



Expertraadpleging – Sietske Waslander

Raadslid Onderwijsraad, hoogleraar sociologie aan de Tias Nimbas Business School te Tilburg en academic director van de Executive Master of Management in Education.

17 april 2013

Zowel binnen het onderwijs als bij de inspectie zijn er veel ontwikkelingen tegelijk aan de gang. Zo is er de vraag of naast (zeer) zwakke scholen ook scholen boven basiskwaliteit een oordeel zouden moeten krijgen en komt er meer toezicht op schoolbesturen. Deze ontwikkelingen hebben invloed op het werk van de inspectie en daarom wordt er gewerkt aan vernieuwingen in het toezicht. In zogeheten raadplegingen en klankbordgroepen vragen we daarvoor gerichte feedback aan leerlingen, ouders, schoolleiders en besturen over wat goed gaat en wat beter kan. Ook hebben we gesproken met wetenschappelijk experts op de gebieden van toezichthervorming, onderwijsbestuur en -leiderschap, onderwijsrecht en pedagogiek.

Dit is het verslag van een van de expertraadplegingen. Alles wat hier in staat is een weergave zoals door de inspectie vastgelegd en door de expert geautoriseerd.

Overzicht van besproken thema's

- **Voldoende juridische basis voor gedifferentieerd toezicht?**
De Inspectie van het Onderwijs opereert binnen een juridisch kader met beperkte formele sanctiebevoegdheid. De grenzen van de wet moeten helder zijn in de visieontwikkeling en waar (en mogelijk) nodig worden aangepast. Om de beoogd brede toezichtvisie niet op juridische grond te laten inperken kan er ook worden gedacht aan informele "prikkelmogelijkheden" die wel mogelijk zijn binnen het kader van de huidige wet. Bijvoorbeeld, sancties via openbaarheid van negatieve informatie over een school kan ook vergaande en gewenste effecten hebben.
- **Verenigbare rollen van de inspectie: Handhaving & schoolverbetering?**
De Inspectie van het Onderwijs wil toe naar schoolverbetering op alle niveaus – van goed naar beter onderwijs. De inspecteur heeft nu de rol van handhaver van de basiskwaliteit. Om de functie van ondersteuning in het verbeterproces van een school te kunnen vervullen moet een inspecteur anders worden toegerust. De vraag is of deze rollen te verenigen zijn op een manier dat het voor scholen helder is waar de ene rol eindigt en de andere rol begint. als alternatief zou de schoolverbeterende rol kunnen worden vervuld door een externe organisatie voor schoolondersteuning. De vorm van samenwerking tussen zo een organisatie en de overheid zou dan opnieuw moeten worden vormgegeven.
- **Via 'de goede school' teveel inhoudelijke sturing op onderwijsinhoud?**
Landelijke normen moeten op zo een manier worden gedefinieerd dat zij niet beperkend werken op scholen in het behouden van een eigen visie en een eigen identiteit. In plaats van normen op de inhoud kunnen zij worden geformuleerd op het niveau van proces.
- **Is gedifferentieerd toezicht zonder eindkwalificaties niet effectiever?**
De inspectie wil toe naar een model van toezicht dat niet alleen de basiskwaliteit van scholen borgt maar ook scholen die deze basiskwaliteit al hebben verder stimuleert om zich te blijven ontwikkelen. Is het hanteren van de categorieën 'matig', 'goed' en 'excellent' nodig om dit doel te bereiken? Om deze vraag te beantwoorden zou men moeten bepalen of de achterliggende doelen van het nieuwe toezicht geholpen zijn met het hanteren van de categorieën.

- **Welke risico's voor inspectie als die meer stuurt op transparantie & marktwerking?**

De openbaarheid van het werk van de inspectie heeft een effect op de lokale 'ranking' van scholen. Het is de plicht van de inspectie om inzicht te hebben in de effecten die teweeg worden gebracht door gedifferentieerd toezicht. Het doel van deze vergroting van de lokale marktwerking door de inspectie moet helder zijn en het publieke belang rond onderwijs dienen.

Verdieping van de thema's

Juridische basis van het onderwijstoezicht

Het juridische kader voor de verschillende activiteit van de Inspectie van het Onderwijs zijn beperkt. Alleen wanneer het gaat over de elementen die vallen onder de deugdelijkeisen, en een beperkt aantal kwaliteitseisen, beschikt de inspectie over een formele sanctiebevoegdheid. Om te voorkomen dat wij met de ontwikkeling van de vernieuwingen buiten de wettelijke kaders treden adviseert Sietske een gesprek te voeren met onderwijsjurist Paul Zoontjes over, onder andere, de grenzen van de grondwet, de deugdelijkeisen, de Wet goed onderwijs goed bestuur en Wet op onderwijstoezicht.

Daar waar de inspectie geen formele sanctiebevoegdheid heeft (financiële sancties) kan men alsnog met sancties door, bijvoorbeeld, openbaarheid werken. Ook dit soort sancties hebben belangrijke effecten.

Handhaving versus schoolverbetering

In het kader van het risicogerichte toezicht is de inspecteur geen adviseur voor schoolverbetering. Hij is een handhaver van de basiskwaliteit.

In 2020 willen wij toe naar stimulerend toezicht waarbij schoolverbetering op alle niveaus wordt beoogd. Het profiel van de inspecteur als handhaver van de basiskwaliteit alleen voldoet hier niet langer. Opties zijn om de rol van de inspecteur anders in te vullen of om een onderscheid te maken in handhaving en schoolverbetering.

Wanneer de inspecteur zowel de functie van handhaver als ook de functie van schoolverbetering zou vervullen moeten wij ons bewust zijn van de potentieel negatieve effecten van deze verwevenheid. Een verwevenheid van deze twee rollen draagt mogelijk bij aan de verwarring van scholen over de kaders van het toezicht. Daarbij is een school mogelijk geneigd om zich minder open op te stellen in een gesprek over zijn verbetering wanneer hij de handhaving vreest. Dit kan de effectiviteit van het schoolverbeteringsproces in de weg zitten. De rollen kunnen elkaar bijten.

Wanneer de functie van schoolverbetering niet ook wordt vervuld door de inspecteur dient de vraag zich aan welke organisatie hier de verantwoordelijkheid voor zou kunnen dragen en wat de relatie tussen zo een organisatie en de overheid zou moeten zijn. De structuur van de verschillende ondersteuningsorganisaties is op dit moment zeer complex en zou opnieuw moeten worden gezien om de expertise optimaal te bundelen en voor het beoogde doel effectief te benutten.

Het definiëren van landelijke normen

Het definiëren van landelijke normen over wat de 'goede school' is kan ongewenst beperkend zijn voor scholen. Het risico is dat alle scholen zich moeten conformeren aan nauwe normen kan leiden tot het verlies van de identiteit van een school en dus een nationalisering van het onderwijs. Dit is niet in lijn met de Nederlandse visie op autonomie van het stelsel.

Wanneer normen te inhoudelijk zijn kan dit effect optreden. Om toezicht te houden op normen van een te inhoudelijk niveau wordt het nodig om op een ongewenst detailniveau (bij voorbeeld per leerling) op precieze indicatoren te toetsen. Hiermee kan de grotere context verloren gaan. Daarom moet er worden uitgegaan van normen op het niveau van het proces. Het gaat hierbij om de *visie van een school op specifieke aspecten*. Toezicht vraagt dan niet meer of minder dan verklaring van de visie en verantwoording over de opbrengsten ervan. De overheid kan wel een paar inhoudelijke punten benoemen, maar beperkt en op basis van de wettelijke mogelijkheden (bijvoorbeeld taal en rekenen.)

Het hanteren van categorieën van kwaliteit

De inspectie wil toe naar een model van toezicht dat niet alleen de basiskwaliteit van scholen borgt maar ook scholen die deze basiskwaliteit al hebben stimuleert om zich verder te verbeteren. Is het hanteren van de categorieën 'matig', 'goed' en 'excellent' nodig om dit doel te bereiken?

De vernieuwingen in het toezicht zoals het geven van gerichte feedback op de individuele verbeterpunten, het streven naar excellentie, het betrekken van gedifferentieerde informatiebronnen en indicatoren *zijn niet afhankelijk van een categoriserend eindoordeel en worden hier misschien zelfs door gehinderd*. Sietske geeft aan dat differentiëren een goed idee kan zijn, maar uiteindelijk komen tot een eindkwalificatie misschien wel niet. Daarbij geeft het geven van een eindoordeel door toekenning tot één van de categorieën geen informatie over de achterliggende redenen van het oordeel. Nuances over de verschillende aspecten waarop een school goed of minder goed presteert dreigen hierbij verloren te gaan in de communicatie over een school.

De categorieën geven wel helderheid en eenvoud voor de school en in de verdere communicatie over de school. Hiermee draagt het hanteren van categorieën van kwaliteit bij aan een begrijpbaar toezicht.

Transparantie en marktwerking

Het werk van de inspectie, met zijn transparante vorm, heeft een effect op de marktwerking van lokale scholen. De inspectie heeft als rol om te weten wat de effecten van zijn werk en beleid zijn op de marktwerking van tussen scholen. Moet de inspectie een actieve rol innemen in het stimuleren van deze marktwerking?

Daarbij kan de inspectie zijn invloed op de (lokale) marktwerking gericht vergroten door het als prikkel voor schoolverbetering te gebruiken. Een voorbeeld hiervan is het gericht informeren van ouders over de kwaliteit van de scholen in hun omgeving. Door ouders gericht te voorzien van deze kennis wordt de druk op scholen verhoogd ofwel als direct gevolg van de bekendmaking en het effect op het imago ofwel door het hierop volgende handelen van de ouders. Wanneer de inspectie hiervoor kiest is het van belang dat men er een helder doel mee voor oog heeft en deze zo kan bereiken. *Een risico is dat het opvoeren van druk via lokale marktwerking de positie van de inspectie ondermijnt*. In voorgaand voorbeeld kan men zich afvragen of het creëren van een dergelijke druk wel nodig is wanneer de inspectie in staat is om door middel van een constructieve dialoog met een school tot verbetering aan te zetten.

Later toegevoegd door Sietske: Waar we het niet over hebben gehad, maar wat wel relevant is, is het effect van die lokale marktwerking. Zolang huisvesting bij gemeenten is belegd en zolang scholen die zelf over hun huisvesting gaan 'vrij' zijn in het bepalen van een maximum, kan niet of nauwelijks sprake zijn van uitbreiding van het aanbod van 'goede' scholen. Met als gevolg dat de concurrentie op reputatie toeneemt, scholen hoog in hiërarchie kunnen (of moeten) selecteren, zonder enig effect op de kwaliteit.