positioning and validating the supervision framework. Positioning the supervision frameworks for primary and secondary education of the Dutch Educational Inspectorate in current educational discourse and validating core indicators against the knowledge base of educational effectiveness research*. Enschede/Kiel: University of Twente/IPN.
- Schutz, W.C. (1960). *Firo: a three-dimensional theory of interpersonal behaviour*. New York: Holt, Rinehart en Winston.
- Senge, P., (1990). *The leader's new work: building learning organisations*. Sloan Management Review, reprint series.
- 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.
- Sidani, S. & Sechrest, L. (1999). Putting program theory into operation. *American Journal of Evaluation*, 20(2), 227-238.
- Smith, P. (1995) On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277-310.
- Sociaal en Cultuur Planbureau (2005). *Sociale staat van Nederland 2005*. SCP-publicatie 2005/14.

- Sparrow, M. (2000). *The regulatory craft : controlling risks, solving problems, and managing compliance*. Washington: Brookings Institution Press.
- Standaert, R. (2000). *Inspectorates of education in Europe; a critical analysis*. Flanders: ministry of education.
- Stringfield, S. (2002). Big change questions: is large-scale educational reform possible? *Journal of Educational Change*, 3, 63-73.
- Swanborn, P.G. (1999). *Evaluëren; het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Teddle, C., Kochan, S., & Taylor, D. (2002). *The ABC+ model for school diagnosis, feedback, and improvement*. In: A.J. Visscher & R. Coe (Eds.), *School improvement through performance feedback* (76-114). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Thiel, van S. & Leeuw, F.L. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17(2), 123-143.
- Toulmin, S. (1958). *The uses of argument*. Cambridge: University Press.
- Toulmin, S. (1964). *The uses of argument*. Cambridge: University Press.
- Veld, R.J. in 't (2005). Governance code vaak te simplistisch; rol van raad van toezicht in het hoger onderwijs. *Goed bestuur*, 1(1), 73-86.
- Visscher, A.J. (2002). A Framework for studying school performance feedback systems. In: A.J. Visscher & R. Coe (Eds.), *School improvement through performance feedback* (41-75). Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Visscher, A.J. & Coe, R. (Eds.) (2002). *School improvement through performance feedback*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Visscher, A.J. (2004). De effecten van schoolprestatiepublicaties in andere landen. *Pedagogische Studiën*, 81(5), 384-396.
- Walraven, G. (1991). *De kwaliteit van de beleidstheorie; visies uit de beleidspraktijk*. Enschede: UT, Faculteit der Bestuurskunde.
- Waterreus, I. (2003). *Lessons in Teacher Pay; studies on incentives and the Labour Market for Teachers*. Amsterdam: ICO.
- Weiss, C.H. (1997). Theory-Based evaluation: past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 76, 41-55.
- Werkgroep effectmeting IG-beraad (2005). Voorlopige leidraad effectmeting bij rijksinspectie. Interne notitie.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. WRR-rapport 70. Amsterdam: University Press.
- Wiebes, F. (red.) (1998). *Van Buiten naar binnen; waardevolle ideeën van buitenstaanders*. Den Haag: Delwel Uitgeverij B.V.
- Wilcox, B. & Gray, J. (1996). *Inspecting schools; holding schools to account and helping schools to improve*. Buckingham/Philadelphia: University Press.
- Wisler, C. (1996). *Evaluation and auditing: prospects for convergence*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Wolf, I.F. de, Janssens, F.J.G. (2005). *Effects and side effects of inspections and accountability in education; an overview of empirical studies*. <http://www1.fee.uva.nl/scholar/wp/wp53-05.pdf>
- Yin, R.K. (1989). *Case study research; Design and methods*. Newbury Park: Sage publications.
- Yin, R.K. (1992). The case study method as a tool for doing evaluation. *Current sociology*, 40(1), 121-138.



Yin, R.K. (1993). *Applications of case study research*. Newbury Park: Sage publications.
Yin, R.K. (1994). *Case study research; Design and methods*. Newbury Park: Sage Publications.





BIJLAGE 1

Geïnterviewde personen validatie beleidstheorie

Onderwijsraad:

dhr. Leune
dhr. Mentink
dhr. Vermeulen

Tweede Kamer der Staten Generaal

mevr. Lambrechts (D66)
dhr. van de Camp (CDA)
dhr. Rabbae (Groen Links)
dhr. Cornielje (VVD)
mevr. Barth (PvdA)

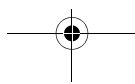
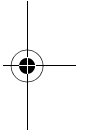
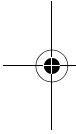
Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap

mevr. van Naerssen
dhr. van Ballegooij (bevraagd via de e-mail)

Inspectie van het Onderwijs

dhr. van Bruggen
dhr. Hoffmans
dhr. Snel
dhr. Mertens





BIJLAGE 2

Interviewopzet reconstructie Wet op het onderwijstoezicht

Open vragen

- Wat zijn volgens u de belangrijkste doelen van het toezicht volgens de WOT?
- Hoe zouden deze doelen moeten worden bereikt?

Stellingen

- Hier krijgt u een overzicht met daarop stellingen die iets zeggen over de werking van de WOT. De werking van de WOT is uitgesplitst in een aantal schakels die de middeldoel relaties achter de WOT aangeven. Elke stelling bevat zo'n schakel. Wilt u elke stelling lezen en aangeven of deze volgens u overeen komt met de bedoeling van de WOT en welke niet? Het gaat dus om de bedoeling van de WOT, en niet om uw persoonlijke mening of wat u denkt dat in de praktijk haalbaar en realistisch is. (als u het niet meer weet kunt u rechts naast de laatste kolom een kruis zetten)

Wanneer de stelling niet overeenkomt met de WOT:

- Waarom komt de door u geselecteerde stelling niet overeen met de WOT? (klopt de stelling niet (qua formulering of inhoud), of is hij niet compleet. Wanneer hij niet compleet is, wat moet er dan aan toegevoegd worden).

	Deze stelling past wel bij de bedoeling van de WOT	Deze stelling past niet bij de bedoeling van de WOT
1. Het toezicht draagt eraan bij dat scholen voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit.		
2. Het toezicht stimuleert de kwaliteit van scholen zodat scholen uiteindelijk meer toegevoegde waarde gaan bieden (dan voor het bezoek van de inspectie).		
3. In het waarderingskader, waar de inspectie de scholen mee beoordeelt, worden de deugdelijkeisen en kwaliteitsaspecten geïntegreerd.		
4. De term 'nalevingtoezicht' geeft aan dat de inspectie aan de school duidelijk maakt aan welke deugdelijkeisen zij niet voldoet en dat daar bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld het intrekken van de bekostiging) op kunnen volgen.		
5. De school verbetert zich op de deugdelijkeisen wanneer de inspectie aangeeft dat zij hieraan niet voldoet.		
6. Scholen die zichzelf proberen te verbeteren op de deugdelijkeisen zullen daar uiteindelijk ook aan gaan voldoen.		

BIJLAGEN

	Deze stelling past wel bij de bedoeling van de WOT	Deze stelling past niet bij de bedoeling van de WOT
7. Het waarderingskader moet een oordeel mogelijk maken over de kwaliteit en de toegevoegde waarde van de school, en de sterke en zwakke kanten van de school hierin.		
8. De school zal het waarderingskader realistisch en relevant vinden als het elementen bevat die de kwaliteit en toegevoegde waarde van de school duidelijk maken.		
9. De school zal geen informatie voor de inspectie achterhouden als zij het waarderingskader en het toezicht als realistisch en relevant ervaart.		
10. De inspectie kan alleen de sterke en zwakke punten van de school naar voren halen als zij over alle relevante informatie van de school beschikt.		
11. Een school zal altijd de bevindingen van de inspectie gebruiken om zichzelf te (proberen te) verbeteren.		
12. Als een inspecteur constateert dat een school zwak is volgt een ander traject dan wanneer een school sterk is. Het traject bestaat uit andere vormen van toezicht en andere bestuurlijke maatregelen.		
13. Een inspecteur zal een zwakke school anders benaderen dan een sterke school: Sterke scholen: alleen aangeven wat er verbeterd moet worden en niet hoe, dialoog over keuzes van de school, aangeven waar de school de ruimte heeft om te verbeteren. Zwakke scholen: suggesties voor verbetering, ondersteunen van de school bij het maken van een verbeterplan.		
14. Een sterke school denkt zelf na over de wijze waarop zij het oordeel van de inspectie wil gebruiken om haar kwaliteit te verbeteren.		
15. Een zwakke school gebruikt vooral de bevindingen van de inspectie om zichzelf te verbeteren, en neemt weinig zelf initiatief om te verbeteren.		
16. Omdat een sterke school zelf nadenkt over kwaliteitsverbetering, zal zij bij het inzetten van een verbetertraject meer beleidsruimte benutten dan een zwakke school.		
17. Zwakke scholen gaan, met hulp van de inspectie, op den duur net zoveel kwaliteit en toegevoegde waarde bieden als sterke scholen.		
18. Proportioneel toezicht houdt in dat de inspectie minder diepgaand en frequent toezicht houdt als de school een goed kwaliteitszorgsysteem heeft en goede kwaliteit levert.		

	Deze stelling past wel bij de bedoeling van de WOT	Deze stelling past niet bij de bedoeling van de WOT
19. Proportioneel toezicht stimuleert de ontwikkeling van kwaliteitszorg door scholen.		
20. Een school met goede kwaliteitszorg brengt haar eigen sterke en zwakke punten in kaart.		
21. Een school die haar zwakke punten kent zal deze altijd proberen te verbeteren.		
22. Door proportioneel toezicht kan de inspectie op zwakke scholen meer diepgaand en frequenter toezicht kan houden.		
23. Als zwakke scholen meer diepgaand en frequenter toezicht krijgen worden zij meer gestimuleerd om zich te verbeteren.		
24. De openbare oordelen van de inspectie zorgen ervoor dat ouders zicht krijgen op de kwaliteit van het onderwijs.		
25. De openbare oordelen van de inspectie zorgen ervoor dat de school zich beter verantwoordt.		
26. Als de school zich verantwoordt krijgen ouders beter zicht op de kwaliteit van de school.		
27. Ouders gebruiken het oordeel van de inspectie en de verantwoording van de school om een school te kiezen.		
28. Ouders gebruiken het oordeel van de inspectie en de verantwoording van de school om de school aan te spreken op kwaliteit, als deze niet voldoet aan hun verwachtingen.		
29. De school zal zich verbeteren wanneer zij door ouders op de kwaliteit wordt aangesproken.		
30. Als ouders scholen kiezen die de beste kwaliteit leveren, dan is dat voor scholen een stimulans om zich te verbeteren.		
31. Scholen die werken aan verbetering, zullen uiteindelijk meer kwaliteit en toegevoegde waarde gaan leveren.		

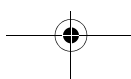
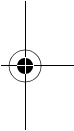
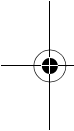
- Aanvullende vragen bij de stellingen:
- Wat wordt er volgens u bedoeld met een waarborgniveau van kwaliteit?
 - Komt dit overeen met de deugdelijkheidseisen?
 - Kunt u omschrijven wat wordt bedoeld bij de stelling 'Als een inspecteur constateert dat een school zwak is volgt een ander traject dan wanneer een school sterk is. Het traject bestaat uit andere vormen van toezicht en andere bestuurlijke maatregelen'?
 - Wat is een sterke school?
 - Wat is een zwakke school?



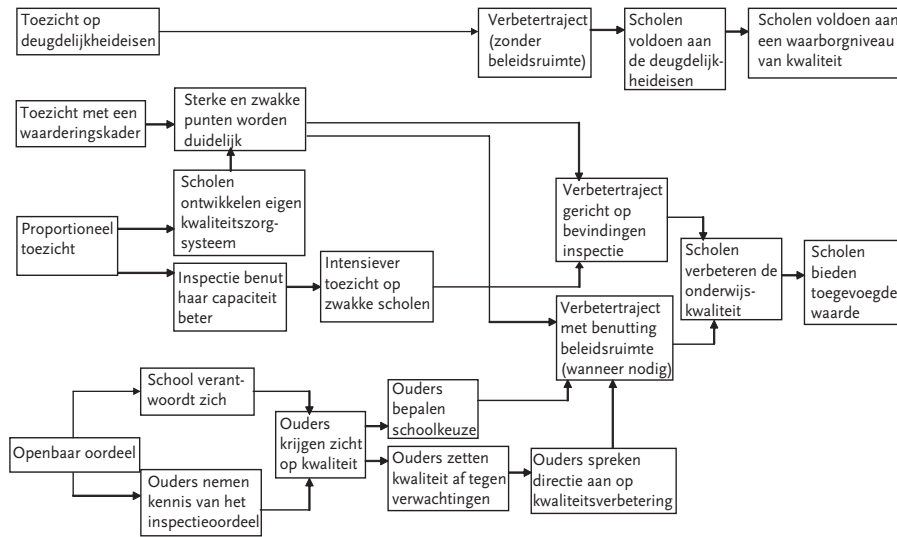
BIJLAGEN

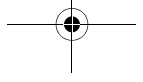
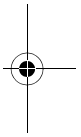
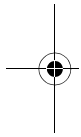
- f. Draagt de aanpak van de inspectie er aan bij dat sterke en zwakke scholen de bevindingen anders gebruiken?
 - g. Hoe en waarover zou de school zich moeten verantwoorden?
- Wanneer de respondent van alle stellingen aangeeft dat ze passen bij de WOT, wordt de beleidstheorie in schemavorm voorgelegd met de volgende vraag om nogmaals na te gaan of ook de samenhang tussen alle stellingen juist is.
- Dit schema geeft vier hoofdmechanismen weer die de invloed van het toezicht op een school uitwerken.
- a. Zijn er nog meer mechanismen?
 - b. Hebben de onderdelen van het toezicht, in de linkerkant van het schema, ook nog andere gevolgen?
 - c. (Wanneer mensen iets toevoegen) wat is het doel van deze activiteit en hoe moet dat doel worden bereikt?
 - d. Hebt u nog andere aanvullingen?

Bedankt voor uw medewerking.



Figuur B2.1 De werking van het toezicht volgens de WOT







BIJLAGE 3

Waarderingskader primair onderwijs

Kwaliteitsaspect 1: Kwaliteitszorg

De school bewaakt systematisch de kwaliteit van het onderwijs en neemt maatregelen om de kwaliteit te behouden en zo nodig te verbeteren.

- De school heeft inzicht in de eigen uitgangssituatie.
- De school heeft haar doelen geformuleerd.
- De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het onderwijs en leren.
- De school werkt gericht aan verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.
- De school legt verantwoording af aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.
- De zorg voor kwaliteit is systematisch.

Kwaliteitsaspect 2: Toetsing

De school waarborgt de kwaliteit van de toetsing.

- De school waarborgt de kwaliteit van de toetsing aan het einde van het primair onderwijs.
- De school waarborgt de kwaliteit van de toetsing gedurende de schoolloopbaan van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 3: Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod stelt leerlingen in staat zich optimaal te ontwikkelen en voor te bereiden op het vervolgonderwijs.

- Het leerstofaanbod bereidt leerlingen voor op het vervolgonderwijs.
- De school voorziet in een breed aanbod, gericht op de verwerving van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen.
- Het leerstofaanbod vertoont samenhang.
- Het leerstofaanbod is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 4: Tijd

Leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.

- De school programmeert voldoende onderwijstijd.
- De leertijd is voor leerlingen voldoende om zich het leerstofaanbod eigen te maken.
- De tijd voor onderwijs en leren is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen.

Kwaliteitsaspect 5: Onderwijsleerproces

De onderwijsleersituaties bieden leerlingen voldoende gelegenheid, uitdaging en ondersteuning voor het leren.

- De school zorgt voor een functionele en uitdagende leeromgeving.
- De onderwijsactiviteiten zijn gestructureerd en doelmatig.
- Leraren zorgen voor voldoende ondersteuning en uitdaging van de leerlingen.
- Leraren begeleiden op een systematische en stimulerende wijze onderwijsleerprocessen.

BIJLAGEN

- Leerlingen zijn actief gericht op leren.
- Leraren volgen de vorderingen en ontwikkeling van hun leerlingen.
- Leraren zorgen ervoor dat het onderwijsleerproces is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 6: Schoolklimaat

De school zorgt voor een veilig, ondersteunend en uitdagend schoolklimaat.

- Personeelsleden en leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om.
- De school zorgt voor een aangename, motiverende omgeving voor leerlingen.
- De school zorgt voor een aangename, stimulerende werkomgeving voor personeelsleden.
- De school stimuleert de betrokkenheid van ouders en verzorgers.
- De school speelt een functionele rol binnen de lokale en regionale gemeenschap.
- De school zorgt voor veiligheid.

Kwaliteitsaspect 7: Zorg en begeleiding

De school begeleidt leerlingen systematisch tijdens hun schoolloopbaan en bij de keuze voor vervolgonderwijs en zorgt voor een systematische begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

- De school kent gunstige voorwaarden voor de begeleiding van leerlingen.
- De school begeleidt leerlingen systematisch tijdens hun schoolloopbaan.
- De school kent gunstige voorwaarden voor de begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.
- De school zorgt voor begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.
- De school betreft ouders/verzorgers bij de zorg en begeleiding van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 8: Opbrengsten

De prestaties van leerlingen liggen ten minste op het niveau dat op grond van hun kenmerken mag worden verwacht.

- De resultaten liggen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht.
- De leerlingen beheersen aan het einde van de opleiding vaardigheden op een niveau dat mag worden verwacht.
- Leerlingen ontwikkelen zich naar verwachting.
- Leerlingen vervolgen met succes hun schoolloopbaan.

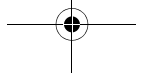
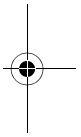
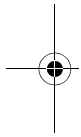
BIJLAGE 4

Kenmerken geïnterviewde inspecteurs

Tabel B4.1 Kenmerken geïnterviewde inspecteurs (n = 14)

	Populatie	Steekproef
Aantal mannen	43 (61%)	7 (50%)
Aantal vrouwen	28 (39%)	7 (50%)
Gemiddelde hoeveelheid afgelegde bezoeken RST ^a per persoon	62	65
Gemiddelde hoeveelheid afgelegde bezoeken IST per persoon	27	26
Regiokantoor Utrecht	10 (14%)	2 (14%)
Regiokantoor Groningen	9 (13%)	2 (14%)
Regiokantoor Eindhoven	12 (17%)	2 (14%)
Regiokantoor Breda	10 (14%)	2 (14%)
Regiokantoor Haarlem	11 (15%)	2 (14%)
Regiokantoor Zoetermeer	9 (13%)	2 (14%)
Regiokantoor Zwolle	11 (15%)	2 (14%)

- a. RST staat voor Regulier School Toezicht. Dit is een kort bezoek waarin een beperkte set indicatoren wordt beoordeeld. IST staat voor Integraal School Toezicht en is het uitgebreide bezoek.



BIJLAGE 5

Interviewleidraad werkwijzen inspecteurs

Assumpties beleidstheorie

- Doel van het toezicht volgens de WOT, en hoe moeten deze doelen worden bereikt?

Stellingen

- Hier krijgt u een overzicht met daarop stellingen die iets zeggen over de werking van de WOT. De werking van de WOT is uitgesplitst in een aantal schakels die de middel-doel relaties achter de WOT aangeven. Elke stelling bevat zo'n schakel. Wilt u elke stelling lezen en aangeven of deze volgens u overeen komt met de bedoeling van de WOT en welke niet? Het gaat dus om de bedoeling van de WOT, en niet om uw persoonlijke mening of wat u denkt dat in de praktijk haalbaar en realistisch is. (als u het niet meer weet kunt u rechts naast de laatste kolom een kruis zetten)

Wanneer de stelling niet overeenkomt met de WOT:

- Waarom komt de door u geselecteerde stelling niet overeen met de WOT? (klopt de stelling niet (qua formulering of inhoud), of is hij niet compleet. Wanneer hij niet compleet is, wat moet er dan aan toegevoegd worden).

	Deze stelling past wel bij de bedoeling van de WOT	Deze stelling past niet bij de bedoeling van de WOT
1. Het toezicht draagt eraan bij dat scholen voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit.		
2. Het toezicht stimuleert de kwaliteit van scholen zodat scholen uiteindelijk meer toegevoegde waarde gaan bieden (dan voor het bezoek van de inspectie).		
3. In het waarderingskader, waar de inspectie de scholen mee beoordeelt, worden de deugdelijkeisen en kwaliteitsaspecten geïntegreerd.		
4. De term 'nalevingtoezicht' geeft aan dat de inspectie aan de school duidelijk maakt aan welke deugdelijkeisen zij niet voldoet en dat daar bestuurlijke maatregelen (bijvoorbeeld het intrekken van de bekostiging) op kunnen volgen.		
5. De school verbetert zich op de deugdelijkeisen wanneer de inspectie aangeeft dat zij hieraan niet voldoet.		
6. Scholen die zichzelf proberen te verbeteren op de deugdelijkeisen zullen daar uiteindelijk ook aan gaan voldoen.		
7. Het waarderingskader moet een oordeel mogelijk maken over de kwaliteit en de toegevoegde waarde van de school, en de sterke en zwakke kanten van de school hierin.		

BIJLAGEN

8. De school zal het waarderingskader realistisch en relevant vinden als het elementen bevat die de kwaliteit en toegevoegde waarde van de school duidelijk maken.		
9. De school zal geen informatie voor de inspectie achterhouden als zij het waarderingskader en het toezicht als realistisch en relevant ervaart.		
10. De inspectie kan alleen de sterke en zwakke punten van de school naar voren halen als zij over alle relevante informatie van de school beschikt.		
11. Een school zal altijd de bevindingen van de inspectie gebruiken om zichzelf te (proberen te) verbeteren.		
12. Als een inspecteur constateert dat een school zwak is volgt een ander traject dan wanneer een school sterk is. Het traject bestaat uit andere vormen van toezicht en andere bestuurlijke maatregelen.		
13. Een inspecteur zal een zwakke school anders benaderen dan een sterke school: Sterke scholen: alleen aangeven wat er verbeterd moet worden en niet hoe, dialoog over keuzes van de school, aangeven waar de school de ruimte heeft om te verbeteren. Zwakke scholen: suggesties voor verbetering, ondersteunen van de school bij het maken van een verbeterplan.		
14. Een sterke school denkt zelf na over de wijze waarop zij het oordeel van de inspectie wil gebruiken om haar kwaliteit te verbeteren.		
15. Een zwakke school gebruikt vooral de bevindingen van de inspectie om zichzelf te verbeteren, en neemt weinig zelf initiatief om te verbeteren.		
16. Omdat een sterke school zelf nadenkt over kwaliteitsverbetering, zal zij bij het inzetten van een verbetertraject meer beleidsruimte benutten dan een zwakke school.		
17. Zwakke scholen gaan, met hulp van de inspectie, op den duur net zoveel kwaliteit en toegevoegde waarde bieden als sterke scholen.		
18. Proportioneel toezicht houdt in dat de inspectie minder diepgaand en frequent toezicht houdt als de school een goed kwaliteitszorgsysteem heeft en goede kwaliteit levert.		
19. Proportioneel toezicht stimuleert de ontwikkeling van kwaliteitszorg door scholen.		
20. Een school met goede kwaliteitszorg brengt haar eigen sterke en zwakke punten in kaart.		
21. Een school die haar zwakke punten kent zal deze altijd proberen te verbeteren.		

22. Door proportioneel toezicht kan de inspectie op zwakke scholen meer diepgaand en frequenter toezicht kan houden.		
23. Als zwakke scholen meer diepgaand en frequenter toezicht krijgen worden zij meer gestimuleerd om zich te verbeteren.		
24. De openbare oordelen van de inspectie zorgen ervoor dat ouders zicht krijgen op de kwaliteit van het onderwijs.		
25. De openbare oordelen van de inspectie zorgen ervoor dat de school zich beter verantwoordt.		
26. Als de school zich verantwoordt krijgen ouders beter zicht op de kwaliteit van de school.		
27. Ouders gebruiken het oordeel van de inspectie en de verantwoording van de school om een school te kiezen.		
28. Ouders gebruiken het oordeel van de inspectie en de verantwoording van de school om de school aan te spreken op kwaliteit, als deze niet voldoet aan hun verwachtingen.		
29. De school zal zich verbeteren wanneer zij door ouders op de kwaliteit wordt aangesproken.		
30. Als ouders scholen kiezen die de beste kwaliteit leveren, dan is dat voor scholen een stimulans om zich te verbeteren.		
31. Scholen die werken aan verbetering, zullen uiteindelijk meer kwaliteit en toegevoegde waarde gaan leveren.		

Na de stellingen:

- Wat is een waarborgniveau?
- Wat zijn sterke scholen en wat zijn zwakke scholen?
- Welke aanpak hanteert de inspectie/inspecteurs voor beide scholen?
- Wat houdt de publieke verantwoording van de school in?

Vragen over werkwijzen inspecteurs

- Is je dagelijks werk veranderd na invoering van de WOT? Wat is er veranderd?

A. Mechanisme 'toezicht op de deugdelijkheideisen':

- Controleer je of scholen voldoen aan de wettelijke voorschriften?
- Op welke wettelijke voorschriften let je en hoe?
- Probeer je aan de school duidelijk te maken of ze voldoen aan de deugdelijkheideisen? Wat zeg je tegen wie?

B. Mechanisme 'toezicht met een waarderingskader':

- Hoe bereid je je voor op het bezoek? Waar let je op? Hoe neem je dat mee in het schoolbezoek? Waar kijk je in de groepsboeken naar? Hoe kom je tot een beoordeling? Hoe komt dat in het rapport tot uitdrukking?
- Probeer je de bevindingen aan de school duidelijk te maken? Wat zeg je tegen wie?

BIJLAGEN

- Probeer je ervoor te zorgen dat scholen je bevindingen overnemen? Hoe dan? Verschilt dat per school?

C. Mechanisme 'Proportioneel toezicht':

- Probeer je de ontwikkeling van kwaliteitszorg door scholen te stimuleren? Hoe dan?
- Hoe wijs je een arrangement toe aan scholen? Gebruik je de zelfevaluatie van scholen?
- Is het mogelijk om intensiever toezicht op zwakke scholen te houden, en zorgt dat ervoor dat deze scholen zich verbeteren?

D. Mechanisme 'Openbaar oordeel':

- Wat stel je aan de orde in gesprekken met ouders?
- Koppel je opmerkingen van ouders terug aan de school?

Overig:

- Wat doe je als je een hele slechte les hebt geobserveerd?
- Wat doe je als je constateert dat een school zeer zwak is?
- Wat doe je als de school het niet eens is met je bevindingen?
- Wat doe je als de school niet mee wil werken aan het bezoek?
- Houd je nagesprekken met docenten na de observatie? Wanneer wel/niet?
- Heb je contact met scholen buiten het bezoek om? Met wie en waarover?
- Waarover maak je over het algemeen afspraken met scholen? Verschilt dat per school? Op welke wijze?
- Zijn er verschillen tussen inspecteurs? Zo ja, welke?
- Welke machtsmiddelen heb je/hanteer je om een school in beweging te krijgen?
- Hoe ziet het rooster eruit tijdens een bezoek?

BIJLAGE 6

Vragenlijst werkwijzen inspecteurs

Deze vragenlijst maakt onderdeel uit van een onderzoek naar effecten van toezicht van de Universiteit Twente in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs. De vragen maken duidelijk welke aanpakken inspecteurs hanteren. In een later stadium wordt bekeken of bepaalde combinaties van aanpakken en typen scholen meer effect heeft dan andere combinaties. Het onderzoek wordt uitgevoerd door Melanie Ehren van de Universiteit Twente.

De vragenlijst bestaat uit drie onderdelen: een aantal algemene vragen, vragen over bedoelingen van het toezicht en vragen over concrete activiteiten.

Het uitgangspunt voor de vragen is het periodiek kwaliteitsonderzoek.

Invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 30 minuten.

De gegevens worden vertrouwelijk behandeld.

Wilt u a.u.b. altijd een antwoord invullen?

De vragen bevatten in een aantal gevallen de antwoordcategorieën 'altijd, meestal, gemiddeld, soms, nooit'. Daar bedoelen we het volgende mee:

Altijd: tijdens alle schoolbezoeken

Meestal: bij het merendeel van de schoolbezoeken

Gemiddeld: bij ongeveer de helft van de schoolbezoeken

Soms: bij een minderheid van de schoolbezoeken

Nooit: in geen enkel schoolbezoek

A. Persoonlijke gegevens

Hieronder volgt een aantal vragen over uw persoonlijke gegevens.

Naam:

Leeftijd:

Aantal jaren werkzaam als inspecteur toezicht: ... jaar

Geslacht:

B. Bedoelingen van het toezicht

De volgende vragen gaan over de bedoeling van de Wet op het onderwijstoezicht.

Bij deze vragen staat de wenselijkheid voorop en niet de mogelijkheid of uitvoerbaarheid.

BIJLAGEN

Kunt u, van de volgende uitspraken, aangeven of deze door de WOT zo worden bedoeld? Het is de bedoeling van de WOT dat de inspectie::	Ze er sterk de bedoeling	En igszins de bedoeling	Ge heel niet de bedoeling	We et ik niet
1. Beoordeeld of een school voldoet aan de wettelijke voorschriften.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Een oordeel geeft over de kwaliteit van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Een oordeel geeft over de toegevoegde waarde van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Er voor zorgt dat een school gaat voldoen aan de wettelijke voorschriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Er voor zorgt dat een school meer kwaliteit gaat bieden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Er voor zorgt dat een school meer toegevoegde waarde gaat bieden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Een school ondersteunt bij verbetertrajecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Een school met goede <i>kwali teitszorg</i> minder intensief en frequent bezoekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Een school met goede <i>kwali teit</i> minder intensief en frequent bezoekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Een school met slechte kwaliteit intensiever en frequenter bezoekt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Gebruik maakt van de resultaten van zelfevaluatie van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Een school ondersteunt bij het ontwikkelen van kwaliteitszorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Een rapport schrijft dat toegankelijk is voor ouders	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Ouders kennis laat nemen van het oordeel van de inspectie over de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Ervoor zorgt dat een school zich verantwoordt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

C. Uw eigen bedoelingen

Onderstaand volgt een aantal vragen over wat volgens u de bedoeling is van het toezicht.

Kunt u, voor de volgende uitspraken, aangeven wat u belangrijk vindt bij het uitvoeren van toezicht?

Kunt u, voor de volgende uitspraken, aangeven of deze passen bij wat volgens u de bedoeling van het toezicht is? Ik vind het belangrijk om:	Ze er mee eens	En ig sz ins mee eens	Ab sol uut niet mee eens	Ge en me ning
16. Te beoordelen of een school voldoet aan de wettelijke voorschriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Een oordeel te geven over de kwaliteit van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Een oordeel te geven over de toegevoegde waarde van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Er voor te zorgen dat een school gaat voldoen aan de wettelijke voorschriften	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. Er voor te zorgen dat een school meer kwaliteit gaat bieden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Er voor te zorgen dat een school meer toegevoegde waarde gaat bieden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Een school te ondersteunen bij verbetertrajecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Een school met goede <i>kwaliteitszorg</i> minder intensief en frequent te bezoeken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. Een school met goede <i>kwaliteit</i> minder intensief en frequent te bezoeken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. Een school met slechte kwaliteit intensiever en frequenter te bezoeken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. Gebruik te maken van de resultaten van zelfevaluatie van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. Een school te ondersteunen bij het ontwikkelen van kwaliteitszorg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. Een rapport te schrijven dat toegankelijk is voor ouders	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
29. Ouders kennis te laten nemen van het oordeel van de inspectie over de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
30. Ervoor te zorgen dat een school zich verantwoordt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BIJLAGEN

D. Komen tot een beoordeling

De volgende vragen gaan over de wijze waarop u informatie verzamelt en tot een beoordeling komt. De vragen gaan uit van het periodiek kwaliteitsonderzoek.

D1. Verzamelen van informatie

Hieronder volgt een aantal vragen over het gebruik van gespreksleidraden en observatieformulieren, en over de invulling van de tijd tijdens het schoolbezoek. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

31. De vragen in het gesprek met de directie zijn (1 antwoord mogelijk):

- in meerderheid (> 50%) afkomstig uit de gespreksleidraad
- in meerderheid (> 50%) eigen vragen

31b. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

32. De vragen in het gesprek met de intern begeleider zijn (1 antwoord mogelijk):

- in meerderheid (> 50%) afkomstig uit de gespreksleidraad
- in meerderheid (> 50%) eigen vragen

32b. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

33. De vragen in het gesprek met een groep leerkrachten van de onder of bovenbouw zijn (1 antwoord mogelijk):

- in meerderheid (> 50%) afkomstig uit de gespreksleidraad
- in meerderheid (> 50%) eigen vragen

33b. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

34. Ik gebruik de lesobservatieformulieren:

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms
- Nooit

35. Als ik de lesobservatieformulieren gebruik, gebruik ik:	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit	Niet van toepassing
a. het eerste blad om identificatiegegevens in te vullen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. het tweede blad om het tijdschrijfschema in te vullen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. het derde en deels vierde blad met een scoringsformulier voor onderwijsleerproces	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. het vierde blad met een scoringsformulier voor andere indicatoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
36. Hebt u tijdens een PKO schoolbezoek tijd over?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

37. Als ik tijdens het schoolbezoek tijd over heb of zou hebben:	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. pas ik het rooster aan zodat ik eerder naar huis kan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. plan ik extra gesprekken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. plan ik extra observaties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. plan ik extra documentanalyse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. anders, namelijk...					

BIJLAGEN

D2. Van informatie tot beoordeling

De volgende vragen gaan in op de wijze waarop u tot een beoordeling van de school komt. Daarbij komen de verschillende niveaus in het toezichtkader aan bod, de formulieren die u voor de beoordeling kunt gebruiken en de situaties die voor u aanleiding kunnen zijn om uw bevindingen aan te passen. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

38. Is ik het overzichtsvormulier PKO invul, geef ik een score aan (meerdere antwoorden mogelijk):

- De aandachtspunten
- De indicatoren
- De kwaliteitsaspecten

38b. Kunt u aangeven in hoeveel van de PKO schoolbezoeken u een score geeft aan:

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
de aandachtspunten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de indicatoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de kwaliteitsaspecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

39. Als ik de **aandachtspunten** score, geef ik een score aan (1 antwoord mogelijk):

- alle aandachtspunten
- de meeste aandachtspunten (meer dan de norm)
- de normaandachtspunten
- enkele aandachtspunten (minder dan de norm)

39b. Kunt u aangeven in hoeveel van de schoolbezoeken u deze hoeveelheid aandachtspunten scoort?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

40. Als ik de **indicatoren** score, geef ik een score aan (1 antwoord mogelijk):

- alle indicatoren
- de meeste indicatoren (meer dan de norm)
- de normindicatoren
- enkele indicatoren (minder dan de norm)

40b. Kunt u aangeven in hoeveel van de schoolbezoeken u deze hoeveelheid indicatoren scoort?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

41. Als ik de **kwaliteitsaspecten** score, geef ik een score aan (1 antwoord mogelijk):

- alle aandachtspunten
- de meeste aandachtspunten (meer dan de norm)
- de normaandachtspunten
- enkele aandachtspunten (minder dan de norm)

41b. Kunt u aangeven in hoeveel van de schoolbezoeken u deze hoeveelheid kwaliteitsaspecten scoort?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

42. Ik baseer mijn beoordeling van een **indicator** op (1 antwoord mogelijk):

- alle aandachtspunten
- de meeste aandachtspunten (meer dan de norm)
- de normaandachtspunten
- enkele aandachtspunten (minder dan de norm)
- geen enkel aandachtspunt

42b. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

43. Ik baseer mijn beoordeling van een kwaliteitsaspect op (1 antwoord mogelijk):

- alle indicatoren
- de meeste indicatoren (meer dan de norm)
- de normindicatoren
- enkele indicatoren (minder dan de norm)
- geen enkele indicator

43b. Kunt u aangeven in hoeveel van de (PKO) schoolbezoeken het genoemde antwoord van toepassing is?

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms

BIJLAGEN

44. Ik stel de waardering van de kwaliteitsaspecten in positieve zin bij (zonder naar extra bewijsmateriaal te zoeken) in de volgende gevallen:	Nee, nooit	Ja, maar alleen in de tekst	Ja, maar alleen in de scores	Ja, zowel in de tekst van het rapport als in de score
a. als de school negatief scoort vanwege factoren in de context waar zij geen invloed op heeft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. als ik met de school afspraken heb gemaakt over verbetering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. als de school initiatieven voor verbetering laat zien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. als ik daarmee aan de school duidelijk kan maken dat zij op de goede weg is	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. als de school aangeeft dat het normaal anders gaat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. als ik inschat dat mijn bevindingen niet in goede aard vallen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. als er in de school grote weerstand is tegen mijn werkwijze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. als de school de visie van de inspectie op kwaliteit niet deelt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. als ik de normvoorschriften in de betreffende situatie niet van toepassing vind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. als de school te kampen heeft met veel zieke personeelsleden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k. anders, namelijk.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

45. Ik vul het overzichtsvormulier lesobservaties in door de afzonderlijke lesobservatieformulieren op te tellen

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms
- Nooit

46. Wanneer de optelsom van afzonderlijke lesobservaties niet overeenkomt met mijn beeld van het onderwijsleerproces, stel ik het overzichtsvormulier lesobservaties bij

- Altijd
- Meestal
- Gemiddeld
- Soms
- Nooit

E. Stimuleren tot verbetering

De volgende vragen gaan over de wijze waarop u een school tot verbetering stimuleert. Ook deze vragen hebben het periodiek kwaliteitsonderzoek als uitgangspunt.

E1. Algemeen Wilt u bij onderstaande vraag aangeven welke personen en/of middelen u inzet om de school tot verbetering te stimuleren?

47. Ik zet de volgende personen/middelen in om de school tot verbetering te stimuleren (meerdere antwoorden mogelijk):

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
<input type="checkbox"/> ouders	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> schoolbestuur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> gesprek(ken) met individuele leerkrachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> gesprek(ken) met een groep leerkrachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> gesprek(ken) met de intern begeleider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> gesprek(ken) met de schoolleider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> de tekst in het rapport	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> de beoordeling/bolletjes in het rapport	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> afspraken over verbetering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> vragen om een verbeterplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> anders, namelijk.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E2. Tijdens het schoolbezoek

De volgende vragen gaan over de gesprekken die u tijdens het (PKO)-schoolbezoek voert. Met gesprekken bedoelen we alle gesprekken die u met de genoemde personen voert, dus niet alleen de gesprekken die in het rooster worden ingepland.

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
48. Ik plan na de lesobservatie een nagesprek met individuele leerkrachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
49. Ik bespreek de lesobservatie informeel met leerkrachten in de wandelgangen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
50. In gesprek(ken) met individuele leerkracht(en):					
a. leg ik uit waar de inspectie op let tijdens het schoolbezoek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. vraag ik om verheldering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. bespreek ik positieve punten uit de les	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. bespreek ik negatieve punten uit de les	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. doe ik (wanneer mogelijk) procesmatige suggesties voor verbetering (aangeven welke hulp de leerkracht in kan roepen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. doe ik (wanneer mogelijk) inhoudelijke suggesties voor verbetering (aangeven hoe de leerkracht zelf het onderwijs/de school kan verbeteren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. anders, namelijk.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BIJLAGEN

51. In gesprek(ken) met een groep leerkrachten (van de onder of bovenbouw):	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. leg ik uit waar de inspectie op let tijdens het schoolbezoek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. vraag ik om verheldering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. bespreek ik positieve punten die ik in de lessen heb gezien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. bespreek ik negatieve punten die ik in de lessen heb gezien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. doe ik (wanneer mogelijk) procesmatige suggesties voor verbetering (aangeven welke hulp de leerkrachten kunnen invoeren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. doe ik (wanneer mogelijk) inhoudelijke suggesties voor verbetering (aangeven hoe de leerkrachten zelf het onderwijs/de school kunnen verbeteren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. anders, namelijk.....					

52. In gesprek(ken) met de schoolleider:	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. leg ik uit waar de inspectie op let tijdens het schoolbezoek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. leg ik uit welke eisen de inspectie stelt aan de zelfevaluatie van de school in het kader van proportioneel toezicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. bespreek ik lesobservaties van individuele leerkrachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. bespreek ik het algemene beeld dat ik heb uit de lesobservaties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. bespreek ik positieve punten van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. bespreek ik negatieve punten van de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. doe ik (wanneer mogelijk) procesmatige suggesties voor verbetering (welke hulp de schoolleider kan invoeren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. doe ik (wanneer mogelijk) inhoudelijke suggesties voor verbetering (aangeven hoe de schoolleider zelf het onderwijs/de school kan verbeteren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. anders, namelijk.....					

53. In gesprek(ken) met de intern begeleider:	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. leg ik uit waar de inspectie op let tijdens het schoolbezoek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. bespreek ik positieve punten van het leerlingvolgsysteem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. bespreek ik negatieve punten van het leerlingvolgsysteem	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. doe ik (wanneer mogelijk) procesmatige suggesties voor verbetering (welke hulp de intern begeleider kan invoeren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. doe ik (wanneer mogelijk) inhoudelijke suggesties voor verbetering (aangeven hoe de intern begeleider zelf het leerlingvolgsysteem kan verbeteren)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. anders, namelijk.....					

De volgende vraag gaat over de situatie waarin de school, naar aanleiding van het schoolbezoek, een verbeterplan opstelt en naar u toestuurt. Kunt u aangeven of en op welke punten u het verbeterplan van de school becommentarieert?

54. Becommentarieert u wel eens verbeterplannen die scholen u opsturen?

- Ja
 Nee

Indien 'nee', ga naar vraag 56.

54. Ik becommentarieer het verbeterplan van de school op de volgende punten:

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
<input type="checkbox"/> concreetheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> haalbaarheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> gestelde prioriteiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> omschrijving van verantwoordelijkheden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> evaluatie van realisatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

55. Wanneer het verbeterplan niet voldoet op een van deze punten geef ik tips voor verbetering

- Altijd
 meestal
 Gemiddeld
 Soms
 Nooit

BIJLAGEN

E3. Afspraken

De volgende vragen gaan over de afspraken die u met de school maakt over verbetering tijdens een PKO-schoolbezoek. Het gaat hier om alle afspraken, behalve de afspraak over het vervolgtoezicht. Wilt u aangeven in hoeveel van de gevallen u genoemde afspraken maakt?

Altijd: tijdens alle schoolbezoeken

Meestal: bij het merendeel van de schoolbezoeken

Gemiddeld: bij ongeveer de helft van de schoolbezoeken

Soms: bij een minderheid van de schoolbezoeken

Nooit: in geen enkel schoolbezoek

56. Ik maak mondelinge afspraken voor verbetering met:	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. het schoolbestuur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. de schoolleider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. de intern begeleider	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. individuele leerkrachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. een groep leerkrachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

57. Ik maak schriftelijke afspraken (dwz afspraken die ik in het rapport omschrijf en/of in het ESD opneem) voor verbetering (of ik laat mijn medewerker dat doen):

- Altijd
 meestal
 Gemiddeld
 Soms
 Nooit

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
58. Ik maak (mondelinge/schriftelijke) afspraken over de thema's waarop de school zich gaat verbeteren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
59. Ik maak (mondelinge/schriftelijke) afspraken over hoe de school zich gaat verbeteren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
60. Ik spreek een termijn af waarbinnen verbeteringen zijn doorgevoerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
61. Ik vraag de school om benodigde verbeteringen te omschrijven in een verbeterplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
62. Ik laat de school weten waar het verbeterplan over kan gaan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

E4. Na het schoolbezoek

De volgende vragen gaan over de activiteiten die u in de richting van de school onderneemt, na afloop van het PKO-schoolbezoek. Wilt u aangeven in hoeveel van de gevallen u de genoemde activiteit onderneemt?

Altijd: tijdens alle schoolbezoeken

Meestal: bij het merendeel van de schoolbezoeken

Gemiddeld: bij ongeveer de helft van de schoolbezoeken

Soms: bij een minderheid van de schoolbezoeken

Nooit: in geen enkel schoolbezoek

63. Ik ga, in het jaar na een PKO en vóór het volgende JO, na of de school de afspraken voor verbetering nakomt.

- Altijd
 meestal
 Gemiddeld
 Soms
 Nooit

63b. In het jaar na een PKO en voor het volgende JO controleer ik (of laat ik mijn medewerker dat doen) of scholen hun afspraken nakomen door

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. telefonisch contact	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. sturen van een schriftelijke herinnering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. documenten van de school op te vragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. school te vragen om te melden wanneer verbeteringen zijn doorgevoerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. anders, namelijk.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

64. Ik ga, in het jaar na een PKO en vóór het volgende JO, na hoe de school zich ontwikkelt

- Altijd
 meestal
 Gemiddeld
 Soms
 Nooit

64b. Dat doe ik (of ik laat mijn medewerker dat doen) door:

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
a. telefonisch contact	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. documenten van de school op te vragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. school te vragen om te melden wanneer verbeteringen zijn doorgevoerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. anders, namelijk.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BIJLAGEN

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
65. In het jaar na het PKO-bezoek (en voor het volgende bezoek) geef ik de school tips over hoe zij verbeteringen (verder) kunnen doorvoeren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
66. In het jaar na het PKO-bezoek (en voor het volgende bezoek) becommentarieer ik documenten van de school.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F. Relatie met de school

De volgende vragen gaan over uw houding naar en uw relatie met scholen. Kunt u voor elke uitspraak aangeven in hoeveel van de schoolbezoeken deze van toepassing is?

Altijd: tijdens alle schoolbezoeken

Meestal: bij het merendeel van de schoolbezoeken

Gemiddeld: bij ongeveer de helft van de schoolbezoeken

Soms: bij een minderheid van de schoolbezoeken

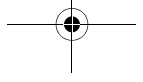
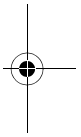
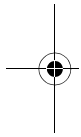
Nooit: in geen enkel schoolbezoek

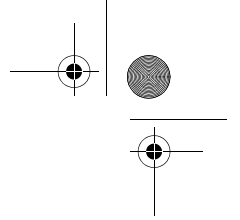
F1.

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
67. Ik ben degene die de onderwerpen van de gesprekken tijdens het schoolbezoek bepaalt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
68. Ik meld de school dat zij het rooster voor het bezoek mag wijzigen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
69. Ik probeer ervoor te zorgen dat verbeteracties van de school zich richten op het toezicht-kader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
70. Ik stel hoge eisen aan de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
71. Ik zeg tegen de school dat ze zelf moet bepalen hoe ze zich verbetert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
72. Tijdens gesprekken geef ik het team ruimte voor eigen inbreng	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
73. Ik probeer gezag uit te stralen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
74. Ik zeg tegen het team welke verbeteracties zij na het schoolbezoek moet doorvoeren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

F2.

	Altijd	Meestal	Gemiddeld	Soms	Nooit
75. Ik probeer vriendelijk op mensen in de school over te komen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
76. Mijn persoonlijke relaties met mensen in de school zijn koel en afstandelijk	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
77. Ik toon belangstelling voor de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
78. Ik probeer een prettige sfeer te creëren tijdens het schoolbezoek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
79. Als de school het niet met me eens is praten we daarover	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
80. Ik ben bereid iets opnieuw uit te leggen als iemand iets niet begrijpt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
81. Ik laat merken dat ik meeleef met mensen in de school	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
82. Ik probeer conflicten met mensen in de school te voorkomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
83. Ik laat het merken wanneer iemand in de school iets fout doet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
84. Als mensen in de school iets niet meteen begrijpen word ik ongeduldig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
85. Als de school te weinig presteert zeg ik dat in het eindgesprek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
86. Ik probeer mensen in de school op hun gemak te stellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
87. Als docenten slecht lesgeven zeg ik dat tegen ze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

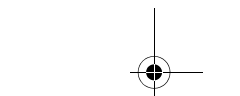
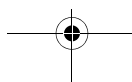
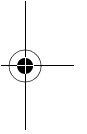
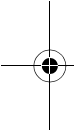




BIJLAGE 7

Gedragstijlen van inspecteurs

Vragen over het beoordelen van scholen, het geven van feedback en verbeter suggesties, het maken van afspraken en het vragen om verbeterplannen en het monitoren van de school na het bezoek, zijn gebruikt om te onderzoeken of er persoonsgebonden verschillen zijn tussen inspecteurs. Hiervoor werd een betrouwbaarheidsanalyse en een factoranalyse (tabel B7.2) gebruikt. De items met een negatieve of lage item-totaal correlatie (<0.25) zijn uit de analyse verwijderd. De uiteindelijke schaal wordt in tabel B7.1 weergegeven en bevat alleen items over feedback en verbeter suggesties en het maken van afspraken. De resultaten laten zien dat de items een betrouwbare schaal ($=0.87$) vormen. Dat betekent dat de respondenten waarschijnlijk systematisch verschillen in hun gedrag op deze twaalf items.



BIJLAGEN

Tabel B7.1 Interne consistentie schaal 'sturend/terughoudend gedrag' van inspecteurs

	Gecorrigeerde item-totaal correlatie	Cronbach's Alpha zonder item
q95. ouders inzetten bij stimuleren van verbetering	.37	.87
q108. de lesobservatie informeel met individuele leerkrachten nabespreken	.37	.87
q114. aan individuele leerkrachten inhoudelijke verbeter-suggesties geven	.58	.86
q120. aan een groep leerkrachten procesmatige verbeter-suggesties geven	.73	.85
q121. aan een groep leerkrachten inhoudelijke verbeter-suggesties geven	.65	.85
q129. aan de schoolleider procesmatige verbeter-suggesties geven	.68	.85
q130. aan de schoolleider inhoudelijke verbeter-suggesties geven	.62	.85
q132. intern begeleider uitleggen waar de inspectie op let	.42	.86
q135. aan de intern begeleider procesmatige verbeter-suggesties geven	.68	.85
q136. aan de intern begeleider inhoudelijke verbeter-suggesties geven	.69	.85
q155. afspraken maken over hoe de school gaat verbeteren	.44	.87
q188. tegen het team zeggen welke verbeteracties zij moeten doorvoeren	.37	.87
Cronbach's alpha volledige schaal (12 items)		.87

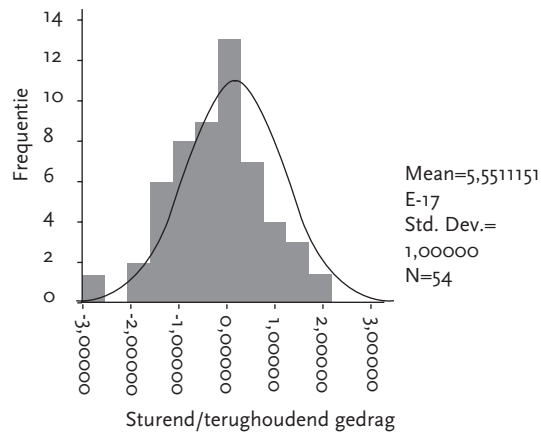
Een factoranalyse, met deze twaalf items, is nodig om na te gaan of deze schaal ééndimensionaal is. De resultaten (zie tabel B7.2) laten zien dat hoofdzakelijk één component verantwoordelijk is voor de variantie in gedrag van respondenten. Deze component verklaart 42% van de variantie. De factoranalyse laat meerdere componenten zien, maar deze verklaren geen van alle meer dan 13% van de variantie. Hieruit wordt geconcludeerd dat er sprake is van twee gedragsstijlen die waarschijnlijk twee uitersten van dezelfde schaal zijn, in plaats van twee verschillende schalen.

Deze twee gedragsstijlen worden in het vervolg aangeduid als sturend en terughoudend. Een inspecteur met een sturende gedragsstijl geeft veel feedback en verbeter-suggesties, en maakt afspraken met scholen over verbetering; een terughoudende inspecteur laat deze werkwijzen achterwege.

Tabel B7.2 Verklaarde variantie in sturend/terughoudend gedrag van inspecteurs (12 items)

Component	Initial Eigenvalues		
	Totaal	% Variantie	Cumulatief %
1	5.05	42.08	42.08
2	1.55	12.92	55.00
3	1.06	8.80	63.79
4	1.02	8.51	72.31
5	.76	6.35	78.66
6	.69	5.73	84.39
7	.60	5.03	89.42
...

Met behulp van een factorscore werd aan inspecteurs een score voor sturend/terughoudend gedrag toegekend. Figuur B7.1 laat zien hoe inspecteurs over deze schaal zijn verdeeld. Respondenten aan de linkerzijde van de figuur zijn het meest sturend, terwijl respondenten aan de rechterkant vooral een terughoudende aanpak hebben. De meeste respondenten hebben een gedragsstijl die noch heel erg sturend, noch heel erg terughoudend is.

Figuur B7.1 Verdeling van inspecteurs over sturend (-3)/ terughoudend (3) gedragschaal (n=54)

Samenhang met andere kenmerken van toezicht

Vervolgens is de samenhang van sturend/terughoudend gedrag met andere werkwijzen van inspecteurs nader onderzocht. Deze relaties bieden inzicht in de werkwijzen, die inspecteurs met een sturende of terughoudende gedragsstijl ook vaak hanteren. Daarmee

BIJLAGEN

wordt duidelijk of, op basis van de selectie van inspecteurs, ook een variatie in overige kenmerken van toezicht uit het hypothetisch model mag worden verwacht.

Om de relatie tussen het sturend/terughoudend gedrag en andere elementen van gedrag te berekenen, correleren we de factorscore van het sturend/terughoudend gedrag met de factorscores van de subschalen over beoordelen, feedback, afspraken maken en vragen om een verbeterplan, becommentariëren van verbeterplannen, monitoren van de school na het bezoek en algemene manieren om scholen tot verbetering te stimuleren. De twaalf items die zijn gebruikt voor het sturend/terughoudend gedrag zijn uit deze subschalen verwijderd. De subschalen 'beoordelen', 'feedback', 'afspraken maken en vragen om een verbeterplan', becommentariëren van verbeterplannen' en 'monitoren van de school na het bezoek' blijken voldoende betrouwbaar te zijn om de samenhang met sturend/terughoudend gedrag te kunnen berekenen. Van deze subschalen correleren 'feedback geven over positieve en negatieve punten' (0.59), 'afspraken maken over verbetering en vragen om een verbeterplan' (0.36) significant met sturend/terughoudend gedrag. Sturende respondenten hanteren deze werkwijzen significant vaker dan terughoudende respondenten.

Tabel B7.3 Samenhang sturend/terughoudend gedrag met andere werkwijzen

	Sturend/ terughoudend gedrag
Informatie verzamelen (F = 36,49%; = .597; 8 items)	-.18
Wijze van beoordelen (F = 28,05%; = .748; 13 items)	-.16
Feedback over positieve en negatieve punten (F = 43,91%; = .739; 9 items)	.59(**)
Afspraken maken en vragen om verbeterplan (F = 40,60%; = .738; 7 items)	.38(**)
Becommentariëren van verbeterplannen (F = 58,52%; = .856; 6 items)	.013
Monitoren van de school na het bezoek (F = 50,38%; = .898; 11 items)	.058
Algemene manieren om scholen tot verbetering te stimuleren (F = 35,20%; = .661; 7 items)	.37(**)

De cijfers hebben de volgende betekenis:

** Correlatie is significant op een 0.01 niveau (2-zijdig).

* Correlatie is significant op een 0.05 niveau (2-zijdig).

BIJLAGE 8

Vragenlijst over verandercapaciteit

BELANGRIJKE INFORMATIE VOORAF

Deze vragenlijst maakt deel uit van een onderzoek van de Universiteit Twente, naar effecten en neveneffecten van toezicht. We kijken in dit onderzoek of toezicht, dat beter is afgestemd op een aantal kenmerken van de school (zoals visie) tot meer effecten leidt. Met deze vragenlijst brengen we de kenmerken van uw school in kaart.

Het invullen van de vragenlijst kost u vermoedelijk 25 minuten.

Wilt u de ingevulde vragenlijst afleveren bij uw directeur zodat hij/zij hem weer terug kan sturen?

Deze vragenlijst betreft de volgende thema's:

- Algemeen
- Visie en doelen
- Leiderschap
- Professionalisering en vakmanschap
- Participatie in besluitvorming en samenwerking
- Leren door te veranderen

Voor het **beantwoorden van de vragen** staan bij de meeste vragen cijfers. Steeds wordt aangegeven welke betekenis de cijfers hebben. U omcirkelt het cijfer waarvan u denkt dat het het best uw mening weergeeft. Bijvoorbeeld:

De cijfers hebben de volgende betekenis:

1 = mee oneens	3 = meer mee eens dan mee oneens
2 = meer mee oneens dan mee eens	4 = mee eens

1 (2) 3 4 U bent het met de uitspraak meer oneens dan eens

Ook kan het zijn dat u gevraagd wordt een vakje zwart te maken, bijvoorbeeld:

waar ■ □ □ □ niet waar U vindt dat de uitspraak waar is

Als u een **verkeerd antwoord** heeft ingevuld, doorkruist u dan dit antwoord en omcirkel vervolgens het antwoord van uw keuze of maak het zwart.

1 ~~2~~ (3) 4 □ ~~■~~ ■ □

Als u bij een vraag het antwoord niet weet of er geen mening over heeft, kunt u deze vraag overslaan.

Vul de vragenlijst alleen in. Denk niet te lang na. Elk antwoord is goed als het maar weer geeft wat u denkt. Hartelijk dank voor u medewerking!

BIJLAGEN

ALGEMEEN

Naam:.....

Naam van de school:

Plaats van de school:

Hoeveel jaren heeft u ervaring als leerkracht in het basisonderwijs?.....

Hoeveel jaren bent u als leerkracht werkzaam op deze school?.....

Aan welke groep geeft u les:

Wilt u bij de volgende stelling aangeven in hoeverre u de stelling voor u geldt?

- | | | | | | | | |
|---|--|-----------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------|
| 1 | Ik vind het leuk als er enerverende situaties ontstaan op school | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 2 | Ik ga problemen het liefst uit de weg | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 3 | Ik laat onbekende gebeurtenissen graag op me afkomen | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 4 | Ik heb er last van als om me heen de boel in de war loopt | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 5 | Ik hecht eraan dat mijn werk gelijkmatig verloopt | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 6 | Ik vind het prettig te weten wat me te wachten staat | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 7 | Ik probeer graag dingen uit, ook al levert het me niets op | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |
| 8 | Ik houd ervan als zich onverwachts verrassingen voordoen | niet waar | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | waar |

VISIE EN DOELEN

In toenemende mate wordt van basisscholen verwacht dat zij een toekomstvisie hebben op het hun onderwijs in hun school. Wat vindt u van de visie van uw school?

- De visie op onderwijs van onze school is helder geformuleerd en voor iedereen duidelijk
- Onze school heeft wel een visie op onderwijs, maar die is niet zo duidelijk
- Onze school heeft vast een visie op onderwijs, maar die heb ik niet helder voor ogen
- Anders, namelijk:.....

Wilt u hieronder proberen te verwoorden (eventueel in trefwoorden) wat de visie op onderwijs van uw school inhoudt?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

VISIE EN DOELEN (2)

De cijfers rechts op deze bladzijde hebben de volgende betekenis: 1 = mee oneens 2 = meer mee oneens dan mee eens 3 = meer mee eens dan mee oneens 4 = mee eens

Met de volgende vragen gaan we verder in op de mate waarin er op uw school op dit moment sprake is van visie en wat dit betekent voor de doelen die u zich persoonlijk in uw werk stelt.

1 = mee oneens 3 = meer mee eens dan mee oneens

Wilt u aangeven in hoeverre u het met de volgende uitspraken eens bent?

- | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|
| 1 | Op onze school weten we van elkaar wat we met ons onderwijs willen bereiken | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2 | Op onze school weten we van elkaar hoe we lesgeven | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 3 | We zijn op onze school goed op de hoogte van onderwijskundige ontwikkelingen buiten onze school | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 4 | Op onze school is er een duidelijk onderwijskundig beleid | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5 | Op onze school is er een duidelijk pedagogische beleid | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 6 | Op onze school hebben we gezamenlijke doelen voor het verbeteren van leerlingresultaten | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 7 | Op onze school hebben we gezamenlijke doelen voor het verbeteren van de lespraktijken | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 8 | Op onze school hebben we gezamenlijke doelen voor het verbeteren van het functioneren van de schoolorganisatie | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 9 | Mijn persoonlijke onderwijsdoelen liggen in het verlengde van de visie van de school | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 10 | Ik zet me in voor het realiseren van de onderwijsvisie van de school | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 11 | Om de visie van de school te kunnen realiseren, zal ik het nodige moeten veranderen in de manier waarop ik werk | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 12 | Ik weet precies wat er met de visie van onze school bedoeld wordt | 1 | 2 | 3 | 4 |

BIJLAGEN

- 13 Ik denk bewust na over wat de implicaties zijn van de visie van de school voor mijn manier van lesgeven **I 2 3 4**
- 14 Ik weet wat voor mij de eerstvolgende stappen zijn om visie van de school te kunnen realiseren **I 2 3 4**

LEIDERSCHAP

Wilt u aangeven in hoeverre u het met de volgende uitspraken eens bent?

1 = mee oneens	3 = meer mee eens dan mee oneens
2 = meer mee oneens dan mee eens	4 = mee eens

De directeur van mijn school...

- 1 gebruikt alle mogelijke gelegenheden om de visie van de school uit te dragen naar het team, de leerlingen, de ouders en anderen **I 2 3 4**
- 2 verwijst tijdens besluitvormingsprocessen expliciet naar de doelen van de school **I 2 3 4**
- 3 verduidelijkt voor het team de relatie tussen de visie van de school en de initiatieven die genomen worden vanuit het bestuur, samenwerkingsverbanden of de landelijke overheid **I 2 3 4**
- 4 beschrijft vanuit een visie op de toekomst van de school op heldere wijze de problemen die momenteel spelen **I 2 3 4**
- 5 schetst tijdens bijeenkomsten wat de consequenties zijn van de visie van de school voor het huidige reilen en zeilen **I 2 3 4**
- 6 neemt de opvattingen van individuele leerkrachten serieus **I 2 3 4**
- 7 laat waardering blijken wanneer een leerkracht zelf initiatief neemt voor verbetering van het onderwijs **I 2 3 4**
- 8 luistert zorgvuldig naar ideeën van teamleden **I 2 3 4**
- 9 helpt leerkrachten bij het verwoorden van hun emoties **I 2 3 4**
- 10 heeft oog en oor voor problemen die leerkrachten ervaren bij de invoering van vernieuwingen **I 2 3 4**

Wilt u aangeven in hoeverre de volgende uitspraken van toepassing zijn?

1 = (bijna) nooit	2 = soms	3 = vaak	4 = (bijna) altijd
-------------------	----------	----------	--------------------

De directeur van mijn school....

- | | | |
|---|---|---------|
| 1 | helpt leerkrachten hun persoonlijke ideeën over het onderwijs te verwoorden en te verduidelijken | I 2 3 4 |
| 2 | moedigt leerkrachten aan nieuwe dingen uit te proberen in het verlengde van hun interesses | I 2 3 4 |
| 3 | helpt leerkrachten te reflecteren op nieuwe ervaringen die zij als leerkracht opdoen | I 2 3 4 |
| 4 | stimuleert leerkrachten steeds na te denken over hoe het beter kan op onze school | I 2 3 4 |
| 5 | moedigt aan tot het zoeken en bediscussiëren van nieuwe informatie en ideeën die relevant zijn voor de ontwikkeling van de school | I 2 3 4 |
| 6 | betreft individuele leerkrachten in een aanhoudende discussie over hun persoonlijke professionele doelen | I 2 3 4 |
| 7 | stimuleert leerkrachten om te experimenteren met nieuwe didactische werkvormen | I 2 3 4 |
| 8 | schept voldoende mogelijkheden voor leerkrachten om zich professioneel te kunnen ontwikkelen | I 2 3 4 |

LEIDERSCHAP (2)

De volgende vragen hebben betrekking op enerzijds de directeur en anderzijds het schoolmanagementteam (exclusief de directeur) van de basisschool waar u werkzaam bent.

Wilt u aangeven in hoeverre u het met de volgende uitspraken eens bent?

De cijfers rechts op deze bladzijde hebben de volgende betekenis:

1 = mee oneens	3 = meer mee eens dan mee oneens
2 = meer mee oneens dan mee eens	4 = mee eens

De directeur van mijn school is actief betrokken bij...

- | | | |
|---|---|---------|
| 1 | discussie over lesstofaanbod | I 2 3 4 |
| 2 | het uitzetten en waarborgen van doorgaande leerlijnen | I 2 3 4 |
| 3 | discussie over beoordeling van leerlingen door leerkrachten | I 2 3 4 |
| 4 | het zorgen voor voldoende rust in de school | I 2 3 4 |
| 5 | discussie over toepassing van didactische werkvormen | I 2 3 4 |
| 6 | discussie over klassenmanagement | I 2 3 4 |
| 7 | communicatie met ouders over het leren van leerlingen | I 2 3 4 |

BIJLAGEN

- | | | |
|---|--|---------|
| 8 | discussie over waarden en normen in de school | I 2 3 4 |
| 9 | het realiseren van vernieuwingen in de lespraktijk | I 2 3 4 |

Leden van het schoolmanagementteam op mijn school (de directeur even buiten beschouwing laten) zijn actief betrokken bij...

- | | | |
|---|---|---------|
| 1 | discussie over lesstofaanbod | I 2 3 4 |
| 2 | het uitzetten en waarborgen van doorgaande leerlijnen | I 2 3 4 |
| 3 | discussie over beoordeling van leerlingen door leerkrachten | I 2 3 4 |
| 4 | het zorgen voor voldoende rust in de school | I 2 3 4 |
| 5 | discussie over toepassing van didactische werkvormen | I 2 3 4 |
| 6 | discussie over klassenmanagement | I 2 3 4 |
| 7 | communicatie met ouders over het leren van leerlingen | I 2 3 4 |
| 8 | discussie over waarden en normen in de school | I 2 3 4 |
| 9 | het realiseren van vernieuwingen in de lespraktijk | I 2 3 4 |

PROFESSIONALISERING EN VAKMANSCHAP

1 = (bijna) nooit	2 = soms	3 = vaak	4 = (bijna) altijd
-------------------	----------	----------	--------------------

Wilt u aangeven in hoeverre de volgende uitspraken van toepassing zijn?

De cijfers op deze bladzijde hebben de volgende betekenis:

- | | | |
|----|--|---------|
| 1 | Ik houd mezelf op de hoogte van ontwikkelingen in het onderwijs | I 2 3 4 |
| 2 | Ook als deelname niet verplicht is, neem ik deel aan na- of bijscholing | I 2 3 4 |
| 3 | Ik lees vakliteratuur | I 2 3 4 |
| 4 | Ik bestudeer lesboeken en lesmateriaal grondig en regelmatig | I 2 3 4 |
| 5 | Ik maak zelf lesmateriaal | I 2 3 4 |
| 6 | Ik bezoek lessen van collega's om daar van te leren | I 2 3 4 |
| 7 | Ik gebruik reacties van leerlingen om mijn lespraktijk te verbeteren | I 2 3 4 |
| 8 | Ik bespreek problemen in mijn lespraktijk met anderen om daarvan te leren | I 2 3 4 |
| 9 | Ik verzamel extra informatie over onderwijsvernieuwingen | I 2 3 4 |
| 10 | Ik houd me op de hoogte van nieuw beschikbaar lesmateriaal (bijv. via internet of een documentatiecentrum) | I 2 3 4 |
| 11 | Ik houd me op de hoogte van mogelijkheden voor professionele ontwikkeling (bijv. cursusaanbod van onderwijsbegeleidingsdiensten) | I 2 3 4 |
| 12 | Ik oefen tijdens mijn lessen met nieuwe didactische vaardigheden | I 2 3 4 |
| 13 | Ik experimenteer met nieuwe werkvormen | I 2 3 4 |
| 14 | Ik probeer in mijn lessen nieuwe kennis op het gebied van leren uit | I 2 3 4 |
| 15 | Ik probeer in mijn lessen nieuwe kennis op het gebied van klassenmanagement uit | I 2 3 4 |
| 17 | Ik evalueer expliciet mijn professionele ontwikkeling (bijv. door aantekeningen te maken) | I 2 3 4 |
| 18 | Ik leg nieuwe ideeën die ik mijn lespraktijk opdoe voor aan collega's | I 2 3 4 |

De volgende vragen gaan over vakmanschap.

- | | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| 1 | Voelt u zich erkend als professional? | I | 2 | 3 | 4 |
| 2 | Heeft u het gevoel dat u een steeds betere professional wordt? | I | 2 | 3 | 4 |
| 3 | Heeft u het gevoel dat u effectief kunt werken? | I | 2 | 3 | 4 |
| 4 | Bent u tevreden over de kwaliteit van uw werk? | I | 2 | 3 | 4 |
| 5 | Heeft u het gevoel dat u succesvol bent in uw werk? | I | 2 | 3 | 4 |
| 6 | Heeft u voldoende zelfvertrouwen om uw standpunten over het werk te uiten? | I | 2 | 3 | 4 |

PARTICIPATIE IN BESLUITVORMING EN SAMENWERKING

De cijfers rechts op deze bladzijde hebben de volgende betekenis:

- | | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| 1 = mee oneens | 3 = meer mee eens dan mee oneens |
| 2 = meer mee oneens dan mee eens | 4 = mee eens |

De onderstaande vragen zijn bedoeld om na te gaan hoe scholen en leerkrachten omgaan met de beslissingsruimte die zij hebben bij het invoeren van vernieuwingen en het werken aan schoolontwikkeling. Wilt u aangeven in hoeverre u het met de volgende uitspraken eens bent?

- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Leerkrachten hebben invloed op de inhoudelijke invulling van vernieuwingen binnen de school | I | 2 | 3 | 4 |
| 2 | Tijdens de invoering van vernieuwingen wordt op onze school het plan van aanpak indien nodig bijgesteld | I | 2 | 3 | 4 |
| 3 | Leerkrachten op onze school beslissen mee over de toepassing van nieuwe didactische werkvormen tijdens de lessen | I | 2 | 3 | 4 |
| 4 | Leerkrachten op onze school beslissen samen hoe het onderwijs in de verschillende leerjaren op elkaar wordt afgestemd (doorgaande leerlijnen) | I | 2 | 3 | 4 |
| 5 | Op onze school nemen we gezamenlijke besluiten omtrent nieuwe onderwijsdoelen van de school | I | 2 | 3 | 4 |
| 6 | Op onze school hebben leerkrachten invloed op de aanschaf van nieuwe leer- en hulpmiddelen | I | 2 | 3 | 4 |
| 7 | Op onze school is er sprake van gezamenlijke besluitvorming als het gaat om veranderingen in de lespraktijk | I | 2 | 3 | 4 |
| 8 | Op onze school is er voldoende ruimte voor leerkrachten om gezamenlijke besluiten aan te passen aan de eigen klassituatie | I | 2 | 3 | 4 |

De volgende vragen gaan over samenwerking. Wilt u aangeven in hoeverre u het met de volgende uitspraken eens bent?

- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Mijn collega's praten met mij over nieuwe didactische werkvormen | I | 2 | 3 | 4 |
| 2 | Mijn collega's geven mij feedback over mijn manier van lesgeven | I | 2 | 3 | 4 |
| 3 | Gesprekken met collega's over mijn werk zijn oppervlakkig | I | 2 | 3 | 4 |
| 4 | Mijn collega's steunen mij bij het uitproberen van nieuwe werkvormen | I | 2 | 3 | 4 |
| 5 | Mijn collega's vertellen mij welke problemen zij tegenkomen en hoe zij die oplossen | I | 2 | 3 | 4 |

BIJLAGEN

- | | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
| 6 | Mijn collega's interesseren zich alleen voor hun eigen lessen | I | 2 | 3 | 4 |
| 7 | Mijn collega's delen met mij hun leerervaring van na- en bijscholing | I | 2 | 3 | 4 |
| 8 | Mijn collega's staan mij toe dat ik in hun les kom kijken | I | 2 | 3 | 4 |
| 9 | Op onze school vindt gezamenlijke intervisie plaats om van elkaar te leren | I | 2 | 3 | 4 |

LEREN DOOR TE VERANDEREN

De wijze waarop u lesgeeft kan veranderen onder invloed van allerlei ontwikkelingen op uw school en in het onderwijs.

Wilt u aangeven in hoeverre de volgende uitspraken op u van toepassing zijn?

- 1 = de uitspraak is niet van toepassing op mij
 2 = de uitspraak is een beetje van toepassing op mij
 3 = de uitspraak is redelijk van toepassing op mij
 4 = de uitspraak is volledig van toepassing op mij

Mijn lespraktijk verandert omdat ik ...

- | | | | | | |
|----|--|---|---|---|---|
| 1 | mijn instructie meer afstem op de behoefte van individuele leerlingen | I | 2 | 3 | 4 |
| 2 | een groter beroep doe op zelfstandigheid van leerlingen | I | 2 | 3 | 4 |
| 3 | meer gericht ben op het vergroten van motivatie bij leerlingen | I | 2 | 3 | 4 |
| 4 | mijn didactisch handelen verbreed | I | 2 | 3 | 4 |
| 5 | met de methodes en het ondersteunend materiaal meer mogelijkheden heb om onderwijs te geven zoals ik dat wil | I | 2 | 3 | 4 |
| 6 | mijn interactie met de leerlingen verbreed en verdiep | I | 2 | 3 | 4 |
| 7 | meer nadruk op de aanpak van problemen leg | I | 2 | 3 | 4 |
| 8 | meer in het werktempo differentieer gezien de behoeften van verschillende (groepen) leerlingen | I | 2 | 3 | 4 |
| 9 | meer naar de verschillende niveaus van leren differentieer | I | 2 | 3 | 4 |
| 10 | meer varieer tussen verschillende werkvormen | I | 2 | 3 | 4 |
| 11 | meer aandacht heb voor de emotionele beleving van leerlingen | I | 2 | 3 | 4 |
| 12 | minder klassikale instructie geef | I | 2 | 3 | 4 |
| 13 | leerlingen vaker vrijheid geef om te kiezen uit onderwerpen of werkvormen | I | 2 | 3 | 4 |
| 14 | leerlingen vaker met elkaar laat samenwerken | I | 2 | 3 | 4 |
| 15 | meer inga op verschillende culturele achtergronden | I | 2 | 3 | 4 |
| 16 | leerlingen meer ruimte geef om actief mee te denken en mee te beslissen over het onderwijs dat ze krijgen | I | 2 | 3 | 4 |
| 17 | meer gebruik maak van reacties van mijn leerlingen om mijn onderwijs te verbeteren | I | 2 | 3 | 4 |
| 18 | meer ruimte voor communicatie tussen leerlingen onderling creëer | I | 2 | 3 | 4 |
| 19 | anders nl. | I | 2 | 3 | 4 |

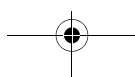
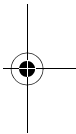
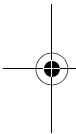
Nogmaals hartelijk dank voor uw medewerking!

BIJLAGE 9

Onderzoeksgroep case studies

Tabel B9.1 Onderzoeksgroep case studies

Cases	Gedragstijl inspecteur	Verandercapaciteit school
Case 1	Sturende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: -1,04 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie sturend	Weinig verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 2,52
Case 2	Sturende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: -1,86 (categorie sturend) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie sturend	Weinig verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 2,17
Case 3	Sturende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: -1,86 (categorie sturend) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie sturend	Gemiddelde verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,32
Case 4	Sturende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: 0,42 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie sturend	Veel verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,69
Case 5	Sturende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: 0,39 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie sturend	Veel verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,37
Case 6	Sturende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: 0,81 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie sturend	Veel verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,46
Case 7	Gemiddelde gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: 1,54 (categorie terughoudend) – Expertoordeel 1: categorie sturend – Expertoordeel 2: categorie midden	Weinig verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 2,34
Case 8	Terughoudende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: -0,46 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie terughoudend – Expertoordeel 2: categorie terughoudend	Gemiddelde verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,02
Case 9	Terughoudende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: -0,46 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie terughoudend – Expertoordeel 2: categorie terughoudend	Veel verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,45
Case 10	Terughoudende gedragstijl: – Score aanpak vragenlijst: -0,46 (categorie midden) – Expertoordeel 1: categorie terughoudend – Expertoordeel 2: categorie terughoudend	Veel verandercapaciteit: – Score vragenlijst: 3,56



BIJLAGE 10

Interviewschema's en schriftelijke bevraging case studies

Interviewschema voorafgaande aan het bezoek met directeur, IB-er

Algemeen (aantal vragen om een beeld te krijgen van uzelf en van de school)

- Hoe lang werkt u al in deze functie op deze school?

Veranderingen en omschrijving van de school

- Kunt u de school een score geven op elk van de volgende onderdelen?

	Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed
Opbrengsten (op grond van achtergrondkenmerken van leerlingen)				
Leerstofaanbod (dat voldoet aan de kerndoelen en voorziet in breed aanbod van kennis, vaardigheden en houdingen)				
Leertijd (voldoende leertijd die wordt afgestemd op onderwijsbehoeften van leerlingen)				
Onderwijsleerproces (leerlingen worden gestimuleerd, uitgedaagd en ondersteund en leren actief, het onderwijs wordt afgestemd op behoeften van leerlingen)				
Schoolklimaat (veilig, ondersteunend en uitdagend)				
Zorg en begeleiding (systematische begeleiding van leerlingen met onderwijsbehoeften, duidelijke procedures voor in, door en uitstroom)				
Toetsing (regelmatig nagaan of leerlingen de aangeboden leerstof beheersen en leerdoelen bereiken)				
Kwaliteitszorg (systematisch de kwaliteit van het onderwijs bepalen, bewaken en verbeteren)				

- Kunt u aangeven of er (verbeter)plannen zijn of worden uitgevoerd voor elk onderdeel?
- Zo ja, welke plannen?
- Hoe concreet zijn deze plannen in termen van financiering en wie ze gaat uitvoeren?

BIJLAGEN

- Hoe ver bent u met de uitvoering (plannen besproken, deels geïmplementeerd)?
- Waar liggen prioriteiten?

- Zijn er verbeterplannen voor andere thema's dan de genoemde?
- Zo ja, welke plannen?
- Hoe concreet zijn deze plannen in termen van financiering en wie ze gaat uitvoeren?
- Hoe ver bent u met de uitvoering?
- Waar liggen prioriteiten?

- In de vragenlijst geven jullie een omschrijving van jullie visie, namelijk....., wat moet de school nog doen om deze visie uit te voeren of wat moeten jullie doen om ervoor te zorgen dat deze realiteit blijft?

- Hoe is de relatie met schoolbestuur, ouders en schoolbegeleidingsdienst?
- Voeren zij druk op jullie uit om veranderingen door te voeren? Hoe?
- Ondersteunen ze jullie bij het doorvoeren van veranderingen? Hoe?
- Hoe is de personele situatie in de school? (zijn er tekorten, zijn er veel wisselingen geweest)

Afgelopen inspectiebezoek

- Heb je het vorige bezoek meegemaakt?
- Hoe is dat verlopen?
- Welke verbeterpunten kwamen daaruit naar voren?
- Wat is daarmee gebeurd?
- Resultaat?

Verwachtingen komende inspectiebezoek

- Kent u de inspecteur die langs komt?
- Wat voor type inspecteur verwacht u (dominant/vriendelijk)?
- Verwacht u dat de school zeggenschap heeft over de onderwerpen die tijdens het bezoek aan bod komen?
- Verwacht u dat de school zeggenschap heeft over de beoordeling van de school?
- Verwacht u dat de school zeggenschap heeft over de verbeteracties die naar aanleiding van het bezoek volgen?
- Weet u waar de inspecteur de school op beoordeelt?
- Hoe denkt u dat de school eruit komt, qua positieve en negatieve punten?
- Wat hoopt u dat het bezoek oplevert?
- Hoe denk je dat er wordt gereageerd als de inspecteur negatieve punten noemt?
- Wat zijn jullie van plan met mogelijke verbeterpunten te gaan doen?
- Hoe is de stemming voor het komende schoolbezoek?

Voorbereiding op komende inspectiebezoek

- Wanneer bent u begonnen met het voorbereiden van het komende bezoek?

- Hoeveel tijd hebt u daaraan besteed?
- Waar hebt u deze tijd aan besteed? Zijn er nog andere dingen (behalve het invullen van de formulieren) waar jullie mee bezig zijn geweest als voorbereiding op het bezoek. Bepaalde dingen die je toch nog even op orde hebt gebracht? Plannen die versneld zijn doorgevoerd?
- Hoe bereidt u (en de leerkrachten) zich voor op het bezoek?
- Is het inspectiebezoek voor besproken? Wat is er aan de orde geweest?
- Heeft de school geoefend met lessen en/of gesprekken?
- Hoe zijn de formulieren ingevuld? (allemaal samen of leerkrachten apart?)
- Zijn ouders geïnformeerd over het komende inspectiebezoek? Hoe en waarover zijn zij geïnformeerd?
- Geeft het papierwerk dat u voor de school moet invullen een goed beeld van hoe het op de gevraagde punten echt gaat in de school?

Rekening houden met de inspectie

- Houdt u bij het doorvoeren van veranderingen rekening met wat de inspectie belangrijk vindt? Kent u het toezichtkader van de inspectie en maakt u er gebruik van? (voor bijvoorbeeld:
 - (bijstellen) schoolplan
 - teamontwikkeling
 - supervisieactiviteiten
 - professionaliseringsactiviteiten
 - evaluatieactiviteiten
 - reflecteren op onze eigen kwaliteitszorg
 - individuele leraren aan te spreken op hun functioneren

Exemplaren van nieuwsbrieven?

Interviewschema voorafgaande aan het bezoek met leerkracht

- Hoe scoort de school volgens u op de volgende thema's?

	Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed
Opbrengsten (op grond van achtergrondkenmerken van leerlingen)				
Leerstofaanbod (dat voldoet aan de kerndoelen en voorziet in breed aanbod van kennis, vaardigheden en houdingen)				
Leertijd (voldoende leertijd die wordt afgestemd op onderwijsbehoeften van leerlingen)				

BIJLAGEN

	Slecht	Onvoldoende	Voldoende	Goed
Onderwijsleerproces (leerlingen worden gestimuleerd, uitgedaagd en ondersteund en leren actief, het onderwijs wordt afgestemd op behoeften van leerlingen)				
Schoolklimaat (veilig, ondersteunend en uitdagend)				
Zorg en begeleiding (systematische begeleiding van leerlingen met onderwijsbehoeften, duidelijke procedures voor in, door en uitstroom)				
Toetsing (regelmatig nagaan of leerlingen de aangeboden leerstof beheersen en leerdoelen bereiken)				
Kwaliteitszorg (systematisch de kwaliteit van het onderwijs bepalen, bewaken en verbeteren)				

- Zijn er thema's waarop verbeteringen zijn gepland? (ook buiten deze thema's?)
- Hebt u het laatste inspectiebezoek meegemaakt?
- Hoe is dat verlopen?
- Wat was daarvan het resultaat?
- Zijn er naar aanleiding van dat bezoek verbeteringen doorgevoerd?
- Waar verwacht je dat de inspecteur het komende bezoek op let?
- Hoe denk je dat de les of de school daar op scoort?
- Wat hoop je dat het bezoek jullie oplevert?
- Hoe hebben jullie je voorbereid op het bezoek?
- Heeft de directeur bepaalde acties ondernomen om de school in een goed plaatje te zetten?
- Wat voor les ga je geven als de inspecteur langs komt? Hoe? Is dat anders dan normaal?

Interviewschema vier weken na afloop met directeur, IB-er en één leerkracht

Interviews worden niet letterlijk uitgewerkt en resultaten blijven anoniem.
De school krijgt het (anonieme) verslag van mijn bevindingen te lezen.

Algemeen verloop van het bezoek

- Wat vond u van het bezoek/hoe is het verlopen?
- Hoe verliep de dagelijkse gang van zaken tijdens het bezoek? (Verliepen de lessen e.d. hetzelfde als anders?)

- Hebt u alles tegen de inspecteur kunnen zeggen, alles kunnen laten zien?
- Komt, wat de inspecteur heeft gezien (qua les bijvoorbeeld) overeen met hoe het normaal gesproken gaat? / Zag de dag, hoe de lessen verlopen e.d. er hetzelfde uit als anders?
- Had het bezoek van de inspecteur invloed op uw eigen functioneren en/of functioneren van collega's?
- Wat was de reactie van het team op het nagesprek?
- Welke sterke en zwakke punten heeft de inspecteur in het nagesprek naar voren gebracht?

Rapport

- Heeft u het rapport inmiddels ontvangen?
- Is het rapport of het bezoek besproken in de school?
- Wat waren de reacties?
- Wat vond u van het rapport?
- Heeft u de inspectie een reactie op het rapport gestuurd? Zo ja, welke?
- Heeft uw reactie geleid tot een bijstelling van het rapport?
- Zijn schoolbestuur, ouders, samenwerkingsverband, gemeente of schoolbegeleidingsdienst op de hoogte van het rapport?
- Is het met hen besproken?
- Wat was hun reactie?
- Is er na het bezoek nog contact met de inspecteur geweest? Zo ja, waarover?

Aanpak van de inspecteur en plannen

- Vond u de beoordeling van de inspecteur terecht? Hebben ze u nieuwe inzichten gegeven?
- Heeft de inspecteur zaken over het hoofd gezien?
- Wat waren voor u de belangrijkste conclusies uit het bezoek?
- Welke verbeter suggesties heeft de inspecteur gegeven?
- Vindt u deze terecht/duidelijk/bruikbaar/relevant?
- Kunt u aangeven of en wat uw plannen/de plannen van de school bij elk punt zijn?

	Geen intentie om te veranderen	Intentie om te veranderen	Veranderplannen zijn besproken	Veranderplannen worden uitgevoerd	Veranderplannen zijn (deels) geïmplementeerd
Punt 1					
Punt 2					

Plannen, vragen voor directeur en IB-er

- Hebt u een verbeterplan gemaakt naar aanleiding van het bezoek?
- Zijn er naar aanleiding van het bezoek wijzigingen in de plannen die u al noemde voor het bezoek, of wijziging in prioriteiten namelijk....? (bijvoorbeeld hoe ze efficiënter uit kunnen worden gevoerd)

BIJLAGEN

- Zijn er, naar aanleiding van het inspectiebezoek en het rapport, nieuwe plannen gemaakt?
- Had u deze ook doorgevoerd als de inspectie niet op bezoek was geweest?
- Verwacht u obstakels bij het doorvoeren van deze plannen? Helpt het bezoek of het rapport bij het overwinnen van deze obstakels?
- Binnen welke termijn denkt u dat deze verbeteringen zijn gerealiseerd? (waar zijn de verbeteringen van afhankelijk?)
- Wanneer komt de inspectie weer langs? Wat betekent dat voor uw eigen planning?

Plannen, vragen voor leerkracht

- Worden er verbeteringen doorgevoerd naar aanleiding van het bezoek? Zo ja, welke?
 - Is het beleid van de school gewijzigd of aangescherpt naar aanleiding van het bezoek?
 - Hebt u veranderingen in uw lessen aangebracht naar aanleiding van het bezoek?
- Interviewopzet drie maanden na afloop van het bezoek (directeur)

Indien het rapport nog niet was besproken bij vorige interview:

- Is het rapport inmiddels besproken in het team?
- Wat waren de reacties van het team?
- Heeft u een reactie naar de inspectie gestuurd, en wat is daarmee gedaan?
- Wat waren de conclusies van deze bespreking?
- Welke actie wordt er ondernomen naar aanleiding van het rapport? (in ieder geval de verbeterpunten of plannen noemen die in het vorige interview aan bod zijn geweest)
- Krijgt de school ondersteuning bij het uitvoeren van deze activiteiten?
- Hoe staat het met de plannen die de school had voor het bezoek (.....)?
- Is er nog een reactie van bijvoorbeeld bestuur of ouders op het rapport geweest?
- Wat zijn voor jullie plannen en prioriteiten voor de komende maanden (ook losstaand van het inspectiebezoek)?

Indien het rapport al wel was besproken bij vorige interview:

- Is er nog contact geweest met de inspectie? (zo ja, waarover?)
- Hoe staat het met de plannen die jullie hadden na afloop van het inspectiebezoek:....(noemen)?
- Krijgt de school ondersteuning bij deze plannen?
- Hoe staat het met de plannen die de school had voor het bezoek (.....)?
- Is er nog een reactie van bestuur of ouders geweest naar aanleiding van het bestuur?
- Wat zijn voor jullie plannen en prioriteiten voor de komende maanden (ook losstaand van het inspectiebezoek)?

Schriftelijke vragenlijst zes maanden na het bezoek (directeur)

1. Tijdens het bezoek is een aantal kritische opmerkingen of verbeteringsuggesties gegeven. Kunt u, bij elk punt, (met behulp van een kruisje in de betreffende kolom) aangeven of:
 - a. u zich het betreffende punt kunt *herinneren*
 - b. in hoeverre u het ermee *eens* bent dat het nodig is om dat punt te verbeteren. Hierbij kunt u kiezen uit:
 - Mee eens
 - Enigszins mee eens

- Niet mee eens
- c. of de opmerking of suggestie tot beleidswijziging heeft geleid. Hierbij kunt u kiezen uit:
 - de school heeft op dit punt (naar aanleiding van het bezoek), *nieuw beleid* ontwikkeld of nieuwe acties genomen
 - de school heeft op dit punt (naar aanleiding van het bezoek) bestaande plannen of beleid *aangescherpt*
 - de school heeft op dit punt (naar aanleiding van het bezoek) bestaande plannen of beleid *versneld*
 - de school heeft op dit punt (naar aanleiding van het bezoek) *geen wijziging* in plannen of beleid aangebracht (bijvoorbeeld omdat verbetering niet nodig is of al gepland is).

	a. Herinnering?	b. Mee eens?			c. Invloed op schoolbeleid?			
		Mee eens	Enigszins mee eens	Niet mee eens	Nieuw beleid/actie	Verscherping bestaand beleid	Ver-snellings bestaand beleid	Geen wijziging/ dit deden we al/ hebben we al/waren we al van plan te verbeteren
	Herinner ik me							
Overzicht (clusters van) gegeven verbeterpunten en suggesties.								

2. In het laatste interview hebben we gesproken over een aantal verbeteringen die in de school worden doorgevoerd. Kunt u aangeven in welke fase deze plannen zich bevinden? U kunt uit een vijftal fasen kiezen. Hieronder wordt elke fase beschreven met voorbeelden.

Fase 1: Afwachting/inventarisatie/uitgesteld:

We zijn aan het inventariseren hoe iedereen bepaalde dingen doet

We wachten de uitkomst van (beleids)keuzen op een ander terrein af (bijvoorbeeld aanschaf methode of ontwikkeling schoolplan)

We wachten op ondersteuning of acties van andere partijen (bestuur, gemeente, ICT coördinator etc.)

We gaan binnenkort bespreken of nadenken over hoe we dat gaan verbeteren

We hebben de plannen even op de lange baan geschoven omdat we prioriteit aan andere zaken geven

Fase 2: Initiatie.

Daar worden plannen, beleid, ideeën, afspraken of doelstellingen voor ontwikkeld.

Dat gaan we koppelen aan bestaande plannen.

We zijn plannen, beleid, ideeën of afspraken op papier aan het zetten.

BIJLAGEN

Dat hebben we besproken met verantwoordelijke partijen (bijvoorbeeld bestuur/bovenschools manager, ICT-coördinator/gemeente) die nu actie moeten ondernemen. Daar zijn we een cursus voor aan het volgen en daarna gaan we implementeren. We zijn (bij implementeren nieuwe methode) zichtzendingen aan het bekijken.

Fase 3: Implementatie.

Daar zijn we mee aan het oefenen/experimenteren.

De afspraken, plannen, beleid, ideeën of doelstellingen worden in praktijk gebracht.

Het verbetert zich vanzelf doordat leerkrachten daar ervaring mee opdoen.

Fase 4: Gerealiseerde plannen. Dat maakt onderdeel uit van de dagelijkse (les)praktijk

Fase 5: Evaluatie en bijstelling. Dat zijn we aan het evalueren en bijstellen (bijvoorbeeld door middel van klassenconsultaties, bespreken van de resultaten).

	Fase 1: Afwachting/ inventarisatie	Fase 2: Initiatie	Fase 3: Implementatie	Fase 4: Gerealiseerd	Fase 5: Evaluatie en bijstelling
a. Plan a (zowel eigen plannen als plannen naar aanleiding van het bezoek, stand van zaken omschrijven uit interview na drie maanden)					

3. Graag willen we van uzelf een algemeen beeld van de effecten van het bezoek. Wilt u daarom de volgende vragen invullen?

	In zeer sterke mate	In sterke mate	Enigszins	Niet echt	Geheel niet
a. Het bezoek heeft nuttige informatie/nieuwe inzichten opgeleverd.					
b. De verbetersuggesties van de inspecteur waren duidelijk.					
c. De verbetersuggesties van de inspecteur waren terecht.					
d. Het bezoek heeft geleid tot bijstelling van bestaande plannen.					
e. het bezoek heeft geleid tot nieuwe plannen.					
f. De inspecteur heeft met ons meegedacht over hoe wij onze eigen plannen en ideeën kunnen doorvoeren.					
g. De communicatie met de inspecteur is prettig verlopen.					
h. De inspecteur gaf ons de ruimte om eigen vragen en ontwikkelingen in te brengen					

4. Gaat u zich anders voorbereiden op het volgende bezoek? Zo ja, hoe?
5. Heeft het bezoek jullie houding ten opzichte van inspectietoezicht veranderd? Wat zijn jullie van plan met mogelijke verbeterpunten te gaan doen tijdens een volgend bezoek?

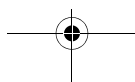
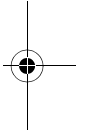
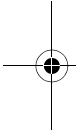
Hartelijk dank voor uw tijd!

BIJLAGE 11

Dataverzameling case studies

Tabel B11.1 Tijdpad dataverzameling case studies

		<i>Tijdpad dataverzameling</i>					
		Schriftelijke (selectie) vragenlijst	Interviews voor bezoek	Observatie tijdens bezoek	Interviews na vier weken	Interview na drie maanden	Schriftelijke bevraging na zes maanden
Cases	Case 1	April/mei 2004	November 2004	November 2004	December 2004	Februari 2005	Mei 2005
	Case 2	April/mei 2004	Oktober 2004	Oktober 2004	November 2004	Januari 2005	April 2005
	Case 3	April/mei 2004	/	September 2004	Oktober 2004	December 2004	April 2005
	Case 4	September 2004	Oktober 2004	November 2004	December 2004	Februari 2005	Mei 2005
	Case 5	April/mei 2004	Oktober 2004	Oktober 2004	November 2004	Januari 2005	Mei 2005
	Case 6	April/mei 2004	November 2004	November 2004	December 2004	Februari 2005	Juni 2005
	Case 7	April/mei 2004	Oktober 2004	November 2004	December 2004	Februari 2005	Mei 2005
	Case 8	November 2004	November 2004	November 2004	December 2004	Februari 2005	Juni 2005
	Case 9	April/mei 2004	Oktober 2004	November 2004	December 2004	Februari 2005	Mei 2005
	Case 10	April/mei 2004	Oktober 2004	Oktober 2004	November 2004	Januari 2005	Mei 2005



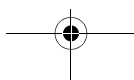
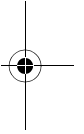
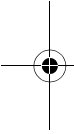
BIJLAGE 12

Werkwijzen geselecteerde inspecteurs

Tabel B12.1 Werkwijzen geselecteerde inspecteurs

Onderdeel aanpak	Sturende inspecteurs						Gemiddeld sturende inspecteur	Terughoudende inspecteurs		
	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5	Case 6		Case 7	Case 8	Case 9
Totale duur gespreken (in minuten)	420	660	422	285	635	330	555	275	275	257
Eenvoudige feedback ^a	9 (21%)	9 (23%)	2 (7%)	3 (11%)	11 (23%)	9 (21%)	6 (17%)	18 (40%)	11 (46%)	14 (40%)
Gemiddeld complexe feedback	14 (33%)	14 (36%)	9 (31%)	13 (48%)	15 (39%)	16 (37%)	15 (42%)	16 (36%)	9 (38%)	12 (34%)
Complexe feedback	19 (45%)	16 (41%)	18 (62%)	11 (41%)	23 (59%)	18 (42%)	15 (42%)	11 (24%)	4 (17%)	9 (26%)
Totaal feedback	42	39	29	27	49	43	36	45	24	35
Feedback gaat in op plannen van de school	16 (38%)	20 (52%)	11 (38%)	8 (30%)	14 (28%)	6 (14%)	12 (32%)	13 (30%)	1 (4%)	12 (34%)
Extra schoolspecifieke punten onderzoeken	Nee	Nee	Nee	Deels	Deels	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
School eigen verhaal laten doen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Deels	Nee	Nee	Nee
Zorgen voor draagvlak bevindingen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Deels	Deels	Deels	Deels
Verbetersuggesties gericht op verander-capaciteit in de school	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Deels	Nee	Nee	Deels	Nee
Individuele leer-krachten met directeur bespreken	Deels	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Deels	Ja	Deels	Nee
Positieve relatie met de school bewerk-stelligen	Ja	Ja	Ja	Ja	Deels	Nee	Deels	Deels	Nee	Nee
Wet als drukmiddel gebruiken	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Vrijblijvendheid verbetersuggesties noemen	Deels	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Deels	Ja	Ja	Ja
Vragen om een plan van aanpak	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Verbetersuggesties over plan van aanpak school	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Mondelinge afspraken	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Schriftelijke afspraken	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Bespreken concept rapport tijdens bezoek	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Aantal onvoldoendes in het rapport	7	13	3	3	8	7	6	4	2	2

- a. Feedback bevat een samenvoeging van verbeterpunten (over *wat* er verbeterd moet worden) en verbetersuggesties (over *hoe* iets verbeterd kan worden). De driedeling in complexiteit die hierbij wordt gehanteerd bestaat uit eenvoudige feedback (verbeterpunten en suggesties die aanleiding geven voor korte termijn verbeteracties die eenvoudig zijn door te voeren), gemiddeld complexe feedback (verbeteringen die geen langdurende invoering behoeven maar wel complex zijn, of andersom) en complexe feedback (verbeteringen die langdurige complexe verbetertrajecten vergen).

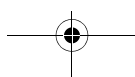
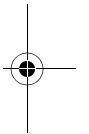
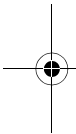


BIJLAGE 13

Achtergrondkenmerken geselecteerde scholen

Tabel B13.1 Achtergrondkenmerken geselecteerde scholen

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5	Case 6	Case 7	Case 8	Case 9	Case 10
denominatie	Openbaar	Rooms-katholiek	Protestants-christelijk	Christelijk	Rooms-katholiek	Algemeen bijzonder	Openbaar	Reformatisch	Protestants-christelijk	Protestants-christelijk
School-concept	Regulier	Jenaplan	Regulier	Regulier	Regulier	Regulier	Regulier	Regulier	Regulier	Regulier
Aantal 1.00 leerlingen	71	244	326	142	216	231	153	155	150	91
Aantal leerlingen 1.25	25	9	41	62	0	0	30	77	53	5
Aantal leerlingen 1.40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aantal leerlingen 1.70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aantal leerlingen 1.90	2	4	5	32	0	0	6	0	2	0
Aantal formatieplaatsen	4,4	16	20	10	11,3	14	8	10	10,3	5,5
Aantal nieuw aangestelde leerkrachten afgelopen twee schooljaren	1	7	10	8	2	0	0	0	4	0
Aantal directie-wisselingen afgelopen twee schooljaren	0	>2	0	2	2	0	0	0	0	0



BIJLAGE 14

Relatie verbeteracties met condities van schooleffectiviteit

Tabel B14.1 Verbeteracties van scholen in case studies in relatie tot condities schooleffectiviteit

	<i>Verbeteracties van scholen</i>	<i>Bijbehorende condities van schooleffectiviteit</i>
Case 1	Analyseren van toetsresultaten	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Gedifferentieerde instructie	Effectieve leertijd, gestructureerde instructie, gelegenheid om te leren
	Intensiever gebruiken van methode voor sociaal emotionele ontwikkeling	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Aanvullend aanbod voor leerlingen die boven het gemiddelde presteren	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Borgen van voortgang onderwijsprogramma na beëindiging externe financiering	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Rolverandering intern begeleider	/
	Organisatie leerlingenzorg (dossiers in de klas en alleen handelingsplannen voor leerlingen die uitvallen)	/
	Inzet computer in onderwijs	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Inrichting lokalen en leerhoeken	/
	Aanbod vakoverstijgende vaardigheden	Kwaliteit schoolcurriculum
	Kwaliteitskaarten gebruiken voor het omschrijven van het nieuwe schoolplan	Mate van op vooruitgang gericht beleid
	In jaarverslag resultaten van verbeterprojecten omschrijven	Mate van op vooruitgang gericht beleid

BIJLAGEN

Tabel B14.1 Verbeteracties van scholen in case studies in relatie tot condities schooleffectiviteit

Case 2	Afspraken over doorgaande lijn in leerstofaanbod en didactiek en omschrijven van leerdoelen	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Verbeteren van didactiek en klassenmanagement van de leerkracht	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren, gestructureerde instructie
	Verbeteren van interactie tussen leerlingen	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Verbeteren van inrichting werkmomenten in de les	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren
	Verbeteren van effectieve lestijd	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren
	Toetsresultaten beter gebruiken om onderwijs aan te passen op behoeften van leerlingen (door aanschaffen toets, analyseren toetsresultaten en leerkrachten leren omgaan met leerlingvolgsysteem)	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Verbeteren communicatie en cultuur in de school	Op consensus gerichte, coöperatieve planning van docenten
	Kwaliteitszorg implementeren	Mate van op vooruitgang gericht beleid
Case 3	Flexibele overgang groep 2-3	Effectieve leertijd, kwaliteit van schoolcurriculum
	Aanbod ontluikende geletterdheid groep 4	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Sociale competenties uitwerken	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Onderwijs aanpassen op verschillen tussen leerlingen	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren
	Zorg aan leerlingen die gemiddeld presteren	Gelegenheid om te leren
	Analyseren van toetsresultaten	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Extra aanbod voor bovengemiddelde leerlingen	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren, hoge verwachtingen
	Verbeterplannen verduidelijken	Mate van op vooruitgang gericht beleid

Tabel B14.1 Verbeteracties van scholen in case studies in relatie tot condities schooleffectiviteit

Case 4	Meer opbrengstgericht handelen	Effectieve leertijd, hoge verwachtingen van leerlingen
	Meer woordenschatonderwijs ingepland om zwakke resultaten op taalgebied te verbeteren	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren, kwaliteit van schoolcurriculum
	Methodisch aanbod in onderbouw expliciteren	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Handelingsplannen concreter maken en daarin hogere eisen stellen aan leerlingen	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen, hoge verwachtingen van leerlingen
	Afspraken gemaakt over goede afname van toetsen	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Toetsresultaten analyseren	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Openbare ckv-voorstellingen ingepland om leerlingen trotser op de school te laten zijn	/
	Ouders meer betrekken bij de school	Ondersteuning van ouders
Case 5	Didactiek en aanbod groep 1 en 2	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Verbeteren van afstemmen van onderwijs op behoeften van leerlingen (naar aanleiding van toetsresultaten)	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren
	Formuleren van een zorgbeleid en verbeteren van de zorg (o.a. de inhoud van handelingsplannen)	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren
	Verbeteren van registratie en analyse van de toetsresultaten (afspraken over afname van toetsen)	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Formuleren van algemeen beleid (o.a. gericht op het doorbreken van de eilandjescultuur in het team)	Mate van op vooruitgang gericht beleid, onderwijskundig leiderschap, op consensus gerichte, coöperatieve planning van docenten
	Verhogen leertijd voor taal in groep 3 en 4	Effectieve leertijd
	Afspraken over omgaan met pesten	Ordelijke atmosfeer
	Alle leerkrachten digitaal rijbewijs	/
	Afspraken over wie het woord voert over het rapport	/

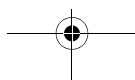
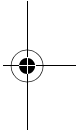
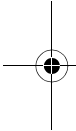
BIJLAGEN

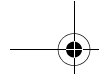
Tabel B14.1 Verbeteracties van scholen in case studies in relatie tot condities schooleffectiviteit

Case 6	Vaardigheidsscores gebruiken om vooruitgang van leerlingen in kaart te brengen en leerlingen die boven het gemiddelde presteren meer uit te dagen	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen, hoge verwachtingen van leerlingen
	Nagaan of leerkrachten zorggegevens van individuele leerlingen adequaat bijhouden	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Variëren in werkvormen door verder invoeren van zelfstandig werken	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Schoolplan concretiseren	Mate van op vooruitgang gericht beleid
	Schrappen van passage over ouderbijdrage in schoolgids	/
Case 7	Verbeteren van de leerlijnen in groep 1, 2	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Specificeren van schoolplan	Mate van op vooruitgang gericht beleid
	Leertijd is uitgebreid	Effectieve leertijd
	Afspraken opnemen in verslaglegging van vergaderingen	Mate van op vooruitgang gericht beleid
	Methode leesonderwijs verbeteren	Kwaliteit van schoolcurriculum
Case 8	Maken van een taakomschrijving voor de leerlingenzorg	/
	Minder antwoordgestuurd leerkrachtgedrag	Positieve feedback aan leerlingen, gelegenheid om te leren, gestructureerde instructie
	Pedagogisch klimaat verbeteren	Ordelijke atmosfeer, positieve feedback
	Leerlingen meer laten samenwerken	Kwaliteit van schoolcurriculum
	Formuleren van doelen voor opbrengsten	Mate van op vooruitgang gericht beleid
	Vastleggen van afspraken van verbeteractiviteiten	Mate van op vooruitgang gericht beleid, onderwijskundig leiderschap
	Verhogen van leertijd voor taal en rekenen	Effectieve leertijd
	Volgen van resultaten van oud leerlingen	Mate van op vooruitgang gericht beleid
	Omschrijven van hulp aan leerlingen in lesrooster	Gestructureerde instructie
	Aparte zorgmap maken en omschrijven wat er gebeurt met toetsresultaten	Evaluatie van vooruitgang van leerlingen
	Volwassen pleinwacht in pauzes	/

Tabel B14.1 Verbeteracties van scholen in case studies in relatie tot condities schooleffectiviteit

Case 9	Extra aandacht aan de procesgerichte begeleiding van leerlingen	Positieve feedback aan leerlingen, gelegenheid om te leren, gestructureerde instructie
	Voorinstructie bij begrijpend lezen ingepland	Effectieve leertijd, gelegenheid om te leren
	Afschaffen begrippentoets	Effectieve leertijd
Case 10	Extra aandacht aan variatie in werkvormen en onderwijs afstemmen op leerlingen	Gestructureerde instructie, gelegenheid om te leren
	Op papier zetten van regels over veiligheid en structuur van de zorg	/





SAMENVATTING

Effecten en neveneffecten van onderwijstoezicht worden nog maar beperkt onderzocht. Alleen in Engeland kan van een onderzoekstraditie op dit terrein worden gesproken. Studies die daar zijn uitgevoerd laten zien dat toezicht kan leiden tot gedragsverandering van directies en leerkrachten en/of tot schoolverbetering. De studies geven echter nog maar beperkt inzicht in de wijze waarop toezicht tot deze effecten leidt. De vraag is ook in hoeverre de onderzoeksresultaten kunnen worden vertaald naar de Nederlandse situatie waarin de Inspectie van het Onderwijs op sommige punten (bijvoorbeeld minder sanctiemogelijkheden) een andere werkwijze of andere bevoegdheden heeft. Met dit proefschrift is dan ook getracht de kennis over de werking van Nederlands onderwijstoezicht, specifiek het toezicht op het basisonderwijs, aan te vullen. De volgende vraag stond daarbij centraal:

Wat zijn indicaties voor effecten van onderwijstoezicht en welke kenmerken van scholen en van toezicht dragen daaraan bij?

De Wet op het onderwijstoezicht, die medio 2002 werd geïmplementeerd, vormde het uitgangspunt van het onderzoek. Deze wet bevat veronderstellingen over de effecten die met toezicht worden beoogd, en de wijze waarop deze behoren te ontstaan. Deze veronderstellingen vormen samen de beleidstheorie achter de Wet op het onderwijstoezicht.

De beleidstheorie werd gereconstrueerd en gevalideerd met behulp van een documentanalyse en interviews met beleidsmakers. Een evaluatie van deze beleidstheorie, met behulp van resultaten uit eerder onderzoek, maakte duidelijk in welke mate de veronderstellingen onderling tegenstrijdig zijn (consistentie), in welke mate er preciezere definities beschikbaar zijn van de begrippen in de beleidstheorie, en in welke mate de beleidstheorie wordt ondersteund door bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek. De resultaten werden beschreven in hoofdstuk twee.

In de beleidstheorie werden drie onderdelen van toezicht onderscheiden, namelijk toezicht op kwaliteit, een proportionele werkwijze en het openbare oordeel. Toezicht op kwaliteit houdt in dat de inspectie scholen beoordeelt met een waarderingskader, en scholen feedback geeft over hun sterke en zwakke punten. Scholen die als zwak zijn beoordeeld krijgen intensiever toezicht en moeten een verbeterplan bij de inspectie indienen dat wordt gemonitord. In sterke scholen zou de inspectie alleen een dialoog moeten aangaan met scholen over de thema's die verbeterd kunnen worden. Proportioneel toezicht houdt in dat scholen met goede kwaliteit en goede kwaliteitszorg minder frequent en intensief worden bezocht. Het laatste onderdeel betreft de publicatie van de beoordeling van scholen via Internet.

Alle drie de vormen van toezicht behoren tot verbetering van scholen te leiden. De beoordeling van de inspectie behoort scholen inzicht te geven in de zwakke punten die moe-

SAMENVATTING

ten worden verbeterd. Beleidsmakers gaan ervan uit dat scholen zich verantwoordelijk voelen voor het doorvoeren van verbeteringen, dat zij de beschikbare beleidsruimte hiervoor gebruiken, en dat zij het waarderingskader van de inspectie (en verbeterthema's die daaruit voortkomen) onderschrijven, en daardoor de, door de inspectie geconstateerde, zwakke punten in een verbetertraject willen opnemen.

De proportionele werkwijze zou scholen moeten stimuleren om een kwaliteitszorgsysteem te implementeren. Beleidsmakers gaan ervan uit dat scholen kwaliteitszorg zullen invoeren wanneer zij, voor goede kwaliteit en een goed werkend kwaliteitszorgsysteem, worden beloond met minder intensief en frequent toezicht. Kwaliteitszorg zou scholen in staat moeten stellen om zelf inzicht te krijgen in sterke en zwakke punten en om de zwakke punten te verbeteren.

Het openbare oordeel van de inspectie is vooral voor ouders van leerlingen bedoeld. Zij zouden het oordeel van de inspectie moeten gebruiken bij het kiezen van een school, en om de schooldirecteur aan te spreken op mogelijke verbeteringen van de school. Beleidsmakers verwachten dat scholen zich altijd willen verbeteren en dat zij de inbreng van ouders waarderen en hierbij willen gebruiken. Ook gaan beleidsmakers ervan uit dat ouders kritisch en mondig zijn, en het oordeel van de inspectie kunnen begrijpen. Ook de geïnformeerde schoolkeus van ouders zou scholen moeten stimuleren om kwalitatief goed onderwijs aan te bieden.

Verbeterprocessen naar aanleiding van toezicht op kwaliteit, de proportionele werkwijze en het openbare oordeel behoren te leiden tot verbetering van de toegevoegde waarde van scholen. Toegevoegde waarde houdt, volgens beleidsmakers in dat de school leerlingen tot minstens het prestatieniveau weet te brengen dat op grond van hun beginniveau mag worden verwacht, zonder dat daarbij veel leerlingen doubleren of (tussentijds) uitvallen.

In hoofdstuk drie werd omschreven hoe inspecteurs de Wet op het onderwijstoezicht implementeren. De vastgestelde werkwijzen gaven inzicht in de mate waarin de wet conform de bedoelingen en uitgangspunten (zoals omschreven in de beleidstheorie) wordt geïmplementeerd. Hiertoe werden veertien inspecteurs geïnterviewd en werden alle inspecteurs primair onderwijs schriftelijk bevraagd (respons 58%). De resultaten maakten duidelijk dat inspecteurs een deel van de observatieformulieren gebruiken om informatie te verzamelen; gespreksleidraden worden vrijwel niet gebruikt. Ook blijkt dat inspecteurs vooral de indicatoren en kwaliteitsaspecten beoordelen, en daarbij de beoordelingsrichtlijn beperkt volgen. De meeste inspecteurs gebruiken meer dan de voorgeschreven norm om tot een beoordeling van de school te komen. Vrijwel alle inspecteurs geven feedback over sterke en zwakke punten aan de school. 'De school' is in dit geval de directeur en de intern begeleider; leerkrachten krijgen maar van ongeveer eenderde van de inspecteurs feedback over sterke en zwakke punten (van bijvoorbeeld hun lessen).

Wat betreft de werkwijzen die alleen voor zwakke scholen zijn bedoeld blijkt dat meer dan de helft van de inspecteurs aan alle of de meeste scholen verbeteringsuggesties geeft, dat bijna de helft van de inspecteurs met alle of de meeste scholen afspraken over verbetering maakt en dat bijna eenderde van de inspecteurs aan alle of de meeste scholen een verbeterplan vraagt. Alleen het contact met scholen na het bezoek wordt maar door een beperkt aantal inspecteurs met alle of de meeste scholen gehouden. In de interviews geeft een aantal inspecteurs overigens aan dat er slechts beperkte tijd en mogelijkheden zijn om contact met scholen te onderhouden na een bezoek, waardoor deze werkwijze wellicht niet direct samen-

hangt met de kwaliteit van de school. Uit het Onderwijsverslag van de inspectie (2003) kan worden afgeleid dat maar circa 4% van de scholen als zwak wordt beoordeeld waardoor kan worden geconcludeerd dat de meeste inspecteurs de werkwijzen die alleen voor zwakke scholen zijn bedoeld, ook hanteren in scholen van gemiddelde of goede kwaliteit.

In de implementatie van 'toezicht op kwaliteit' wijken inspecteurs dus af van de verwachte werkwijzen bij het verzamelen van informatie over scholen (gespreksleidraden worden beperkt gebruikt), bij het beoordelen van scholen (inspecteurs wegen meer indicatoren en kwaliteitsaspecten in de beoordeling mee, dan de voorgeschreven norm) en bij het geven van feedback aan de school (leerkrachten krijgen maar beperkt feedback) en in de werkwijzen die zijn bedoeld voor zwakke scholen (deze worden op meer dan alleen de zwakke scholen ingezet).

Ook de implementatie van proportioneel toezicht voldoet niet aan de in de beleidstheorie omschreven bedoelingen. Uit de interviews blijkt dat proportioneel toezicht ten tijde van dit onderzoek nog niet wordt uitgevoerd. Scholen sturen (nog) geen documenten in die resultaten van zelfevaluaties bevatten, en de inspectie heeft medio 2003 (nog) geen leidraden en instrumenten ontwikkeld om zelfevaluaties mee te beoordelen.

Wat betreft de implementatie en het functioneren van het openbare oordeel blijkt uit de vragenlijst dat ongeveer de helft van de inspecteurs het belangrijk vindt om een rapport te schrijven dat toegankelijk is voor ouders. Ongeveer tweederde van de inspecteurs vindt het belangrijk dat ouders kennis nemen van de beoordeling van de school. Dat betekent echter niet dat inspecteurs ook belang hechten aan de rol van ouders in de verbetering van scholen; slechts vier procent van de inspecteurs vindt dat ouders hierin een rol moeten hebben. Blijkbaar vinden inspecteurs het niet noodzakelijk dat scholen gebruik maken van commentaar van ouders. Een opmerking van een geïnterviewde inspecteur, dat ouders vooral in het belang van hun eigen kind (in plaats van het belang van de hele school) handelen, biedt hiervoor wellicht een verklaring.

Toezicht op kwaliteit werd verder onderzocht met behulp van tien case studies die in hoofdstuk vier werden beschreven. Het openbare oordeel van de inspectie en het proportionele toezicht werden om een aantal redenen buiten beschouwing gelaten. Naar effecten van het openbare oordeel is al relatief veel onderzoek gedaan waaruit blijkt dat hiervan geen of slechts beperkt effecten mogen worden verwacht. Proportioneel toezicht werd, ten tijde van dit onderzoek, nog niet geïmplementeerd waardoor het weinig zinvol was om deze werkwijzen onderwerp van verder onderzoek te laten zijn. Over toezicht op kwaliteit werden de volgende hypothesen geformuleerd.

1. Naarmate het toezicht meer effectbevorderende kenmerken bevat (onvoldoendes in de beoordeling, feedback en verbeteringsuggesties, afspraken over verbetering, monitoring van de school na het bezoek), zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn.
2. Naarmate de school over meer verandercapaciteit beschikt, zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn.
3. Naarmate de omgeving van de school meer ondersteuning geeft bij het doorvoeren van verbetering, zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn.
4. Naarmate de school meer inzicht heeft in de sterke en zwakke punten die tijdens het bezoek zijn gegeven, accepteert zij meer feedback.
5. Naarmate de school meer feedback accepteert, zullen er meer verbeterprocessen waarneembaar zijn.

SAMENVATTING

6. Naarmate er in de school meer verbeterprocessen ontstaan, is het ontstaan van effecten (zoals verbetering van de toegevoegde waarde van de school) waarschijnlijker.

Hypothese 1, 4, 5 en 6 werden afgeleid van de beleidstheorie, hypothese 2 en 3 volgden uit de evaluatie van de beleidstheorie. De effectbevorderende kenmerken van toezicht in hypothese 1 konden worden geconcretiseerd met behulp van de resultaten uit de deelstudie naar de implementatie van de Wet op het onderwijstoezicht.

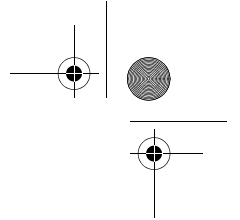
De cases werden geselecteerd door combinaties te maken van inspecteurs waarvan wordt verwacht dat ze variëren in een aantal kenmerken van toezicht zoals omschreven in hypothese één, en scholen waarvan wordt verwacht dat ze variëren in de hoeveelheid verandercapaciteit (hypothese twee). Inspecteurs werden geselecteerd met behulp van de schriftelijke vragenlijst die in hoofdstuk drie is beschreven en twee expertoordelen; scholen werden geselecteerd aan de hand van een schriftelijke vragenlijst over verandercapaciteit.

In elke case werden interviews gehouden met de directeur, de intern begeleider en een leerkracht voorafgaande aan en vier weken na afloop van het inspectiebezoek. Er vond observatie plaats tijdens het bezoek. Drie maanden na het bezoek werd de directeur telefonisch geïnterviewd en na zes maanden vulde hij een schriftelijke vragenlijst in.

Effecten van toezicht konden in dit onderzoek, door de beperkte doorlooptijd van het onderzoek, nog niet worden vastgesteld. Alle scholen bleken echter als gevolg van het bezoek verbeteringen door te voeren. Zij ontwikkelden bijvoorbeeld extra lesstof, of schakelden begeleiding in voor het verbeteren van het didactisch handelen. Ongeveer de helft van de verbeterprocessen in de scholen was gericht op condities van schooleffectiviteit op schoolniveau zoals de kwaliteit van het curriculum, de andere helft was gericht op condities op klasniveau zoals gestructureerde instructie. Indien verbeterprocessen succesvol worden doorgevoerd en scholen zich verbeteren op deze condities voor schooleffectiviteit, zullen waarschijnlijk ook de leerresultaten van leerlingen verbeteren en worden effecten van toezicht gerealiseerd.

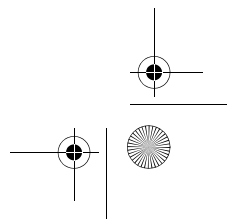
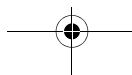
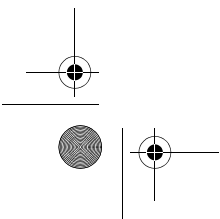
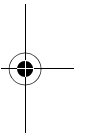
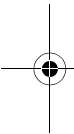
Verwacht werd ook dat verandercapaciteit en steun uit de omgeving een rol spelen bij verbeterprocessen als gevolg van toezicht. Om deze verwachtingen te toetsen werden de scholen met veel verandercapaciteit vergeleken met de scholen met weinig verandercapaciteit, evenals de scholen met veel steun uit de omgeving met de scholen met weinig steun uit hun omgeving. Uit deze vergelijking bleek dat de scholen met veel verandercapaciteit en veel steun uit de omgeving niet beduidend meer verbeterprocessen ontwikkelden als gevolg van het bezoek. De verandercapaciteit en de omgeving van de school blijken dus in de onderzochte cases geen invloed te hebben op de verbeterprocessen die een school ontwikkelt na een inspectiebezoek.

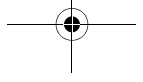
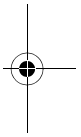
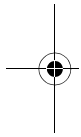
Eenzelfde vergelijking werd gemaakt om vast te stellen welke kenmerken van toezicht bijdragen aan verbeterprocessen. Geen enkele inspecteur had na het bezoek contact met scholen over door te voeren verbeteringen, waardoor de invloed van monitoring op verbeterprocessen niet kon worden vastgesteld. De vergelijking van de overige kenmerken liet zien dat het aantal onvoldoendes, de hoeveelheid feedback en verbeteringsuggesties en de afspraken voor verbetering elk afzonderlijk geen verklaring boden voor verschillen in de hoeveelheid verbeterprocessen. Wanneer inspecteurs echter over zwakke punten feedback en verbeteringsuggesties gaven, deze punten met een onvoldoende beoordeelden, en over deze punten met de school afspraken maakten over verbetering, ontstond wel een krachtige impuls voor verbetering.



SAMENVATTING

In het conclusiehoofdstuk werd tot slot onder andere ingegaan op (deels toekomstige) ontwikkelingen in het toezicht. Geconcludeerd werd dat de geplande herpositionering van de inspectie, waarbij er vooral toezicht wordt gehouden op de governance (het functioneren van het bestuur en het interne toezicht) van een onderwijsinstelling, op het eerste gezicht minder mogelijkheden en garanties biedt voor onderwijsverbetering. In de discussie over de rollen en verantwoordelijkheden van de interne en externe toezichthouder zal in ieder geval aandacht moeten worden besteed aan de professionaliteit van beide. Onderwijsverbetering als gevolg van (intern of extern) toezicht is een complex thema dat expertise vereist op het terrein van onderwijsverbetering en schooleffectiviteit, beoordelen, feedback, kwaliteitszorg en zelfevaluatie, en het voorkomen van neveneffecten (zowel in de beoordeling van scholen als de feedback aan scholen). Deze thema's en de professionalisering van toezichthouders hierover zouden in de discussies over de inrichting van dit nieuwe stelsel centraal moeten staan, in plaats van de discussie over hoe de verschillende vormen van toezicht en verantwoording op elkaar moeten worden afgestemd.







SUMMARY

The effects and side effects of school inspections have been investigated only to a limited degree. Studies in Great Britain, which is the only country to have a research tradition in this area, show that school inspections can lead to behavioral changes on the part of school leaders and teachers, as well as to school improvement. These studies do not offer satisfying explanations, however, for *how* school inspections generate these effects. The goal of this dissertation is therefore to expand the available knowledge concerning whether Dutch school inspections lead to school improvement. The research answers the following question:

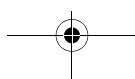
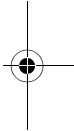
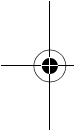
Is there evidence that school inspections have any effects and, if so, how do features of schools and school inspections contribute to these effects?

The theoretical framework for this research was based on the Supervision Act, which was implemented in 2002. The Supervision Act includes assumptions about how school inspections should lead to school improvement. These assumptions were reconstructed through the analysis of documents and interviews with policy makers. Evaluation of these assumptions revealed the extent to which they are defined consistently and precisely, as well as the extent to which they are supported by results of prior research. The resulting theoretical framework describes three parts of school inspections (quality assessment, proportional inspection and publication of findings) and describes how each of these three parts should lead to school improvement.¹

Following this analysis, the working methods of school inspectors were studied by interviewing fourteen primary-school education inspectors and by conducting a survey of other primary-school education inspectors (which had a response rate of 58%). The results show how school inspectors implement the Supervision Act and how they try to contribute to school improvement. Inspectors use only part of the observation forms to gather information, and they make only limited use of the guidelines for interviews in schools. School inspectors focus primarily on assessing indicators and quality aspects. In doing so, they do not adhere very closely to the guidelines for assessment. Most of the school inspectors use more indicators than are prescribed in the norms for school assessment. Nearly all of the school inspectors provide school leaders and pupil-care coordinators with feedback concerning the strengths and weaknesses of their schools. Teachers receive almost no feedback about their lessons.

The Supervision Act specifies a number of working methods that should be implemented only in weak schools. Nearly half of the school inspectors, however, apply these working

1. For more information, see: *American Journal of Evaluation*, Vol. 26 No. 1, March 2005, pp 60-76, and *British Journal of Educational Studies*, Vol.54, No.1, March 2006, pp 51-72.



SUMMARY

methods in almost all of the schools that they visit. Instead of making agreements about necessary improvements only with weak schools and asking only weak schools for improvement plans, they tend to make agreements with all or almost all schools. Because school autonomy is considered highly important in the Netherlands, this situation can be regarded as problematic. Because of the limited implementation period of the Supervision Act, proportional inspection had not yet been implemented at the time of this research. With regard to the publication of inspection findings, half of the school inspectors did not regard parents as the main audience for school reports. Only four percent of the school inspectors thought that parents should have a role in school improvement.

The first series of assumptions in the Supervision Act (i.e., assumptions about quality assessment) was investigated further through ten case studies. The following hypotheses were tested:

1. School inspections that contain many enhancing features (e.g., insufficient grades in the assessment, feedback, suggestions for improvement, agreements about improvement, and procedures for monitoring improvement plans) generate more school improvement than do inspections that do not incorporate these features.
2. School inspections generate more school improvement in schools that have considerable capacity for innovation than they do in schools that do not.
3. School inspections generate more improvement in schools whose environments support school change than they do in schools whose environments do not.
4. Schools are more likely to accept feedback when they have more insight into the strengths and weaknesses that are communicated to the school by school inspectors.
5. The initiation of school improvement efforts increases with the amount of feedback a school accepts.

Cases were selected by combining school inspectors who were expected to vary in the effect-enhancing features that are described in Hypothesis 1 with schools that were expected to vary in innovation capacity. In each case, interviews were held with the school leader, the pupil-care coordinator, and a teacher prior to and four weeks after the school visit. School visits were observed. School leaders were interviewed by telephone three months after their school visits, and they completed questionnaires six months after the visits.

All schools started to improve after a school visit. For example, some schools developed extra lesson materials or tried to improve the teaching processes based on feedback from the school inspector. The effects of these improvements on pupil achievement are not yet visible. Half of the improvement trajectories were aimed at improving preconditions for school effectiveness at the classroom level, and half were aimed at preconditions at the school level. The innovation capacity of the school and the school environment do not seem to contribute to school improvement. No independent effects on school-improvement processes were found for the number of insufficient scores that schools received from inspectors, the extent of feedback and suggestions for improvement, or the number of agreements. The provision of feedback about weaknesses, the assessment of these weak points as unsatisfactory, and agreements between an inspector and the school regarding improvement on these points are three factors that do appear to make a difference in promoting school improvement.