Wat is het effect van bestuursgericht toezicht op het primaire proces in het funderend onderwijs?

Beantwoord door Sjerp van der Ploeg (kennismakelaar Kennisrotonde).

4 mei 2022

KR. 1402

Kort antwoord

Empirisch onderzoek geeft geen uitsluitsel over het bestaan van effecten van bestuurskenmerken, bestuurlijk functioneren en/of bestuursgericht toezicht op de kwaliteit van het handelen van leraren in de dagelijkse onderwijspraktijk. Duidelijk empirisch onderbouwde en generieke uitspraken over effecten van besturen op onderwijskwaliteit zijn niet goed mogelijk.

Antwoord

Sinds 2017 werkt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) met een vernieuwd toezichtskader. Bij de toepassing van dat kader ligt de focus op het niveau van het bevoegd gezag en niet zozeer op het niveau van de scholen die onder dat bevoegd gezag vallen, hetgeen vóór 2017 gebruikelijk was. De gedachte hierachter is dat besturen en het intern toezicht, die samen het bevoegd gezag vormen, verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Overigens vindt er nog steeds inspectieonderzoek plaats bij scholen, maar dat is ter verificatie om vast te stellen of die bevindingen overeenkomen met het beeld dat uit het onderzoek op het niveau van het bevoegd gezag naar voren is gekomen. Sinds 2021 is het vernieuwde toezichtskader op een aantal punten herzien maar het uitgangspunt van het bevoegd gezag als aangrijpingspunt voor waarborging en versterking van onderwijskwaliteit staat daarin nog steeds centraal.

De beleidstheorie achter het vernieuwde toezichtskader bestaat uit een serie veronderstellingen over de borging van onderwijskwaliteit. Dit blijkt uit de reconstructie van die beleidstheorie door Honingh e.a. (2020). De beleidstheorie gaat ervan uit dat, omdat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit, zij gemotiveerd zijn om die kwaliteit te waarborgen en te verbeteren. Daarvoor richten ze een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem in en dat alles draagt er aan bij dat de schoolleiders en de leraren het onderwijs zo inrichten dat dat maximaal bijdraagt aan (verbetering van) de onderwijskwaliteit. Vanuit deze beleidstheorie is de verwachting dat het nieuwe toezichtskader institutionaliserend werkt: het aanspreken van het bevoegd gezag op de onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg zal ertoe leiden dat bij het bevoegd aangesloten organisaties het werken aan onderwijskwaliteit meer structureel georganiseerd wordt: "*Met het toenemen van de aandacht voor kwaliteitszorg zal de betrokkenheid vanuit kwaliteitszorg bij het primaire proces, zo is de verwachting, ook toenemen. Dit heeft volgens inspecteurs gevolgen voor de positie en ruimte van professionals in de klas.*" (p. 28).

Een empirische toetsing op de werking van deze beleidstheorie ontbreekt vooralsnog. Wel hebben Honingh e.a. (2020) via vragenlijsten onder bestuurders, schoolleiders en leraren die net voor en net na de invoering van het vernieuwde toezicht door de Inspectie zijn bezocht, onderzocht hoe ze aankijken tegen verschillende mechanismen die in de beleidstheorie een rol spelen. In het primair onderwijs zien we tussen deze groepen geen significante verschillen als bijvoorbeeld het gaat om wat leraren zeggen over de mate waarin het toezicht door de Inspectie hen stimuleert om het systeem van kwaliteitszorg te verbeteren, over de mate waarin het toezicht institutionaliserend werkt, of over de mate waarin het onderzoek door de inspectie naar het systeem van kwaliteitszorg bijdraagt aan de kwaliteit van onderwijs op de school.

De auteurs concluderen dat de beleidstheorie onvoldoende oog heeft voor processen die binnen onderwijsorganisaties nodig zijn om onderwijskwaliteit te verbeteren, zoals waarderend leiderschap, professionalisering en verbetercultuur. De nadruk op verbetering van kwaliteit via schoolbesturen heeft daarmee tot gevolg dat het toezicht van de inspectie onvoldoende aansluit op processen die onderwijskwaliteit direct beïnvloeden. Tegelijkertijd is het ook nog te snel om definitieve conclusies te trekken omdat eventuele effecten van toezichthouden over het algemeen indirect en vertraagd verlopen (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

Eerder concludeerden Honingh e.a. (2017) op grond van een internationale literatuurstudie dat het ontbreekt aan gedegen onderzoek naar de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs.

Op grond van een selectie van 22 empirische studies (een verzameling van surveys, secundaire analyses van bestaande data, interviews en casestudies) constateren ze dat onduidelijk is hoe een eventuele relatie precies in elkaar steekt, maar dat het bestudeerde onderzoek veronderstelt dat "*de invloed van het bestuur top-down loopt via de schoolleider, het schoolklimaat, de kwaliteit van het didactisch handelen dat vervolgens van invloed is op de kwaliteit van de les en daarmee van invloed is op de leerling*." (p. 49). Deze conclusie vertoont grote gelijkenis met de eerder besproken beleidstheorie achter het bestuursgericht toezicht. Daarnaast maakt het bestaande onderzoek onvoldoende onderscheid wordt tussen de begrippen 'bestuur' en 'leiderschap'. Daarmee stellen de onderzoekers de rol van schoolbesturen en schoolleiders min of meer gelijk aan elkaar waar het gaat over de bijdrage aan onderwijskwaliteit. Verder concluderen de auteurs dat generieke uitspraken over effecten van besturen op onderwijskwaliteit onmogelijk zijn. Daarvoor is de relatie te indirect en afhankelijk van de context.

Dat laatste sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad (2022) waaruit weinig vertrouwen blijkt in de beleidstheorie onder het bestuursgericht toezicht. De raad oordeelt op basis van deskresearch en (panel)gesprekken met leraren, schoolleiders, wetenschappers, inspecteurs en andere deskundigen, dat de focus op bestuurlijk handelen, op governance en op bestuurlijke systemen van kwaliteitszorg geen goede strategie is. Deze aanpak zou minder valide zijn dan wanneer het toezicht insteekt op het niveau van de school, afdeling of opleiding. Het argument daarvoor is dat op het niveau van de school direct kan worden beoordeeld of het onderwijs voldoet aan kwaliteitsnormen. Verplaatsing van de aandacht naar het niveau van het bestuur zorgt voor ruis in dat beeld omdat onderwijsbestuurders niet altijd goed zicht hebben op leerresultaten en het onderwijsleerproces, wat eerder ook is vastgesteld door de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2021; aangehaald in Onderwijsraad, 2022).

Geraadpleegde bronnen

Honingh, M., Ehren, M., Van Montfort, C, Blom, R., Van Genugten, M. & De Gooyert, V. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Institute for Management Research (Radboud University).

Honingh, M., Ruiter, M., & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?* Institute for Management Research (Radboud University).

Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Evaluatie vernieuwd toezicht. Voortgangsrapportage 2018/2019*. Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Inspectie van het Onderwijs.

Onderwijsraad. (2022). *Essentie van extern toezicht*. Onderwijsraad.

Over deze vraag

Opgesteld door:	Sjerp van der Ploeg (kennismakelaar Kennisrotonde)
Vraagsteller:	leraar basisonderwijs
Onderwijssector:	Primair onderwijs, voortgezet onderwijs
Trefwoorden:	Toezicht, onderwijsinspectie, bestuurlijk handelen, kwaliteitszorg, onderwijskwaliteit
Referentie:	Kennisrotonde. (2022). *Wat is het effect van bestuursgericht toezicht op het primaire proces in het funderend onderwijs?* (KR. 1402)

Dit antwoord is gepubliceerd op Kennisrotonde.nl. De Kennisrotonde is samen met NCO en Onderwijskennis een dienst van het NRO.