



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit



Over onderwijstoezicht en Educational Governance

Toezicht in discussie

door Prof. dr. F.J.G. Janssens

Toezicht in discussie

Over onderwijstoezicht en Educational Governance

Rede in verkorte vorm uitgesproken
bij het aanvaarden van het ambt
van bijzonder hoogleraar

Onderwijstoezicht in het bijzonder betreffende de optimalisering van de publieksfunctie van het toezicht

aan de faculteit Gedragwetenschappen
van de Universiteit Twente
op donderdag 29 september 2005
door:

Prof. dr. F.J.G. Janssens

De Leerstoel Onderwijstoezicht is ingesteld door
de Inspectie van het Onderwijs.

Voor mijn allerliefste Jet

Inleiding

Mijnheer de Rector Magnificus, mevrouw de Inspecteur-generaal van het onderwijs, dames en heren,

‘Toezicht op het onderwijs is van alle tijden’ staat op de achterflap van het omvangrijke boek van N.L. Dodde over 200 jaar onderwijsinspectie (Dodde, 2001). Dit klinkt misschien wat overdreven, maar is dat nauwelijks. Het toezicht op het onderwijs behoort tot de oudste staatsinstellingen van ons land en heeft zijn wortels in de Bataafse tijd. Maar ook ver voor deze periode was er zorg over en voor het onderwijs (zie Dodde, 2001).

Toezicht is geen modern verschijnsel omdat er verschillende inspecties zijn die al meer dan 200 jaar functioneren. Ook de Algemene Rekenkamer besteedt al langer expliciet aandacht aan het functioneren van het overheidstoezicht, bijvoorbeeld in relatie tot de uitvoering van de ziekenfondswet en rond het toezicht op de uitvoering van publieke taken in het algemeen. Over de onderwijsinspectie rapporteerde de Algemene Rekenkamer al in het midden van de jaren tachtig (zie De Leeuw et al., 1990).

Ook is er in wetenschappelijk opzicht al geruime tijd belangstelling voor toezicht in het algemeen (Van Twist, Van der Broek & Edelenbos; In 't Veld, Van Twist & Boogmans, 1998) en het onderwijstoezicht in het bijzonder (zie Dodde, 1968, 2001; Elte, 1988; Lam, 1996; De Wolf & Janssens, 2005; Ehren, 2005). Sinds 2003 zijn op verschillende universiteiten ook leerstoelen rond het toezicht geïnstalleerd¹.

De laatste jaren worden discussies over het toezicht geplaatst in een bestuurlijke context waarin publieke verantwoording en toezicht meer aandacht krijgen, zoals naar aanleiding van ontwikkelingen op het gebied van ‘government governance’. Ook rijzen er maatschappelijke vragen over het functioneren van toezicht als gevolg van bijvoorbeeld de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en gezinsdrama's in verschillende Nederlandse steden. Daarbij kwamen kwesties aan de orde als het handhavingsbeleid van de overheid en de mate waarin verschillende toezicht-houders al of niet voldoende samenwerken.

Het denken over toezicht is ook beïnvloed door het gedachtegoed van Ulrich Beck (1992) over de ‘risk society’. Terwijl de risico's in de samenleving steeds groter en complexer worden verwacht de burger van de overheid dat zij alle risico's bij voorbaat uitsluit. De ‘risk society’ gaat hand in hand met de ‘low trust society’. Voornemens, handelingen, afspraken, overeenkomsten,

alles moet wettelijk of juridisch worden vastgelegd, opdat men elkaar - zo nodig in rechte - aan zijn woord kan houden (ACT-II, 2005). Deze 'afreken-cultuur' beïnvloedt de relatie tussen burgers onderling en de relatie tussen burger en overheid (Power, 2004).

Wanneer risico's werkelijkheid worden, is de neiging van de burger - vaak ondersteund door media, belangenorganisatie of politiek - de overheid aan te spreken op haar verantwoordelijkheden. Zo mondt elk ongeluk of incident uit in een roep om meer regels en meer toezicht.

De omvang van het toezicht en daarmee ook het aantal toezichthouders heeft door deze ontwikkelingen een grote vlucht genomen. Het gevolg is een dynamische toezichtpraktijk met een grote variëteit in soorten en inrichting (Power, 1997). In reactie daarop zijn kritische reacties hoorbaar, waarin vragen doorklinken over waartoe al dat toezicht dient, of toezicht wel altijd nodig is en zo ja, hoe het toezicht zo efficiënt en effectief mogelijk kan worden ingericht.

De ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke context hebben ook weerslag op de organisatie van het overheidstoezicht en het functioneren van verschillende toezichthouders. Bij de ministeries van V&W en VROM zijn verschillende, voorheen separaat opererende toezichthouders gefuseerd tot respectievelijk de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM-Inspectie. Binnen het ministerie van OCW wordt gewerkt aan de samenwerking tussen verschillende onderwijstoezichthouders, de onderwijsinspectie, de Audit Dienst en Cfi, om te komen tot een geïntegreerde toezichtaanpak. Ook voor het toezicht op jeugdzaken geldt dat er wordt gewerkt aan een integrale aanpak van de verschillende toezichthouders op deelterreinen (Kervezee & Van Hees, 2003).

Maar het beter laten samenwerken van toezichthouders en de verhoging van de effectiviteit van het toezicht, is niet het enige antwoord op de gesignaleerde problemen. Door ook anderen dan alleen de overheid aan te spreken op hun verantwoordelijkheden voor het functioneren van de publieke sector en het toezicht daarop, kan een betere samenhang ontstaan tussen overheidsregulering en de zelfregulering van instellingen voor maatschappelijke dienstverlening. Hierdoor ontstaan betere mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering en effectievere correctiemechanismen binnen de publieke sector, dan in een situatie waarin alleen de overheid daarop moet worden aangesproken, zo meent bijvoorbeeld de WRR (WRR, 2005).

Voor het onderwijs heeft deze gedachtegang geleid tot een discussie over

‘educational governance’ en een beleidsnotitie over dit onderwerp van de minister van OCW die in juli 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Minister van OCW, 2005). Het gaat hier om een systeem van bestuurlijke vernieuwing waarin het intern toezicht door de scholen en het extern toezicht door de overheid op een zodanige wijze in balans worden gebracht dat de kwaliteit van het onderwijs primair gereguleerd wordt door de scholen zelf, hun deelnemers en de ouders en pas in tweede instantie door middel van overheidstoezicht. Voorzieningen als interne kwaliteitszorg en publieke verantwoording door de scholen aan hun omgeving worden geacht een cruciale rol te spelen in de kwaliteitsverbetering van scholen. Het ligt voor de hand dat dit systeem gevolgen heeft voor de wijze waarop de onderwijsinspectie het toezicht op het onderwijs inricht.

In deze rede zal ik aandacht besteden aan de rol en functie van onderwijs-toezicht². Deze acht ik van belang voor zowel het bestaande externe onderwijstoezicht als het beoogde interne toezicht op scholen. Vervolgens zal ik twee discussies over de positie van de onderwijsinspectie kort de revue laten passeren. De ene discussie betreft het denken over ‘educational governance’, de andere discussie gaat over de afstemming van het toezicht op interne kwaliteitszorg van scholen. Op basis van deze discussies zal ik een programmatheorie formuleren over toezicht en verantwoording alsmede een aantal aannames die hieraan ten grondslag liggen. Deze aannames zal ik toetsen aan empirische kennis over toezicht en verantwoording en beoordelen op hun realiteitswaarde. Deze evaluatie leidt tot een analyse van de sterke en zwakke kanten van de programmatheorie.

Kleine theorie van het toezicht

'Toezicht is eigenlijk overlast'
F. Mertens

In het dagelijks spraakgebruik wordt onder 'toezicht' verstaan dat 'ergens op wordt gelet', dat 'iets wordt beheerd' of 'dat wordt gecontroleerd of ergens aan wordt voldaan' met als doel te corrigeren als dat niet het geval blijkt te zijn. Het begrip 'toezicht' kent dus drie kenmerken: waarnemen, oordelen en beïnvloeden (zie Visser, 1986). Dat geldt voor de ouder die toezicht houdt op zijn kinderen, de beveiligingsdienst die toezicht houdt op een bouwterrein, maar ook voor het toezicht op het onderwijs. Toezicht vindt altijd plaats binnen een gezagsrelatie en is derhalve altijd verticaal³. Horizontaal toezicht bestaat niet⁴ (zie Algemene Rekenkamer, 2002; Mertens, 2005). Het is beter in dit verband te spreken van intern en extern toezicht. Intern toezicht is het toezicht binnen een organisatie, zoals bijvoorbeeld uitgevoerd door een Raad van Toezicht. Extern toezicht komt van buiten. Voorbeelden hiervan zijn het overheidstoezicht en het toezicht vanwege accreditatieorganen, zoals de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) voor het hoger onderwijs⁵.

Toezichthouders hebben bevoegdheden om informatie te verzamelen, bijvoorbeeld het wettelijke recht gegevens bij scholen op te vragen. Zij kunnen vervolgens interveniëren door het object van toezicht te stimuleren de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren of sancties op te leggen. Bijzondere onderzoeksmethoden, dwangmiddelen en sancties hebben alle gemeen dat zij de vrijheid van personen, bedrijven en instellingen beperken. Daarmee dragen zij dwang in zich. Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen op het object van toezicht, spreekt men van handhaving.

In dit hoofdstuk zal ik achtereenvolgens een definitie geven van toezicht, twee soorten toezicht onderscheiden en beargumenteren dat professionaliteit en onafhankelijkheid twee belangrijke voorwaarden zijn voor de uitvoering van het toezicht. Voorts ga ik in op de methodologie van het toezicht, waarbij ik de onderwijsinspectie als voorbeeld neem. Om aan te geven dat toezicht 'ertoe doet' wordt tot slot de maatschappelijke functie van het toezicht behandeld. Aan de hand van een reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan een toezichtwet voor de onderwijsinspectie, zal worden toegelicht in welke mate deze wet effectief geacht kan worden in het vervullen van de maatschappelijke functies.

Begripsafbakening

In de literatuur over toezicht wordt doorgaans een definitie gehanteerd die steeds ongeveer als volgt luidt (Algemene Rekenkamer, 1997):

Toezicht betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Toezicht vormt een schakel tussen de eisen uit beleid en wet- en regelgeving aan de ene kant en het handelen van burgers, bedrijven, instellingen en de overheid aan de andere kant. Objecten van toezicht zijn de handelingen (iets doen of iets nalaten) en de publieke taken waarop toezicht wordt gehouden. De verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van deze handelingen en publieke taken ligt bij burgers, bedrijven, private instellingen en centrale of decentrale overheidsorganisaties.

Meestal heeft een overheidstoezichthouder nooit het toezicht op het geheel maar is het betrokken op bepaalde aspecten. Vandaar dat we in deze gevallen van meervoudig toezicht spreken. Het toezicht op scholen is een voorbeeld van meervoudig toezicht. Zo heeft de onderwijsinspectie toezicht op de deugdelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs, houdt de gemeente toezicht op de huisvesting en het onderwijsachterstandenbeleid en de arbeidsinspectie op haar beurt, op de arbeidsomstandigheden en de veiligheid op scholen.

Soorten toezicht

Doorgaans worden twee soorten toezicht onderscheiden op basis van de verantwoordelijkheidsverdeling die eraan ten grondslag ligt: nalevings- en uitvoeringstoezicht⁶.

Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen. Het toezicht richt zich daarbij op de naleving van wet- en regelgeving, opdat burgers erop kunnen rekenen dat handelingen, producten en diensten aan de normen voldoen. Zo heeft het nalevingstoezicht door de Voedsel en Warenautoriteit tot doel enerzijds de burger het vertrouwen te geven dat voedsel voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld en anderzijds ervoor te zorgen dat verkopers worden gestimuleerd zich aan deze regels te houden. Deze vorm van toezicht wordt uitgevoerd door rijksinspecties of markttoezichthouders en is het meest zichtbaar in de samenleving.

Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties die een zeer grote mate van autonomie kennen en waar een minister nog slechts een verantwoordelijkheid voor het systeem draagt, zoals onderwijsinstellingen, zorginstellingen en politieregio's. Ook deze vorm van toezicht wordt vooral uitgevoerd door rijksinspecties, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de onderwijsinspectie. Het doel van het uitvoeringstoezicht is erop gericht burgers het vertrouwen te geven dat publieke taken van goede kwaliteit zijn. In eerste instantie draagt de zelfstandige uitvoeringsorganisatie daarvoor zorg, maar de minister stuurt bij als deze organisaties onvoldoende in staat zijn. Het gewenste handelingspatroon of uitvoeringsniveau van het object van toezicht is in wet- en regelgeving bepaald. Zonder wet geen overheidstoezicht.

Zowel nalevings- als uitvoeringstoezicht is in essentie wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van het object van toezicht om een maatschappelijk gewenst handelingspatroon of uitvoeringsniveau te bereiken. Toezicht is ook preventief van aard, ook al worden er repressieve sanctiemogelijkheden benut. Toezicht is niet om te straffen maar om te corrigeren (Mertens, 2005).

Kenmerkend voor het toezicht is dat het gewenste handelingspatroon of uitvoeringsniveau op verschillende manieren in de wetgeving bepaald kan zijn. Soms is dat vrij nauwkeurig in de vorm van een product gedefinieerd, bijvoorbeeld het aantal uren dat er op school onderwijs gegeven moet worden. Dan kan het toezicht gericht zijn op het vaststellen van de overeenkomst tussen voorschrift en de feitelijke situatie. Dat is het geval bij nalevingstoezicht.

Wanneer het toezicht meer gericht is op het beoordelen of een publieke waarde (bijv. de kwaliteit van de zorg, de veiligheid, het onderwijs, etc) in voldoende mate gerealiseerd wordt, dan is de wetgeving meestal globaler van aard en veelal in de vorm van een proces geformuleerd. Dit is vaak het geval bij uitvoeringstoezicht.

Kenmerken van toezicht

Toezicht kent twee belangrijke kenmerken; het dient onafhankelijk en professioneel te worden uitgevoerd (Kaderstellende visie op toezicht van het kabinet, 2001; Commissie Healthcare Governance, 1999; Borghouts, 2000; Mertens, 2005).

Professionaliteit

Het 'instrument' waarmee inspecties gegevens verzamelen, tot oordeelsvorming komen en beslissingen over het object van toezicht nemen is in belangrijke mate de persoon van de professionele inspecteur (zie Hoeben, 1997). In tegenstelling tot wetenschappelijk onderzoek kunnen lang niet alle factoren die van invloed zijn op de gegevensverzameling of de oordeelsvorming worden gecontroleerd via een geobjectiveerd instrumentarium in een gecontroleerd onderzoeksontwerp. Inspecteurs spelen hun rol van evaluator in de dagelijkse praktijk, die in hoge mate contextbepaald is en zijn daarmee object van allerlei bedoelde en onbedoelde factoren die de kwaliteit van de gegevensverzameling en daarmee de oordeelsvorming kunnen beïnvloeden, zoals interactie-effecten door de aanwezigheid van de inspecteur en observatie-effecten als gevolg van preoccupaties van inspecteurs, tunnelvisies vanwege toetsingskaders, e.d. (zie Mertens, 2005).

De Inspectie van het Onderwijs gaat na of het onderwijs op scholen en instellingen in overeenstemming is met de deugdelijkheidseisen en met bepaalde kwaliteitskenmerken. Daarmee is de onderwijsinspectie een instantie die over 'andermans werk' oordeelt en aan de hand daarvan beslissingen neemt. Dit impliceert dat de werkwijze van de inspectie aan de hoogste eisen moet voldoen: het moet zorgvuldig, rechtvaardig, fair, transparant, objectief, valide, betrouwbaar en controleerbaar zijn (in de zin van principieel herhaalbaar door derden). Om aan deze eisen te kunnen voldoen dient de werkwijze van de inspectie gebaseerd te zijn op een te verantwoorden empirische aanpak van gegevens verzamelen en oordelen. De principes zijn ontleend aan het sociaal-wetenschappelijke onderzoek (Janssens, 1997). Omdat toezicht leidt tot beoordelingen van de mate waarin de onderwijspraktijk aan bepaalde eisen voldoet en deze beoordelingen vervolgens weer tot te verantwoorden beslissingen over de aard en intensiteit van het vervolgtoezicht, dient het inspectiewerk ook gebaseerd te zijn op de principes van evaluatieonderzoek (zie Janssens, 1997; Mertens, 2005).

Onafhankelijkheid

Een tweede kenmerk van toezicht is dat dit vanuit een onafhankelijke positie dient te geschieden (zie onder meer Commissie Health Care Governance, 1999; Mertens, 2003; Walshe, 2002; Public Audit Forum, 2002; WRR, 2005, p.196). Er zijn twee soorten onafhankelijkheid te onderscheiden: operationele en institutionele onafhankelijkheid (Powers, 1995).

Institutionele onafhankelijkheid slaat in de eerste plaats op de positionering van het toezicht ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid⁷.

Onafhankelijkheid van een inspectie ten opzichte van de minister slaat op activiteiten en processen van toezicht die zelfstandig plaatsvinden. De inspectie moet kunnen handelen zonder dat er functievermenging optreedt en in de wetenschap dat er voldoende 'checks & balances' aanwezig zijn (zie Mertens, 2005 en voor buitenlandse opvattingen bijv. Public Audit Forum, 2002, p. 7⁸). De minister treedt niet in het feitelijk onderzoek van de inspectie en stuurt inspectieverslagen ongewijzigd naar de Tweede Kamer, met eventueel daarbij eigen commentaar.

Institutionele onafhankelijkheid heeft in de tweede plaats betrekking op de relatie van de toezichthouder met het object van toezicht. Toezichthouders opereren voortdurend binnen een spanningsveld in hun relatie met het object van toezicht. Enerzijds moeten zij hun onafhankelijkheid ten opzichte van hen bewaren, anderzijds moet de verhouding tot toezichtobjecten werkbaar blijven. Tegelijkertijd wordt van toezichthouders in toenemende mate verwacht dat zij vrijwillige naleving van regels en verplichtingen door de objecten van toezicht stimuleren (door voorlichting en adviezen, e.d.) en hen daarbij 'begeleiden' (compliance assistance). Toezichthouders moeten ervoor waken dat het geven van dergelijke voorlichting en adviezen hun onafhankelijkheid aantast. Immers, een advies van een toezichthouder wordt vaak opgevat als de enige manier om aan de wet- en regelgeving te voldoen. Sommige toezichthouders zijn daardoor terughoudend ten aanzien van advisering en voorlichting (zie ACT-II, 2004 en Public Audit Forum, 2002, p. 9⁹).

Ten slotte dient een toezichthouder ook operationeel onafhankelijk te kunnen opereren. Operationele onafhankelijkheid komt tot uitdrukking in het perspectief van waaruit wordt geoordeeld. Dit is een kwestie die ook speelt bij de uitvoering van evaluaties in het algemeen. In verband met de onafhankelijkheid van evaluaties merkte de toenmalige Commissie Programma-evaluatie (Laros, 1992, p. 105) daarover op:

'Onafhankelijke evaluatie houdt in dat getracht wordt criteria af te leiden uit de intrinsieke doelstellingen van een program en uit het mandaat van de beleidsmaker, en dat criteria niet op gezag worden aanvaard. (...) Het onafhankelijkheids criterium houdt in dat een weliswaar feilbare, maar getrouwe poging wordt ondernomen te oordelen vanuit het gezichtspunt van de staatsburger (niet te verwarren met de consument van het program) die de beleids-

maker een bepaald mandaat (bijvoorbeeld de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs) heeft verstrekt.'

De Inspectie van het Onderwijs kent een grote onafhankelijkheid ten opzichte van de minister en het departement, dat wil zeggen dat de inspectie zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid werkt en rapporteert. De inspectie is in staat de toestand van het onderwijs te evalueren, omdat zij niet deelneemt aan en medeverantwoordelijk is voor de formulering van het overheidsbeleid. Immers, wanneer dat wel het geval zou zijn, is er sprake van twee onverenigbare activiteiten: beleid maken en de effecten van datzelfde beleid evalueren. Dit geldt uiteraard ook voor het beleid van de scholen waarop toezicht wordt gehouden.

Voor de onderwijsinspectie geldt dat de uitgangspunten van de Commissie Programma-evaluatie als volgt zijn toegepast op haar werkwijze:

- Waarderingskaders zijn gebaseerd op opvattingen over de intrinsieke kwaliteit van het onderwijs (zie Janssens, 1995);
- Oordelen van de inspectie zijn niet ontleend aan opinies van de scholen of die van beleidsverantwoordelijken, maar vloeien voort uit het perspectief van waaruit de inspectie evalueert, namelijk het algemeen belang. Ze representeert als deskundige organisatie de burger en bevordert dat deze voldoende vertrouwen kan hebben in de werking van systemen (Janssens, 1995; Mertens, 2005).

Volgens de WRR (WRR, 2005, p. 247) kunnen verantwoordelijkheid en vakbekwaamheid van het toezicht pas ten volle worden waargemaakt als er sprake is van onafhankelijk toezicht dat niet gebonden is aan deelbelangen of politieke prioriteiten. Dit geldt zowel voor het interne als het externe toezicht (zie ook Commissie Health Care Governance, 1999; Walshe, 2002; Public Audit Forum, 2002; WRR, 2005) .

Methodologie van het toezicht

De kern van de werkwijze van toezicht is de drieslag: informatie verzamelen, oordelen en interveniëren. Bij de onderwijsinspectie is deze werkwijze, rekening houdend met het bovenstaande, als volgt geoperationaliseerd. Om toezicht te kunnen houden is een waarderingskader nodig dat de eisen bevat waaraan het object van toezicht, in dit geval scholen, moet voldoen. Vervolgens moet bij het object van toezicht worden nagegaan of deze eisen in voldoende mate zijn gerealiseerd. Dit gebeurt door middel van het beschrijven van feiten die nodig zijn om te bepalen of aan de eisen is voldaan. Vervolgens vindt er een beoordeling van deze feiten plaats tegen het licht van het waarderingskader. Indien geoordeeld wordt dat niet aan de eisen is voldaan, vinden interventies plaats (Janssens, 1997; De Ridder, 2004; Mertens, 2005).

Deze cyclus van informatieverzameling, beoordeling en interventie komt in hoge mate overeen met theorieën over onderwijsevaluatie (zie Janssens, 1995; Scheerens et al., 2004), maar ook, en dat is niet zo verwonderlijk, met theorieën over accountability (zie bijv. Alkin & Christie, 2004¹⁰; Wagner, 1998; Mark, Henry & Julnes, 2000).

De methodologie van de onderwijsinspectie is ontleend aan theorieën over onderwijsevaluatie (Janssens, 1997). Bij evaluatie spelen waarden, informatie en gebruik een belangrijke rol (zie bijv. Worthen & Sanders, 1987; Scheerens, Glas & Thomas, 2003; Alkin & Christie, 2004). Wat 'de' kwaliteit van het onderwijs in een bepaalde situatie inhoudt, wordt vastgelegd enerzijds de kwaliteitskenmerken van het te evalueren object en anderzijds de normen die bepalen welke kwalificaties toegekend kunnen worden. De kwaliteitsaspecten en normen vormen samen de *waardecomponent* ofwel het waarderingskader.

De informatie op grond waarvan wordt bepaald in welke mate de kwaliteitsaspecten zijn gerealiseerd en die de basis vormt voor de oordelen, is de *informatiecomponent*. Deze informatie wordt verzameld aan de hand van indicatoren waarmee kan worden vastgesteld of de kwaliteitskenmerken in de praktijk zijn gerealiseerd.

Evaluatie geeft aan of iets waardevol is, van voldoende kwaliteit is. Als blijkt dat de kwaliteit onvoldoende is, kan dat een reden zijn de kwaliteit te verbeteren. Bij de opzet en uitvoering van een evaluatie moet dus rekening worden gehouden met het mogelijk gebruik van de resultaten. Dit aspect wordt ook wel de *gebruikscomponent* van evaluatie genoemd.

Ofschoon toezicht geen wetenschap is, is de werkwijze wel gebaseerd op de principes van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, nl. dat de gegevensverzameling en de oordeelsvorming objectief, betrouwbaar en valide moeten zijn. Daarmee is toezicht te beschouwen als een vorm van systematisch empirisch onderzoek dat zich onderscheidt van andere vormen van onderzoek. Cronbach & Suppes (1969) spreken in dit verband van ‘disciplined inquiry’; een vorm van professioneel speurwerk waarbij sprake is van regelgeleide methoden & technieken om kennis te verzamelen, zoals toegepast in de journalistiek, het recherchewerk, de rechtspraak en in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De geestelijke vaders van disciplined inquiry, Cronbach & Suppes (1969 pp. 1516, 18), merken hierover op (zie ook Shulman, 1997) :

“Disciplined inquiry has a quality that distinguishes it from other sources of opinion and belief. The disciplined inquiry is conducted and reported in such a way that the argument can be painstakingly examined. The report does not depend for its appeal on the eloquence of the writer or on any surface plausibility. The argument is not justified by anecdotes or casually assembled fragments of evidence. Scholars in each field have developed traditional questions that serve as touchstones to separate sound argument from incomplete or questionable argument. Among other things, the mathematician asks about axioms, the historian about the authenticity of documents, the experimental scientist about verifiability of observations. Whatever the character of a study, if it is disciplined the investigator has anticipated the traditional questions that are pertinent. He institutes controls at each step of information collection and reasoning to avoid the sources of error to which these questions refer. If the errors cannot be eliminated, he takes them into account by discussing the margin for error in his conclusions. Thus the report of a disciplined inquiry has a texture that displays the raw materials entering the argument and the logical processes by which they were compressed and rearranged to make the conclusion credible.

Disciplined inquiry does not necessarily follow well-established, formal procedures. Some of the most excellent inquiry is freeranging and speculative in its initial stages, trying what might seem to be bizarre combinations of ideas and procedures, or restlessly casting about for ideas....But...fundamental to disciplined inquiry is its central attitude, which places a premium on objectivity and evidential test.”

Waarde van toezicht voor de samenleving

In Nederland – en ook in andere westerse landen – bestaan verschillende geïnstitutionaliseerde systemen voor controle op het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening (zie bijv. Meijer, 2004). Belangrijk hierbij zijn mechanismen voor parlementaire, juridische en overheidscontrole. Het parlement, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de bestuursrechter en ook het overheidstoezicht zijn belangrijke institutionele waakhonden van het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening. Deze vormen van controle op het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening staan thans onder druk door de problemen die de overheid ondervindt bij het houden van toezicht en het handhaven van wet- en regelgeving. Denk hierbij aan de eerder genoemde vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en gezinsdrama's in verschillende Nederlandse steden. Het gevolg is dat de maatschappij het vertrouwen in het toezicht dreigt te verliezen en daarmee ook het vertrouwen in het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening. De ACT-II (2005, p. 5) merkt hierover op:

Voorwaarde [.....] is wel dat vertrouwen weer aan de basis van toezicht komt te staan. In plaats van 'georganiseerd wantrouwen' zou het uitgangspunt 'verifieerbaar vertrouwen' moeten zijn ('trust, but verify').

Gezien de vertrouwensproblemen met de bestaande, geïnstitutionaliseerde vormen van controle op het openbaar bestuur zou, naast een heroriëntatie op de functionaliteit van deze instituties, een vorm van maatschappelijke controle mogelijk een aanvulling kunnen vormen. Bij maatschappelijke controle gaat het om controle door burgers, maatschappelijke groeperingen en media op het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening (Bovens et al., 2001). Deze groepen hebben geen wettelijk vastgelegde sanctiemogelijkheden. Toch kunnen zij bij een negatief oordeel over een publieke organisatie bepaalde maatregelen treffen, zoals 'stemmen met hun voeten' of hun ongenoegen duidelijk maken via bijvoorbeeld inspraak, klachten, bezwaren en openbare publicaties (Meijer, 2005).

In dat verband is er een relatie tussen deze vormen van maatschappelijke controle, het overheidstoezicht en de interne controle van het openbaar bestuur en instellingen voor maatschappelijke dienstverlening. Het overheidstoezicht maar ook de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening zelf, kunnen gegevens openbaar maken en zo derden in staat stellen om publieke of private instellingen aan te spreken op hun functioneren

(Minister van BZK, 2001). Het is om deze reden dat de overheid sinds enkele jaren gegevens verkregen door toezicht openbaar maakt en instellingen aanspreekt om ook zelf gegevens over hun functioneren openbaar te maken (Van Erp et al., 2003 p. 45).

Toezicht is dus een onderdeel van een breder controlesysteem gericht op de bevordering van de uitvoering van wet- en regelgeving en overheidsbeleid met als doel de borging van het maatschappelijke vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur en de maatschappelijke dienstverlening. Het is echter de vraag of vertrouwen in het openbaar bestuur en het functioneren van de dienstverlening uitsluitend is gebaseerd op vertrouwen in het toezicht.

Toezicht vormt een schakel tussen de eisen uit beleid en wetgeving aan de ene kant en het handelen van burgers, bedrijven, instellingen en overheidsorganisaties aan de andere kant. Toezicht bevordert de naleving van in beleid en wetgeving vastgelegde normen door regels te handhaven. Toezicht levert informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Op basis daarvan kan de minister zonodig bijsturen. Toezicht informeert minister, parlement en samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van overheidsbeleid. Toezicht heeft zo een functie in de bijsturing en evaluatie van overheidsbeleid. Daarnaast heeft toezicht ook een maatschappelijke functie door de samenleving te informeren. Met behulp van openbare bevindingen van toezicht worden burgers, bedrijven en instellingen in staat gesteld om een eigen oordeel te vormen en op basis daarvan te handelen.

Omdat naast toezicht ook andere mechanismen zorg moeten dragen voor de borging van normconform-handelen, van de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken of van de rechtmatigheid van de besteding van publiek geld, dient de vorm en inhoud van het toezicht afgestemd te worden op deze andere mechanismen, zoals de interne kwaliteitszorg, klachtenregelingen, publieke verantwoording, branchetoezicht, Raden van Toezicht, certificering, accreditatie en de bestuursrechtspraak.

Een beleidstheorie over onderwijstoezicht

Dat toezicht van betekenis is voor de samenleving berust op de veronderstelling dat toezicht ook effectief is. Onderzoek naar de feitelijke effectiviteit van toezicht voor de samenleving is nog schaars, maar wel zeer nuttig (zie De Wolf & Janssens, 2005). Om die reden is in 2005 door de Werkgroep

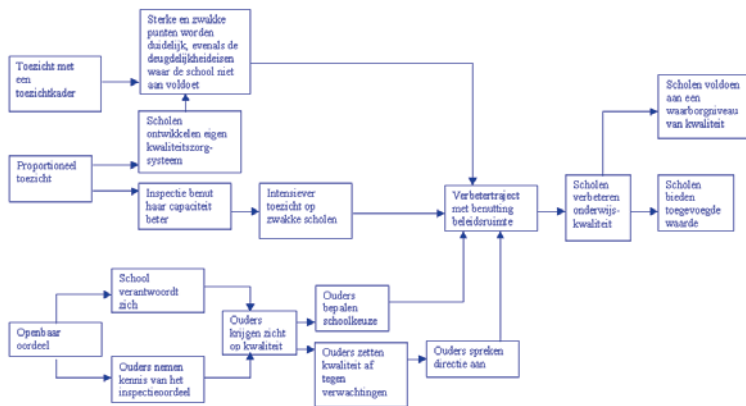
Effectmeting van het beraad van Inspecteurs-generaal een leidraad ontwikkeld voor de effectmeting bij inspecties¹¹. Deze leidraad zou moeten leiden tot een onderzoeksprogramma naar de effecten van toezicht bij alle overheidsinspecties. Ofschoon onderzoek naar de effectiviteit van inspecties nog schaars is, kan op grond van aannames die ten grondslag liggen aan het toezicht wel een inschatting worden gemaakt van de eventuele effectiviteit van het toezicht. Dat zal ik illustreren aan hand van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) die in 2002 geïntroduceerd werd (zie Van Bruggen, 2003). Daarin zijn de doelen, de taken, de werkwijze van de onderwijsinspectie vastgelegd, evenals het waarderingskader op grond waarvan scholen beoordeeld worden. Tevens is in de WOT geregeld dat de onderwijsinspectie in het toezicht rekening moet houden met andere mechanismen die een rol spelen in de borging van de onderwijskwaliteit, in het bijzonder de interne kwaliteitszorg van en de verantwoording door scholen. Het toezicht dient hierop proportioneel aan te sluiten. Proportioneel toezicht houdt in dat het toezicht uitgaat van de kwaliteitszorg en zelfevaluatie van de scholen. 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 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 de frequentie van het toezicht op de school wordt daarmee aangepast. In dat opzicht is de WOT als een vooruitstrevende wet te beschouwen.

Aan de WOT liggen aannames ten grondslag over de wijze waarop via proportioneel toezicht de beoogde effecten worden gerealiseerd. Deze wet schetst twee functies voor het toezicht. Door middel van het proportionele toezicht waarborgt de overheid voor de burgers dat er in alle instellingen onderwijs van voldoende kwaliteit wordt geleverd (1) en stimuleert de overheid de instellingen tot ontwikkeling van de eigen kwaliteitszorg en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs (2). Een van de middelen om deze functies te realiseren is de toepassing van proportioneel toezicht.

Dat deze functies het beoogde effect hebben is gebaseerd op verschillende aannames die te samen wel de beleids- of programmatheorie worden genoemd. Zo'n theorie is een reconstructie van de veronderstellingen achter het beleid als een samenhangend geheel (Hoogerwerf, 1987; Leeuw, 2003; Klein Haarhuis & Leeuw, 2004). Beleid wordt daarbij omschreven als het streven om bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde te bereiken (Hoogerwerf, 1987, p. 24). Het kenmerkende van deze

benadering is, dat de uiteindelijk gereconstrueerde beleidstheorie kan worden beoordeeld, bijvoorbeeld in termen van de aanvaardbaarheid en empirische houdbaarheid van de ideeën of van de geldigheid van de opgebouwde argumentatie (Hoogerwerf, 1987). Door deze veronderstellingen te expliciteren is het mogelijk te beoordelen of het beleid de beoogde effecten kan waarmaken (Hoogerwerf, 1987; Leeuw, 2003; Klein Haarhuis & Leeuw, 2004).

Ehren, Scheerens en Leeuw (2005) hebben deze aanpak gevolgd om de WOT te beoordelen. De functies van de WOT en de wijze waarop ze gerealiseerd kunnen worden zijn volgens de onderzoekers gebaseerd op verschillende aannames die in figuur 1 schematisch zijn weergegeven.



Figuur 1 Beleidstheorie van de WOT (Ehren, Scheerens & Leeuw, 2005)

De onderzoekers konden niet van alle aannames de aannemelijkheid vaststellen, omdat er op dat moment nog onvoldoende onderzoek was gedaan naar het functioneren van de WOT. Ze plaatsen echter wel vraagtekens bij de onderstaande aannames:

- Als de inspectie de kwaliteit van scholen beoordeelt, dan zullen scholen voldoen aan een waarborgniveau van kwaliteit en meer toegevoegde waarde leveren.
- Als de inspectie haar onafhankelijk oordeel openbaar maakt, dan zullen scholen meer toegevoegde waarde leveren.

Deze veronderstellingen kunnen naar het oordeel van Ehren, Scheerens en Leeuw (2005) niet geheel worden waargemaakt. De toegevoegde waarde kan pas nauwkeurig worden gemeten wanneer de inspectie beschikt over gegevens over aanvang, tussentijds en eindniveau van leerlingen en gezinsmilieu. Deze gegevens zijn thans voor het onderwijs beperkt beschikbaar. Een tweede twijfel betreft de overtuiging dat scholen de bevindingen van de inspectie gebruiken om zich te verbeteren. Of scholen een verbetertraject tot een succesvol eind brengen hangt niet alleen af van de uitkomsten van het toezicht, maar ook van interne kenmerken van de school, zoals een goede samenwerking tussen docenten, het onderwijskundig leiderschap van de schooldirecteur, en van de context van de school (zoals de steun van ouders aan het veranderproces). De tweede veronderstelling berust ook op de aanname dat ouders het oordeel van de inspectie gebruiken om invloed op de kwaliteit van scholen uit te oefenen. De reconstructie van Ehren, Scheerens en Leeuw toont aan dat dit geen realistische veronderstelling is. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat scholen niet geneigd zijn om kritiek van ouders te gebruiken voor schoolverbetering.

Tot slot plaatsen de onderzoekers kanttekeningen bij het in de WOT verankerde streven dat de onderwijsinspectie het toezicht proportioneel kan inrichten. De realisering van proportioneel toezicht zoals verondersteld in de WOT is een weinig realistische aanname, omdat de kwaliteitszorg op scholen bij de inwerkingtreding van de WOT (2002) nog in een beginfase verkeerde.

Volgens Van Mierlo (2000) falen veel beleidsprogramma's vanwege een gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing. De kwaliteit van de beleidstheorie wordt in hoge mate bepaald door de aard van de onderliggende wetenschappelijke oorzaak en gevolgtheorie. De doel-middelrelaties in een beleidstheorie worden echter zelden getoetst op hun internlogische consistentie en op hun empirische houdbaarheid.

Beleid en wet- en regelgeving worden geformuleerd om een bepaald maatschappelijk effect te realiseren en dienen daarom gebaseerd te zijn op een expliciete theorie of op een model van de wijze waarop de bedoelde resultaten worden (of zijn) veroorzaakt. Als daarover (op voorhand) twijfels zijn, dan dient deze theorie en daarmee het beoogde beleid of de wet- en regelgeving te worden geherformuleerd. Volgens Klein Haarhuis en Leeuw (2004) loont het de moeite om een beleidstheorie te herformuleren als de (financiële) risico's groot zijn die aan het beleid verbonden zijn en onzekerheden impliceren voor de impact en (onbedoelde) neveneffecten van beleid en wet- en regelgeving.

Twee debatten over toezicht

'Weet u nog dat dertig jaar geleden toezichthouders nog diep in gebed verzonken waren?'

F.L. Leeuw

De laatste vijf jaar spitst de discussie rond het toezicht zich toe op de relatie tussen extern en intern toezicht. Deels vindt deze discussie plaats in het kader van het zogenaamde governance-debat dat betrekking heeft op meer terreinen dan alleen onderwijs. Dit debat wordt al enkele jaren in Nederland gevoerd en gaat over het bestuur van, het toezicht op en de verantwoording door publieke en private organisaties.

Voor het onderwijs geldt dat er ook nog een andere discussie speelt, mede als gevolg van de WOT. Het gaat daarbij om de vraag op welke wijze het onderwijstoezicht is af te stemmen op zelfevaluatie- en verantwoordingsactiviteiten die scholen zelf ter hand nemen. Dit principe is afkomstig uit de WOT en staat bekend als 'proportioneel toezicht'. We zouden daarom dit debat het proportionaliteitsdebat kunnen noemen.

Overigens is deze discussie niet specifiek voor het onderwijs. In het algemeen doet zich de vraag voor of toezichthouders hun werk kunnen afstemmen op de bij het object van toezicht beschikbare gegevens en verantwoordingsinformatie (zie ACT-II, 2005)¹².

Beide debatten verschillen van elkaar, maar vertonen ook overeenkomst. In het governance-debat gaat het om de vraag wanneer en in welke mate de overheid van boven opgelegde sturing en toezicht dient in te ruilen voor interne sturing en intern toezicht op basis van publieke verantwoording. Bovendien beslaat het debat zowel het private als het publieke domein. Het proportionaliteitsdebat is een discussie die vooral wordt gevoerd tussen het ministerie van OCW, de onderwijsinspectie en de onderwijsorganisaties en gaat uitsluitend over de afstemming van het toezicht op de verantwoording van scholen (zie Koers PO, 2004; Koers VO, 2004; Q*primair, 2004). Het raakvlak tussen beide debatten betreft het overheidstoezicht en de publieke verantwoording.

Het Governance-debat

Het begrip governance¹³ staat voor een samenhangend geheel van het besturen van een organisatie, het toezicht daarop en de verantwoording over het beleid, het bestuur en het toezicht. Zowel de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid (WRR, 2004), de Sociaal-economische Raad (SER, 2005) als de Onderwijsraad (2005) brachten recent rapporten uit over governance in de publieke sector.

Binnen het governance-debat wordt een pleidooi gehouden het regulerend systeem van 'checks and balances'¹⁴ ten aanzien van maatschappelijke diensten beter in te richten en de doelstellingen van de overheid dichterbij te brengen. In dat systeem spelen ook voorzieningen zoals certificering, accreditatie, publieke verantwoording, intern/extern toezicht en diverse kwaliteitszorgsystemen een belangrijke rol. Deze voorzieningen moeten met elkaar in balans zijn. Een juiste combinatie dient ertoe bij te dragen dat burgers, bedrijven, instellingen en ook zelfstandige overheidsorganisaties zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en daar ook naar handelen. Toezicht vervult daarbij steeds meer de functie van sluitstuk op het nemen van verantwoordelijkheid door anderen dan de overheid.

Wanneer andere reguleringsinstrumenten goed functioneren kan de rol van het overheidstoezicht daarop worden aangepast, zo luidt de redenering (zie bijv. WRR, 2004; SER, 2005 en Onderwijsraad, 2005)¹⁵. In dit verband wordt gesproken van 'selectief toezicht', een begrip dat overigens in het debat niet eenduidig wordt geformuleerd, maar waarmee wordt bedoeld dat het overheidstoezicht:

- intensief is waar het moet en extensief waar het kan (vorm);
- afgestemd moet zijn op de horizontale verantwoording en het interne toezicht (inhoud).

Het huidige systeem van overheidstoezicht op de maatschappelijke dienstverlening acht de WRR niet doeltreffend¹⁶. De nadruk ligt nu teveel op het controleren en afrekenen (zie bijv. Majone, 1996, p.30-35; Ashworth et al., 2002, p.196-197). Dat leidt volgens de WRR tot verspilling, middelmatige prestaties en een verstikkende stapeling van toezicht en verantwoording¹⁷. Volgens de WRR moeten inspecties afstappen van werkwijzen waarbij alle organisaties op dezelfde wijze en met dezelfde frequentie worden geïnspecteerd.

De Onderwijsraad (2005) richt zich in het advies 'deugdelijk onderwijsbestuur' specifiek op de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. De raad heeft twee principes voor deugdelijk onderwijsbestuur geformuleerd: het evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording en de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht¹⁸.

Verantwoording

Bij verantwoording afleggen gaat het om het bieden van inzicht aan een relevant forum over het eigen doen en laten¹⁹. Onderwijsinstellingen verantwoorden zich aan de overheid, zowel op financieel als op inhoudelijk terrein. Daarnaast verantwoorden zij zich tegenover andere belanghebbenden, financieel en maatschappelijk. In de visie van de Onderwijsraad moeten de verticale en horizontale verantwoording met elkaar in evenwicht zijn. Dit betekent onder meer dat de verantwoording aan belanghebbenden (horizontaal, niet hiërarchisch) nooit in de plaats kan komen van de verantwoording aan de overheid (verticaal, hiërarchisch). Dit geldt voor alle onderwijssectoren. De overheid heeft altijd een functie in het bewaken van aspecten van algemeen belang zoals kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid. Zolang het overgrote deel van het onderwijs publiek gefinancierd wordt, is er daarnaast een (verticale) verantwoording over de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen aan de overheid.

Toezicht

Wat betreft het toezicht wordt in het debat onderscheid gemaakt tussen intern en extern toezicht. Extern toezicht betreft branchetoezicht, visitaties, accreditatie en toezicht door rijksinspecties. Intern toezicht heeft betrekking op de eigen organisatie. Hierbij staat een duidelijke scheiding tussen bestuur en intern toezicht centraal, uit te voeren door bijvoorbeeld een raad van toezicht als intern integraal toezichthouder. Het interne toezicht dient onafhankelijk en deskundig te zijn en dient zich te verantwoorden over het uitgeoefende toezicht. De WRR (2005) beveelt aan deze vorm van toezicht wettelijk te verankeren. Bij ernstig disfunctioneren dient de mogelijkheid te bestaan de raad van toezicht te ontslaan.

Wat betreft de verhouding tussen intern en extern toezicht passen de adviezen van de WRR, de SER en de Onderwijsraad nagenoeg op elkaar. Het fundament ligt bij het interne toezicht en het externe toezicht is daarop aanvullend en betreft de kwaliteit en de doelmatige en de rechtmatige besteding van publieke middelen. Een conclusie die uit het governance-debat valt te trekken is dat het interne toezicht het externe toezicht nooit kan vervangen, maar dat het externe toezicht wel steeds 'selectiever' kan worden ingezet. Overigens blijft in de discussie ook onduidelijk wat onder 'aanvullend' dient te worden verstaan. Volgens de Algemene Rekenkamer (2002, p. 7) dient hieronder te worden verstaan 'in een breder perspectief plaatsen' of 'vanuit meerdere invalshoeken bezien', omdat 'bijvoegen van onderdelen die nog

ontbreken' duiden op een omissie in de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht.

Op 7 juli 2005 zond de minister van OCW een beleidsnotitie naar de Tweede Kamer over governance in het onderwijs waarin voorstellen worden gedaan voor een heroriëntering op de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsstelsel op basis van het hierboven beschreven governance-debat. Deze voorstellen richten zich op het verstevigen van de horizontale verantwoording door scholen, het positioneren van het interne toezicht ten opzichte van het bevoegd gezag van scholen, de afstemming met het overheidstoezicht en op de positie van de minister in dit stelsel. Ook in deze beleidsnotitie blijft onduidelijk hoe de afstemming tussen extern en intern toezicht eruit zou moeten zien (zie ook Turkenburg, 2005).

Het proportionaliteitsdebat

De afgelopen twintig jaar is een verschuiving zichtbaar in de besturingsfilosofie van de overheid waarbij decentralisatie wordt gecombineerd met een sterke nadruk op waarborging van de kwaliteit van het onderwijs. In de meeste landen in West-Europa is dezelfde trend zichtbaar en wordt de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor de kwaliteit en de bewaking ervan (accountability) meer benadrukt (Hofman, Hofman, Gray & Daly, 2002; Eurydice, 2004). In verschillende landen is op het terrein van kwaliteitszorg en -bewaking dan ook recent wetgeving gerealiseerd of is men daarmee bezig (MacBeath, Meuret, Schratz & Jakobssen, 1999; Wilcox & Gray, 1996).

Aan kwaliteitszorg is een *interne* en een *externe* component te onderscheiden. De WOT is eind augustus 2002 formeel in werking getreden. Deze wet regelt de verhouding tussen de *interne* en de *externe* kwaliteitsbewaking voor het primair en voortgezet onderwijs, alsmede het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE). De 'interne kwaliteitszorg' betreft de wijze waarop scholen zelf op grond van hun doelstelling de kwaliteit van hun onderwijs bepalen, verbeteren en borgen. De 'externe kwaliteitszorg' ligt in Nederland vooral in de handen van de overheid, in het bijzonder van de inspectie van het onderwijs.

De WOT bepaalt dat de inspectie bij haar beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op de school gebruik maakt van de bevindingen van de zelfevaluatie van de kwaliteit die door de school zelf is uitgevoerd (Van Bruggen, 2003). Deze zelfevaluatie betreft de zelfbeoordeling van de school, evenals de informatie waarop de school haar beoordeling heeft gebaseerd. Deze verhou-

ding tussen de interne en externe evaluatie van de kwaliteit van een school wordt aangeduid met de term 'proportioneel toezicht'.

De afstemming van het externe toezicht op de scholen is overigens geen typische Nederlandse discussie. Deze speelt ook in andere landen, zoals in Vlaanderen (zie Michielsens, 2005) het Verenigd Koninkrijk (zie Matthews & Sammons, 2004) maar ook in Azië, Australië en Nieuw-Zeeland (zie MacNab, 2004 en Drysdale, Gurr & Goode, z.j.). In Nederland is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de WOT een discussie gevoerd tussen de onderwijsorganisaties, OCW en de inspectie over de afstemming van het toezicht op de interne kwaliteitszorg en verantwoording van scholen. Deze discussie kreeg de naam proportionaliteitsdebat (Q*Primair, 2002).

De aanleiding voor dit debat was de onduidelijkheid binnen het onderwijsveld en binnen de inspectie over de wijze waarop en de voorwaarden waar- onder proportioneel toezicht kon worden vormgegeven. Dit bleek onder andere uit een eerste onderzoek naar het functioneren van de WOT (Emmelot et al., 2004). Dat onderzoek laat zien dat het proportionaliteitsbe- ginsel door het onderwijsveld weliswaar breed wordt onderschreven, maar dat de toepassing ervan door de inspectie nog het nodige te wensen over- laat. Uit dit onderzoek bleek dat de inspectie haar toezicht nog te weinig op de scholen afstemt. Dit heeft twee oorzaken: aan de ene kant blijkt de mate waarin de zelfevaluaties van scholen door de inspectie worden gebruikt sterk te wisselen. Aan de andere kant zijn er nog bijzonder weinig scholen die een zelfevaluatie aan de inspectie beschikbaar kunnen stellen. In de projecten Q*Primair²⁰ en Q5²¹ is getracht een goede balans te vinden tussen het extern toezicht en de interne kwaliteitszorg en verantwoording in het primair en voortgezet onderwijs (zie Q*Primair, 2003). Beide projecten voeren activiteiten uit gericht op het ontwikkelen, verkennen en verspreiden van een methodiek voor zelfevaluatie en collegiale visitatie²², gekoppeld aan proportioneel toezicht door de inspectie²³. Het doel is na te gaan of zelfeva- luatie in combinatie met collegiale visitatie tot een verantwoording leidt die de inspectie kan gebruiken om proportioneel te werken. De gedachte is dat wanneer scholen in staat zijn hun eigen kwaliteit in beeld te brengen en die vervolgens van een oordeel te laten voorzien door collega-scholen er ener- zijds een proces van schoolontwikkeling wordt gestimuleerd en er anderzijds een basis ontstaat waarop de inspectie kan voortbouwen of aansluiten bij haar toezicht.

Naar een beleidstheorie over toezicht en verantwoording

'Inspectorates tend to exist where quality of service is difficult to measure'

M. Power

De beide eerder beschreven debatten en de beleidsnotitie over 'Governance in het onderwijs' (Minister van OCW, 2005) gaan uit van een aantal verwachtingen over het effect van de verantwoordingsystematiek, het interne en externe toezicht binnen een systeem van 'checks and balances' en hoe dit effect gerealiseerd dient te worden. Daaruit is een theorie af te leiden over toezicht en verantwoording in het onderwijs. Voorwaardelijk voor een goed systeem van intern toezicht en verantwoording is dat scholen de zorg voor hun kwaliteit zelf bewaken, daarover ook verantwoording afleggen en dat er een structuur ontstaat waarbinnen intern toezicht onafhankelijk van het bestuur en op een professionele wijze kan opereren (Lundgren, 2000; Lindblad, Ozga & Zambeta, 2002).

In dit hoofdstuk wordt getracht deze theorie te reconstrueren. Daartoe worden de systeemkenmerken die ten grondslag liggen aan beide debatten eerst in een 'checks and balances-model' geplaatst, waaruit de aannames van de theorie zijn af te leiden. Deze aannames zullen vervolgens op hun validiteit worden beoordeeld om een inschatting te kunnen maken van het eventuele effect van deze beleidstheorie.

Een checks and balances-model

Ayres & Braithwaite (1992) ontwikkelden een model waarmee de hiërarchie kan worden beschreven van een checks and balances-systeem. Dit model staat bekend als de 'enforcement pyramid' en is al op verschillende domeinen toegepast waarbinnen regulering plaatsvindt, zoals het belastingstelsel (Braithwaite & Braithwaite, z.j.), de gezondheidszorg (Seljak, et al., z.j.; Walshe, 2002), de arbeidsomstandigheden (Zgrajewski, Henshaw & Carr, z.j.) en de relatie tussen audits en inspecties (Power, 1995).

Binnen die piramide kunnen, bijvoorbeeld voor maatschappelijke diensten, de formele en informele toezichts- en verantwoordingactiviteiten van de actoren op alle niveaus, zoals de overheid, de instellingen en de burgers, in onderlinge samenhang worden beschreven. Deze activiteiten dienen op een

zodanige wijze op elkaar te zijn afgestemd dat aan de gestelde doelen en verwachtingen van de maatschappelijke dienstverlening kan worden voldaan. Op de onderste laag van de piramide worden de zelfreguleringsactiviteiten beschreven op instellingsniveau, zoals bijvoorbeeld interne controle, kwaliteitszorgsystemen en intern toezicht. Aan de top van de piramide vinden we het overheidstoezicht. De kern van het 'checks and balances-model' van Ayres & Braithwaite is dat intern toezicht een intermediaire rol speelt tussen de bovenste en de onderste laag door reguleringsactiviteiten van de onderste laag zichtbaar te maken voor de lagen erboven en vice versa²⁴.

Het ideaal is dat de bodem van de piramide voldoende regulerend werkt en dat de top zelden hoeft in te grijpen. Maar een top laag is wel nodig om de integriteit en geloofwaardigheid van het checks and balances-systeem te borgen.

Binnen het systeem van checks and balances zijn mogelijkheden voor zelfregulatie en zelfcorrectie maar ook voor de intensivering van hiërarchische controle en extern toezicht. Op deze manier kunnen de voordelen van toezicht, zelfregulering en verantwoording optimaal worden benut. Hierdoor ontstaat een meer responsieve controlestructuur die de nadelen van uitsluitend 'toezicht-van-bovenaf' compenseert (zie Bardach & Kagan, 1982; Baldwin & Cave, 1999). Om de balans tussen de onderste en bovenste laag te borgen, moet de mogelijkheid aanwezig zijn het externe toezicht te intensiveren. Er mag geen 'gat' tussen de lagen zitten.

Met een responsieve controlestructuur wordt bedoeld dat een toezichthouder de diversiteit van het object van toezicht moet erkennen en zijn toezichtregime hierop moet aanpassen. De toezichthouder moet er geen one-size-fits-all-aanpak op nahouden, dat wil zeggen dat niet alles op dezelfde manier, met dezelfde frequentie en met het zelfde waarderingskader wordt geïnspecteerd. Een meer flexibele en adaptieve benadering die steeds wordt afgestemd op ieder inspectiecontact, is effectiever (Walshe, 2002).

Toepassing van het model op het onderwijs

In het piramidemodel van Ayres & Braithwaite (1992) zijn de ideeën die leven over toezicht en verantwoording binnen de eerder beschreven debatten toe te passen op het onderwijs (zie figuur 2). Ik beperk me hier tot de situatie in het primair en voortgezet onderwijs. De voorkant van de piramide geeft de horizontale en verticale verantwoordingssystematiek weer, de zijkant de toezichtstructuur.



Figuur 2 Model van toezicht en verantwoording

Op de bodem van de piramide vinden we vormen van zelfregulatie en zelfcontrole binnen scholen. De kern daarvan bestaat uit interne kwaliteitszorgsystemen die op scholen worden toegepast. Op dit niveau worden controleactiviteiten uitgevoerd door scholen zelf met het oog op zowel verbetering van het onderwijs als het afleggen van verantwoording aan de omgeving van de school en de hogere geledingen binnen de piramide.

Een activiteit die gericht is op het afleggen van verantwoording is een zelfevaluatie die gebaseerd is op het daaronder liggende interne kwaliteitszorgsysteem. Een zelfevaluatie is in dit verband een beoordeling van de feitelijke kwaliteit van de school. Deze zelfbeoordeling kan worden gebruikt om beslissingen te nemen over schoolverbetering, maar ook om derden te informeren over de kwaliteit van het onderwijs. De gegevens die daarvoor nodig zijn worden ontleend aan het systeem voor kwaliteitszorg. De zelfevaluatie vinden we op het tweede niveau van de piramide. Op het derde niveau vinden we collegiale visitaties uitgevoerd door 'peers'. Visitatie is een methodiek waarbij de verschuiving van externe naar interne sturing versterkt wordt, zo werd verondersteld in het proportionaliteitsdebat (zie Q*Primair, 2003). De school kijkt eerst zelf op basis van de eigen opvattingen naar de kwaliteit van het onderwijs. Vervolgens wordt via collegiale visitatie een *feedbackproces* tussen scholen georganiseerd. Daarna kan het gesprek met de inspectie over de eigen kwaliteit worden gehouden. Het is een tussenstap tussen zelfevaluatie en proportioneel toezicht.

Aan de top van de voorkant van de piramide vinden we de externe kwaliteitszorg die afgestemd dient te worden op de verantwoordingsinformatie afkomstig uit de lagen daaronder. De zijkant van de piramide laat zien hoe toezicht en verantwoording samenhangen. De onderste niveaus representeren het interne toezicht zoals beoogd in een educational governance-model. De twee hoogste niveaus kunnen we beschouwen als het externe toezicht²⁵.

Functioneren van het model

Het model van toezicht en verantwoording in het onderwijs zou als volgt moeten functioneren (zie ook Minister van OCW, 2005). Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de borging en ontwikkeling van hun eigen kwaliteit. Zij kunnen daarbij gebruik maken van vormen van interne controle en zelfregulering op basis van interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Interne controle kan worden vormgegeven door een Raad van Toezicht of door een scheiding aan te brengen tussen intern toezicht en het bestuur. Scholen leggen verantwoording af over hun functioneren en maken het hun omgeving mogelijk hen daarop aan te spreken. Dit kan worden vormgegeven door middel van verantwoordingsdocumenten, zoals een zelfevaluatie, en de uitvoering van collegiale consultatie.

Wat betreft het toezicht ligt het fundament bij het interne toezicht op het niveau van de scholen. Het externe toezicht betreft de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen en is aanvullend op het interne toezicht. Het maakt daarbij gebruik van verantwoordingsdocumenten van de school. Hoe beter het interne toezicht functioneert, hoe meer werk er wordt gemaakt van kwaliteitsborgende en verbeterende mechanismen, hoe inzichtelijker de financiële controle en verslaglegging wordt en hoe gericht en proportioneel het externe toezicht kan functioneren.

Het model impliceert dat – indien het systeem van checks and balances op de lagere niveaus niet naar behoren functioneert – het onderwijstoezicht onvoldoende proportioneel kan werken, omdat er gaten tussen de lagen bestaan, bijvoorbeeld vanwege de afwezigheid van of door een gebrekkige horizontale verantwoordingssystematiek. De top van de piramide is dan het vangnet voor het gebrekkig functioneren van de daaronder liggende lagen. Hoe groter de gaten tussen de lagen, hoe beter de top de bodem moet dekken en hoe minder ruimte er is voor proportioneel toezicht. Dat laatste wil

zeggen dat het onderwijstoezicht de gaten moet afdekken, door in het toezicht - desnoods - alle aspecten te betrekken die nodig zijn voor een goed nalevings- en uitvoeringstoezicht.

Beleidsaannames

Het bovenstaande model over toezicht en verantwoording is gebaseerd op verschillende veronderstellingen omtrent het effect van intern en extern toezicht en de rol die verantwoordingsinformatie speelt in horizontale en verticale richting, die in belangrijke mate zijn ontleend aan de beleidsnotitie over Governance in het onderwijs (Minister van OCW, 2005). Te samen vormen deze, zoals ook in hoofdstuk 2 is toegelicht, de aannames die ten grondslag liggen aan de beleids- of programmatheorie over toezicht en verantwoording (Hoogerwerf, 1987; Leeuw, 2003; Klein Haarhuis & Leeuw, 2004). Door de veronderstellingen achter deze theorie te expliciteren in de vorm van 'als....dan' redeneringen is een beoordeling mogelijk van de validiteit van deze aannames en derhalve van de effectiviteit van de beleidstheorie (zie Leeuw, 2003; Ehren, Leeuw & Scheerens, 2005; Fleurke & Huizenga, 1988). Omwille van het betoog beperk ik me tot de aannames die betrekking hebben op de verantwoordingssystematiek en het toezicht²⁶.

Toezicht

Een belangrijke veronderstelling is dat toezicht effect heeft, of het nu intern of extern is. Onder 'effect' versta ik in dit verband dat scholen zich gedragen overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever, het overheidsbeleid en de eigen bedoelingen, leidend tot kwaliteitsverbetering (Werkgroep Effectmeting IG-beraad, 2005). Deze aanname maakt ook deel uit van de reconstructie van de WOT, namelijk dat onderwijstoezicht ertoe leidt dat de kwaliteit van scholen erdoor wordt bevorderd (Ehren, Scheerens & Leeuw, 2005). Dit leidt tot de eerste aanname:

Aanname 1

Als er toezicht wordt gehouden leidt dit tot kwaliteitsverbetering van scholen

Deze aanname impliceert tevens dat eventuele neveneffecten van toezicht beheersbaar zijn. Een van de redenen om in de beleidstheorie een zwaardere wissel te trekken op intern toezicht is het reduceren van onbedoelde neveneffecten van extern toezicht, zoals bijvoorbeeld de vrees dat overheidstoezicht de ontwikkelingen in het onderwijs afremt (zie bijv. Minister van OCW,

2005, p.16; Emmelot, et al., 2004). Hieruit is de volgende aanname af te leiden:

Aanname 2

Als er intern toezicht wordt gehouden dan leidt dit in mindere mate tot onbedoelde neveneffecten dan bij extern toezicht het geval is

Om intern toezicht te kunnen houden moet een scheiding tot stand gebracht worden tussen bestuur en toezicht. Dat toezicht moet gericht zijn op de eigen doelen van de school, maar ook op de naleving van wet- en regelgeving en de uitvoering van overheidsbeleid. Immers, bij zelfstandige organisaties met publieke taken, zoals scholen, ligt het in de rede dat het interne toezicht zich periodiek op de hoogte stelt van de wensen van de minister en daarmee bij het toezicht rekening houdt. Extern toezicht door of namens de minister moet afgestemd worden op de bijdrage die de interne toezichthouder levert, zo is de veronderstelling (zie ook Turkenburg, 2005).

Daarvoor is nodig dat er een transparante verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is tussen de overheid, het bestuur, de interne en de externe toezichthouder. Voorts is het van belang dat het intern toezicht professioneel wordt uitgevoerd en onafhankelijk is van het bestuur en van de school (zie Minister van OCW, 2005).

Aanname 3

Als er intern toezicht wordt gehouden dan gebeurt dit professioneel en onafhankelijk en wordt er ook rekening gehouden met overheidsdoelen

Evaluatie en verantwoording

De volgende veronderstelling is dat scholen zicht hebben op hun eigen functioneren en dat ze dat ook zelf kunnen evalueren. Daarvoor is nodig dat scholen een systeem hebben voor interne kwaliteitszorg op basis waarvan het mogelijk is door middel van een zelfevaluatie verantwoording af te leggen aan de overheid en aan direct betrokkenen, zoals de ouders. Voor wat betreft het functioneren van de verantwoording van het interne toezicht wordt verondersteld dat de verantwoording gericht is op zowel direct betrokkenen (ouders e.d.) als het externe toezicht (zie Minister van OCW, 2005; Hofman et al., 2004, 2005).

Aanname 4

Als scholen een systeem voor interne kwaliteitszorg hebben, dan kunnen zij zich een beeld vormen van hun kwaliteit en daarover verantwoording afleggen aan hun omgeving en de (interne en/of externe) toezichthouder

Invloed van horizontale verantwoordingsinformatie op schoolomgeving

Een andere veronderstelling is dat de verantwoording vanwege de school, zoals een zelfevaluatie, en vanwege het externe toezicht, zoals een kwaliteitskaart, ouders in staat stellen de kwaliteit van de scholen op een juiste manier te beoordelen. Deze veronderstelling ligt ook ten grondslag aan de WOT (zie Ehren, Scheerens & Leeuw, 2005).

Ouders moeten de verantwoordingsinformatie vanwege de school kunnen gebruiken om het functioneren van de school te beïnvloeden; de inspectie moet deze verantwoording kunnen gebruiken om te bepalen wat voor soort toezicht op de school van toepassing is. Op hun beurt moeten ouders de verantwoordingsinformatie van de externe toezichthouder ook kunnen gebruiken om het functioneren van de school te kunnen beïnvloeden. De achterliggende gedachte is dat hierdoor de zelfregulatie en zelfcontrole van de scholen zal worden versterkt (zie bijv. Minister van OCW, 2005).

Aanname 5

Als scholen verantwoording afleggen aan hun omgeving (horizontale verantwoording), dan zal de omgeving van de scholen in staat zijn invloed uit te oefenen op de zelfregulering van de scholen

Aansluiting toezicht op verticale verantwoordingsinformatie

Een volgende veronderstelling die ten grondslag ligt aan de beleidstheorie is dat het toezicht van de inspectie kan aansluiten op de verantwoording van de scholen, zoals een zelfevaluatie of een jaarverslag (zie Minister van OCW, 2005). Dat veronderstelt dat de verantwoording van de school aansluit op de informatiebehoefte van het externe toezicht waardoor het externe toezicht geen eigenstandige gegevensverzameling behoeft uit te voeren en dus proportioneel en steekproefsgewijs kan werken.

Of aansluiting mogelijk is, is afhankelijk van de mate waarin de verantwoordingsinformatie, voldoende dekkend is voor de informatiebehoefte van het externe toezicht en de mate waarin deze voldoet aan de criteria die de externe toezichthouder aan deze informatie stelt (zie Van Bruggen, 2003).

Ook deze aanname ligt ten grondslag aan de WOT (Ehren, Scheerens & Leeuw, 2005)

Aanname 6

Als scholen op basis van hun interne kwaliteitszorgsysteem een verticale verantwoording produceren, dan zal de inspectie in haar toezicht daarop kunnen aansluiten

Indien aan bovenstaande zes aannames kan worden voldaan functioneert het interne toezicht en de horizontale verantwoordingssystematiek naar behoren en is selectief extern toezicht mogelijk. Dat levert in feite de zevende aanname over toezicht en verantwoording op, maar vanwege onduidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen intern en extern toezicht en de selectiviteit van de laatste, is het niet goed mogelijk een aanname te formuleren (zie Turkenburg, 2005; WRR, 2005; Minister van OCW, 2005).

Empirische kennis over toezicht en verantwoording

*'Zelfs wanneer alle experts het eens zijn,
kunnen zij het toch bij het verkeerde eind hebben'*
Bertrand Russell

De hamvraag is natuurlijk of de beleidstheorie over 'Toezicht en Verantwoording' zal werken-zoals-bedoeld. Omdat daar, in de Nederlandse situatie, nog geen onderzoek naar is gedaan, is deze vraag op voorhand niet eenvoudig te beantwoorden. Wel kan worden nagegaan of de aannames die ten grondslag liggen aan deze theorie te onderbouwen zijn met empirisch onderzoek. Immers, naarmate de aannames 'deugen' en 'evidence-based' zijn, is de kans dat de theorie in de praktijk zal werken groter (Van Mierlo, 2000; Klein Haarhuis & Leeuw, 2004).

De eerder genoemde aannames hebben betrekking op de volgende gebieden:

- Effecten van extern en intern toezicht;
- Functioneren van de interne kwaliteitszorg en de zelfevaluatie;
- Invloed van verantwoordingsinformatie op de schoolomgeving;
- Aansluiting van extern toezicht op verantwoordingsinformatie van scholen.

Effecten van extern en intern toezicht

Een eerste aanname die betrekking heeft op het effect van toezicht is dat toezicht resulteert in kwaliteitsverbetering van scholen. Een tweede aanname op het gebied van toezicht betreft de reductie van neveneffecten van extern toezicht als gevolg van intern toezicht. De laatste aanname op dit gebied heeft betrekking op de professionaliteit en onafhankelijkheid van het interne toezicht.

Extern toezicht

Uit een overzicht van binnenlandse en buitenlandse studies naar de effecten van extern toezicht van De Wolf & Janssens (2005) blijkt dat er empirische gegevens zijn over:

- Tevredenheid over inspectiebezoeken
- Effecten op de kwaliteit van het onderwijs
- Neveneffecten van toezicht

Tevredenheid over inspectiebezoeken

Op basis van het zogenaamde satisfactieonderzoek, onderzoek naar de tevredenheid van de betrokkenen met het inspectiebezoek, concluderen De Wolf & Janssens (2005) dat scholen doorgaans tevreden zijn met en over inspectiebezoeken. Vrijwel alle binnenlandse en buitenlandse studies op dit terrein tonen aan dat zo'n 80% van de direct betrokkenen (docenten, schoolleiders) tevreden is over het externe onderwijstoezicht en van mening is dat inspectiebezoeken nuttig voor de school zijn (zie ook Emmelot, et al., 2004 en Hofman et al., 2004).

Effecten op de kwaliteit van het onderwijs

Scholen mogen dan doorgaans zeer tevreden zijn met het externe toezicht, maar de vraag is of toezicht ook effect heeft op de inhoud, de organisatie en de opbrengsten van het onderwijs. Op 50 tot 70% van de scholen blijkt onderwijstoezicht te leiden tot positieve gedragsbeïnvloeding van leraren en schoolleiders en tot veranderingen in het schoolbeleid (De Wolf & Janssens, 2005). Echter, deze gedragsbeïnvloeding en veranderingen in het schoolbeleid als gevolg van toezicht leiden doorgaans niet tot verbetering van de leerprestaties. Verschillende onderzoekers vinden een negatief effect van inspectiebezoeken op de examenresultaten van leerlingen in Engeland (zie verder De Wolf & Janssens, 2005). Recent onderzoek toont aan dat toezicht in Nederland geen negatief effect heeft op leerprestaties in het basisonderwijs, maar verwachte positieve effecten zijn ook niet gevonden (Luginbuhl, Webbink & De Wolf, 2005).

Neveneffecten van toezicht

De beleidstheorie gaat tevens uit van de aanname dat neveneffecten van toezicht beheersbaar zijn, of in ieder geval dat intern toezicht de neveneffecten van extern toezicht reduceert. Als vermeende neveneffecten worden vaak genoemd 'window dressing', 'gaming', indicatorfixatie, 'teaching to the test' en 'teaching to inspection' (De Wolf & Janssens, 2005). Op stelselniveau kan onderwijstoezicht ertoe leiden dat scholen steeds meer op elkaar gaan lijken (isomorfisme) omdat toezicht de innovatie in het onderwijs zou afremmen en aanstuurt op onderwijs dat is afgestemd op het waarderingskader van de inspectie (zie Power, 1994²⁷; Emmelot, e.a., 2004; Hargreaves, 1995). Dit wordt ook wel eens 'inspectiegericht onderwijs' genoemd. Voor inspectiebezoeken geldt verder dat deze naar verwachting stress opleveren bij leraren en schoolleiders.

Onderzoek naar effecten van extern toezicht wijst duidelijk op het bestaan van bepaalde neveneffecten veroorzaakt door het openbaar maken van gegevens over scholen en door de uitvoering van schoolbezoeken (zie De Wolf en Janssens, 2005). Er bestaat met name empirische evidentie voor bewuste strategische gedragingen van scholen ofwel 'gaming' als gevolg van (openbare) verantwoordingsystemen en/of prestatie-indicatoren. Het gaat hier veelal om onderzoek naar het uitsluiten van leerlingen van toetsdeelname om de gemiddelde toetsscores van een school 'op te krikken', een verschijnsel dat in de literatuur 'reshaping the testpool' wordt genoemd. Daarnaast hebben Jacob en Getzler (2002, geciteerd in De Wolf & Janssens, 2005) aangetoond dat de introductie van openbare prestatie-indicatoren ook leidt tot meer fraude met toetsscores²⁸.

Onderzoek naar neveneffecten van inspectiebezoeken tonen twee neveneffecten aan: 'window dressing' en het optreden van stress tijdens een inspectiebezoek (De Wolf & Janssens, 2005). Er zijn aanwijzingen dat scholen 'een toneelstukje opvoeren' tijdens het schoolbezoek en dat er ook regie plaatsvindt op de voorbereiding van het schoolbezoek. In veel (voornamelijk survey-) studies geven scholen aan dat ze inspectiebezoeken als stressvol ervaren²⁹.

Over andere neveneffecten van extern toezicht bestaat volgens De Wolf & Janssens (2005) geen of onvoldoende empirische evidentie. Onderzoek naar strategisch gedrag, zoals 'teaching to inspection', is zeer schaars. Het optreden van dit neveneffect ligt theoretisch voor de hand, maar empirische evidentie ontbreekt. Ook over neveneffecten op stelselniveau is weinig bekend, zoals de aanname dat door toezicht scholen op elkaar gaan lijken (isomorfisme), dat toezicht sturend werkt op het onderwijs of scholen beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden (zie ook Emmelot et al., 2004; Karsten, Dijkstra & Bosker, 2004; Hofman et al., 2004, 2005).

Intern toezicht

Naar de effecten van intern toezicht in het onderwijs is weinig onderzoek gedaan, omdat dit nog een betrekkelijk jong verschijnsel is in onderwijsland (zie Hooge, 2004). Dat geldt trouwens ook voor onderzoek naar governance in andere delen van de publieke sector (Algemene Rekenkamer, 2004, p. 49³⁰). Indien aan het interne toezicht dezelfde eisen gesteld worden als aan het externe toezicht, namelijk dat het professioneel wordt uitgevoerd en onafhankelijk van karakter is, is er op voorhand geen reden te veronderstellen dat de effecten van het interne toezicht op schoolniveau anders zullen zijn

dan van het externe toezicht.

Het is echter de vraag of intern toezicht aan dezelfde eisen kan voldoen als welke voor het externe toezicht gelden, zoals geïndiceerd door de aanname over het functioneren van intern toezicht (WRR, 2005, p.192).

Dat de professionaliteit van leken-toezicht geen vanzelfsprekende zaak is blijkt uit onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht op scholen, zoals in Nieuw-Zeeland en in het Verenigd Koninkrijk (zie Robinson, Ward & Timperley, 2003).

In Nieuw-Zeeland maken al ruim 15 jaar ouders deel uit van raden van toezicht. Uit onderzoek (Robinson & Timperley, 2004) is gebleken dat het functioneren van ouders-als-toezichthouders binnen een governance-model ernstig wordt beperkt vanwege gebrek aan kennis en vaardigheden die nodig zijn om onafhankelijk toezicht te houden. Leken-toezichthouders blijken bijvoorbeeld niet in staat de rapportages van hun schoolleiders over de kwaliteit van hun scholen naar behoren te kunnen interpreteren. Zij kunnen daarvoor hun rol als toezichthouder niet goed vervullen waardoor de horizontale verantwoordingsfunctie van het governance-model op losse schroeven komt te staan.

Dat ook de onafhankelijkheid van intern toezicht onder druk staat wordt gerapporteerd uit ander onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in het publieke en private domein. Het intern toezicht heeft de neiging vooral de eigen belangen te behartigen ten koste van het algemeen of overheidsbelang (Berg, 1978; Cheffins, 1997; Deakin & Cook, 1999; Algemene Rekenkamer, 2004; Baarsma, 2005)³¹. Voorts ambiëren raden van toezicht liever een adviseursrol dan zich als toezichthouder te profileren (zie bijv. Luursema et al., 2003; De Ridder, 2004; Max Goote Kenniscentrum BVE, 2005³²). Dergelijk gedrag leidt volgens Power (1997, p.123) tot 'the production of comfort'.

Over de afstemming tussen intern en extern toezicht zijn geen empirische gegevens bekend. Wel hebben we in Nederland enige ervaring met extern en intern toezicht *avant la lettre*. Tussen ongeveer 1900 en 1975 functioneerde de gemeentelijke onderwijsinspecteur als een schakel tussen het rijks-schooltoezicht en de scholen (Dodde, 2001, p. 436-439). De functie van gemeentelijk inspecteur is uiteindelijk opgedoekt, omdat er allerlei spanningen waren tussen en overlappingsen in de taakuitoefening en de beoordelingen van scholen van beide inspecties. Maar ook tussen de gemeentelijk inspecties en het gemeentelijk apparaat waartoe ze behoorden, ontstonden

spanningen vooral over het gemeentelijke onderwijsbeleid. De min of meer onafhankelijke positie van de gemeentelijke inspecteur werd door het bestuursapparaat als hinderlijk ervaren (ibid, p. 439). Deze inspecteurs verloren uiteindelijk hun toezichtfunctie en werden onderdeel van het gemeentelijke bestuursapparaat.

Conclusies

Op de vraag of toezicht leidt tot kwaliteitsverbetering van scholen kan op grond van empirische evidentie strikt genomen alleen iets gezegd worden over het effect van extern toezicht. Over het algemeen vinden scholen dat inspectiebezoeken nuttig zijn voor de school. Over de uitvoering ervan is men doorgaans zeer tevreden. Scholen rapporteren gebruik te maken van inspectiegegevens in hun schoolontwikkelingsbeleid en zijn ook van mening dat er een positieve invloed is op het gedrag van leraren. Of dit ook leidt tot verbetering van de leerresultaten van leerlingen, is een andere kwestie. Het bewijs is niet eenduidig: er zijn ook aanwijzingen van een negatief verband tussen toezicht en leerresultaten.

De conclusie van de WRR (WRR, 2005, p. 243 en 246) dat er sprake is van overbelasting van het toezicht, dat de leereffecten beperkt zijn en dat de werkwijze niet doeltreffend is, kan, althans voor het onderwijs, niet met empirische gegevens ondersteund worden. Dat geldt ook voor de conclusie uit de beleidsnotitie 'Governance in het onderwijs' dat het onderwijstoezicht inhoudelijke onderwijsinnovaties beperkt (Minister van OCW, 2005, p. 16). Verondersteld mag worden dat de effecten en neveneffecten van extern toezicht in beginsel ook van toepassing zijn op intern toezicht indien dit professioneel wordt uitgevoerd. Er zijn sterke aanwijzingen dat aan de professionaliteit en de onafhankelijkheid van intern toezicht getwijfeld kan worden.

Functioneren van de interne kwaliteitszorg in en het afleggen van verantwoording door scholen

Een belangrijke aanname in de beleidstheorie over toezicht en verantwoording is dat scholen, door middel van kwaliteitszorg, zicht hebben op het eigen functioneren en hier een goede zelfevaluatie van kunnen maken, waarmee ze zich kunnen verantwoorden. Alom wordt erkend dat kennis over school- en leerlingengegevens op twee manieren dienstig is voor de schoolontwikkeling. Ten eerste als een basis voor een transparante externe verantwoording voor de gemeenschap en de overheid en ten tweede als een basis voor verbetering van leren en onderwijzen (zie voor een overzicht Hofman et al., 2004).

Stand van zaken kwaliteitszorg

Een grootschalig onderzoek (Hofman et al., 2004, 2005) naar de stand van zaken van kwaliteitszorg in het basisonderwijs laat zien, dat er grote verschillen zijn tussen scholen. Er zijn vier groepen van scholen te onderscheiden. De eerste groep beslaat 7% van de Nederlandse basisscholen en daar is kwaliteitszorg nog nauwelijks aan de orde. Daar tegenover staat een groep van 30% waar de kwaliteitszorg in een vergevorderd stadium is: zij houden zich actief bezig met positiebepaling enerzijds en schoolontwikkeling anderzijds. Er zijn aanwijzingen dat op deze scholen ook een positief verband bestaat tussen de kwaliteitszorg en de kwaliteit van het onderwijs (Hofman & Dijkstra, 2005). Verder zijn nog twee groepen scholen te onderscheiden die tussen deze beide in zitten.

Uit het onderzoek van Hofman c.s (2004), maar ook dat van de Inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2004, 2005), blijkt dat er een groep is van 50% van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs waar de kwaliteitszorg nog in een beginstadium is (zie ook Emmelot, e.a., 2004; Onderwijsraad, 2004). Scholen die een goed ontwikkeld kwaliteitszorgsysteem hebben (ca. 30%) beschikken hiermee in principe over de voorwaarden om een goede zelfevaluatie te produceren.

Geconcludeerd kan worden dat anno 2005 ongeveer de helft van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs niet over toereikende gegevens beschikt om zichzelf te kunnen beoordelen.

De kwaliteit van de zelfevaluatie

Binnen de beleidstheorie speelt het zelfonderzoek in de vorm van de zelfevaluatie een belangrijke rol omdat het een verantwoordingsfunctie vervult voor zowel ouders als de inspectie. Het vormt ook een schakel tussen intern en extern toezicht, omdat volgens de WOT de zelfevaluatie een belangrijk verantwoordingsdocument is om het externe toezicht af te stemmen op de scholen.

Naar de kwaliteit van zelfevaluaties is nog betrekkelijk weinig onderzoek gedaan. Dat is op zichzelf niet zo verwonderlijk omdat het hele systeem van kwaliteitszorg in het onderwijs nog in ontwikkeling is en daarmee ook de zelfevaluatie (zie voor de Nederlandse situatie: Hofman, et al., 2004, en voor de situatie in het buitenland: Eurydice, 2004 en Nevo, 2002). Toch valt er over de kwaliteit van zelfevaluaties en de effecten van verantwoordingsinformatie wel het nodige op te merken. Scriven (1991, p. 228) bijvoorbeeld merkt op dat “the results of self-evaluation are notoriously unreliable”.

Volgens Slegers, Blok & Karsten (2005) blijkt uit een eerste analyse van PO-scholen die participeren in het Ziezo-project dat scholen nog weinig ervaring hebben met zelfevaluatie, dat deze vooral gericht zijn op datgene wat de inspectie belangrijk vindt en dat er nog veel verschillen zijn tussen de scholen in kwaliteit en inhoud van de zelfevaluaties. Ook in Vlaanderen wordt erop gewezen dat scholen een aantal basisvaardigheden en mechanismen missen om zich te kunnen verantwoorden (Ministerie Vlaamse Gemeenschap, 2003, 2005; Arnouts, 2002; Van Petegem & Vanhoof, 2004). Volgens Verhoeven (2000) ontbreekt het de modale school aan een zelfevaluatiecultuur. De gemiddelde Vlaamse school bevindt zich nog op het niveau van het beschrijven van specifieke onderdelen van de school zonder zichzelf te beoordelen.

Devos & Verhoeven (2003) rapporteren in hun onderzoek over de gebrekkige kwaliteit van zelfevaluaties. Zij onderzochten of scholen in staat zijn zich op een onafhankelijke manier een beeld te vormen van hun eigen functioneren en daarop adequate verbeteringsacties uit te voeren. Uit het onderzoek bleek dat de analyses en interpretaties worden beïnvloed door de institutionele context waarin de scholen opereren en dat het al dan niet uitvoeren van verbeteracties niet altijd gebaseerd was op de uitkomsten van de zelfevaluaties. De kritische blik van een buitenstaander is nodig om de school te behoeden voor blinde vlekken en het nemen van gefundeerde beslissingen over schoolverbetering, zeker als het gaat om de rol en positie van de schoolleider daarin (zie ook Fullan, 2001, p.91).

Ook vanuit andere disciplines wordt gerapporteerd dat verantwoordingsdocumenten leiden tot (rapportage van) suboptimale beslissingen over verbeteracties (Adelberg, Shelson & Batson, 1978, Maclaughlin & Riesman, 1986 en Jackall, 1988, geciteerd in Bovens, 2004). Omdat 'de buitenstaander' meeleest bestaat de neiging in verantwoordingsdocumenten niet te rapporteren over risicovolle beleidsbeslissingen gericht op prestatieverbetering om zich te kunnen beschermen tegen misverstanden en kritiek van buitenaf (Behn, 2001). Daarnaast bestaat de neiging de rapportage naar de eigen hand te zetten en een beter beeld te presenteren dan in werkelijkheid het geval is, zo is geconstateerd in onderzoek naar het functioneren van het Amerikaanse onderwijs accountabilitysysteem (Behn, 2002). Ook De Wolf & Janssens (2005) rapporteren dat het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van scholen tot ongewenste effecten leidt waardoor aan de kwaliteit van verantwoordingsinformatie getwijfeld kan worden.

Conclusie

Anno 2005 is ongeveer de helft van de scholen in Nederland niet in staat een beeld te vormen van hun kwaliteit, omdat ze daarover geen systematische gegevens verzamelen. Van de andere scholen die wel over een kwaliteitszorgsysteem beschikken, heeft een uitermate klein deel een zelfevaluatie beschikbaar.

De geraadpleegde onderzoeksliteratuur laat zien dat zelfevaluaties en andere verantwoordingsdocumenten allerlei kleine en grote tekortkomingen vertonen waardoor getwijfeld kan worden aan de realiteitswaarde ervan.

Dit beïnvloedt de mate waarin deze documenten geschikt zijn om verantwoording af te leggen aan de inspectie, maar ook aan de ouders.

Invloed van verantwoordingsinformatie op de schoolomgeving

Een vijfde aanneme gaat in op de invloed van de ouders en leerlingen op scholen als gevolg van verantwoordingsinformatie. De beleidstheorie gaat ervan uit dat informatie beschikbaar gesteld door het toezicht, zowel extern als intern, of door de school, ouders in staat stelt scholen op een juiste manier te beoordelen en daarop invloed uit te oefenen. Het gaat hier om verantwoordingsdocumenten over de kwaliteit van de school, zoals bijvoorbeeld inspectierapporten, kwaliteitskaarten, schoolgidsen en jaarverslagen. Deze documenten worden geacht ouders in staat te stellen meer gefundeerd een (andere) school te kiezen of met de school in gesprek te raken over de geleverde of gewenste kwaliteit. Dit verschijnsel staat bekend als 'exit' en 'voice' (Hirschman, 1970, p. 79; Meijer, 2004).

Er is betrekkelijk veel onderzoek gedaan naar effecten van de publicatie van openbare prestatie-indicatoren op het keuzegedrag van ouders en leerlingen en op de dialoog met scholen (zie De Wolf & Janssens, 2005). De resultaten van deze studies (Dijkstra et al., 2001; Janssens & Visscher, 2004; Visscher, 2004) leiden in ieder geval tot de conclusie dat ouders en leerlingen zich bij schoolkeuze weinig gelegen laten liggen aan openbare prestatie-indicatoren, zoals een kwaliteitskaart. Ook in de dialoog tussen ouders en school spelen openbare prestatie-indicatoren een sterk ondergeschikte rol, zelfs als ze daar expliciet voor zijn bedoeld, zoals inspectierapporten en kwaliteitskaarten. Mogelijke verklaringen voor de beperkte impact van dit soort informatie hebben betrekking op enerzijds de beperkingen in de schoolkeuzemogelijkheden van ouders (zie Dijkstra et al., 2001). Anderzijds zijn er ook aanwijzingen dat de inhoud van deze informatie en de toegankelijkheid (websites) voor ouders problemen opleveren.

In de onderzoeksliteratuur wordt veelvuldig gewezen op een mismatch tussen preferenties en normen van ouders, de school, de inspectie en de overheid als het gaat om informatie over de kwaliteit van scholen (Dijkstra et al., 2001; Vogels, 2002; Janssens & Visscher, 2004; Visscher, 2004; Meijer, 2004). Deze mismatch wordt veroorzaakt door perspectiefverschillen in wat door deze groepen onder onderwijskwaliteit wordt verstaan. De informatie die scholen of de overheid geven over de kwaliteit van het onderwijs strookt niet met de informatie die ouders nodig hebben. Zo hebben ouders meer behoefte aan indicatoren van zachte kwaliteitskenmerken (veiligheid, schoolklimaat, e.d) dan aan harde kenmerken, zoals leerresultaten en de kwaliteit van het onderwijsproces. Het zijn met name deze kenmerken die veelal in inspectierapporten of op kwaliteitskaarten worden gepubliceerd. Mogelijk is deze mismatch ook een (gedeeltelijke) verklaring voor het feit dat openbare prestatie-indicatoren weinig of geen effect hebben op de dialoog van ouders met scholen (Cossey & Verhaeghe, 2000; Dijkstra e.a., 2001; Vanhoof, 2004; Janssens & Visscher, 2004; Visscher, 2004; Meijer, 2004).

Naast een mogelijke mismatch tussen relevante prestatie-indicatoren voor de school, de ouders en de overheid, wordt de bruikbaarheid van prestatie-indicatoren door ouders mogelijk ook beperkt door het feit dat 'leken' niet altijd in staat zijn (of worden gesteld) prestatie-indicatoren goed te interpreteren (Veenstra, Bleker & Knuver, 2004; Janssens & Visscher, 2004; Robinson et al., 2003, 2004; Meijer, 2004). Een fraaie illustratie hiervan is te vinden in het SCP-onderzoek 'Kinderen in Nederland'. Daaruit blijkt dat ouders de prestaties van hun eigen kinderen in de basisschoolleeftijd behoorlijk overschatten. Slechts 5% van de ouders heeft de indruk dat hun kinderen onderpresteren, de rest denkt dat hun kind op gemiddeld of hoger niveau presteert.

Voorts wijst onderzoek ook steeds uit dat de betekenis en de beschikbaarheid van dergelijke informatie duidelijk naar ouders gecommuniceerd moet worden (zie bijv. Janssens & Visscher, 2004; Dudok, 2004; Meijer, 2004).

Dat de kennis die ouders over scholen hebben op basis van verantwoordingsinformatie niet leidt tot directe beïnvloeding van scholen, betekent overigens niet dat dergelijke informatie voor de school geen betekenis heeft. Er zijn wel degelijk aanwijzingen dat deze informatie de scholen zelf stimuleert hun kwaliteit te verbeteren (De Wolf en Janssens, 2005). Zo blijken schoolleiders vanwege eventuele reputatieschade wel gevoelig voor informatie op kwaliteitskaarten (Meijer, 2004) en is er in de VS ook een positief

effect geconstateerd van het accountability-beleid op de toetsscores van leerlingen (zie De Wolf & Janssens, 2005; Karsten, Dijkstra & Bosker, 2004).

Voorts blijkt uit onderzoek onder ouders naar hun betrokkenheid bij de school dat hun rol ten aanzien van de school afhankelijk is van de schoolloopbaanfase van hun kinderen en van situaties waarin contact met de school noodzakelijk is. De voorkeur voor de ene of andere rol is ook afhankelijk van de achtergrond van de ouders en is op basisscholen weer anders dan op scholen voor voortgezet onderwijs. Bovendien wensen lang niet alle ouders als partner of participant bij het onderwijs betrokken te worden. Ouders hebben bovendien de belangen van hun eigen kinderen voor ogen en in veel mindere mate het belang van de school (zie bijv. Vogels, 2002). Ouders willen door contacten met scholen de belangen van kinderen niet in gevaar brengen (Laemers, 2002). Dit vormt mogelijk mede een verklaring van het gegeven dat informatie over de kwaliteit van scholen door ouders niet of nauwelijks wordt gebruikt om het beleid van de school te beïnvloeden.

Conclusie

Ondanks het feit dat verantwoordingsinformatie over de kwaliteit van het onderwijs door de overheid, de media of de scholen met de beste bedoelingen openbaar wordt gemaakt, blijkt stevast uit onderzoek dat de impact ervan op ouders relatief gering is. Deze informatie speelt een ondergeschikte rol in het schoolkeuzeprocess en ook in de mogelijkheid voor ouders om op enigerlei wijze invloed uit te oefenen op het onderwijs.

Het is overigens de vraag of ouders een sterkere positie wensen of kunnen krijgen in het onderwijsveld dat zich steeds verder professionaliseert. Niet alleen omdat ouders niet deskundig genoeg zijn, maar ook omdat ze via hun kinderen afhankelijk zijn van de school.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd geen hoge verwachtingen te koesteren dat verantwoordingsinformatie over scholen ertoe zal leiden dat ouders hierdoor een grotere invloed krijgen op het reilen en zeilen van scholen (zie ook de bevindingen van de reconstructie van de beleidstheorie van de WOT door Ehren, Scheerens & Leeuw, 2005).

Aansluiting extern toezicht op de zelfevaluaties en de verantwoording van scholen

Reeds lang is in discussie in welke mate de inspectie haar gegevensverzameling zou moeten afstemmen op gegevens over de kwaliteit die scholen zelf tot hun beschikking hebben, al was het maar om de bevragsingslast voor

scholen te reduceren. In de WOT is de verhouding geregeld tussen de interne en de externe kwaliteitsbewaking van het onderwijs via het proportioneel toezicht. Dit veronderstelt dat scholen en besturen via zelfevaluaties in staat zijn om zelf de kwaliteit van het onderwijs dat ze aanbieden in beeld te brengen. De inspectie is wettelijk verplicht gebruik te maken van beschikbare zelfevaluaties, dit als een van de middelen om het externe toezicht proportioneel op de scholen af te stemmen (WOT, 2000).

Volgens verschillende auteurs (House, 1973; Nevo, 2000; Arnouts, 2002, MacBeath, 1999; Rudd & Davis, 2000; Eurydice, 2004; Kyriakides & Campbell, 2004) kunnen zelfevaluaties en extern toezicht elkaar versterken omdat de school en de toezichthouder er beide beter van worden. De zelfevaluatie-activiteiten van scholen blijken een goede basis te kunnen vormen voor het inrichten van het toezicht door de inspectie. Interne evaluatie maakt scholen bewust van hun sterke en zwakke kanten, verhoogt hun professionaliteit en vormt vaak een aanzet tot verbeteringsprocessen. Scholen zullen na een degelijk doorgevoerde zelfevaluatie zelfbewuster en kritischer tegen externe evaluatie aankijken. Het betrekken van zelfevaluaties bij het toezicht komt de diepgang en daarmee de kwaliteit van het toezicht ten goede. De externe evaluator krijgt daarnaast een comfortabele opstap wanneer hij gebruik kan maken van de gegevens van een interne evaluatie.

De vraag is echter of zelfevaluaties en extern toezicht wel op elkaar afgestemd kunnen en moeten worden. Wil het externe toezicht gebruik kunnen maken van de informatie die besloten ligt in de verticale verantwoording van de school dan dient deze informatie in de eerste plaats dekkend te zijn voor (onderdelen van) het waarderingskader dat het externe toezicht hanteert. In de tweede plaats dient de informatie te voldoen aan de kwaliteitseisen die het externe toezicht stelt aan de informatie die zij nodig heeft. Het ligt immers voor de hand dat het externe toezicht ten behoeve van de oordeelsvorming dezelfde kwaliteitseisen stelt aan zowel gegevens die zij zelf verzamelt, als aan gegevens die door derden zijn verzameld en gerapporteerd (Eurydice, 2004; Scheerens et al., 2005).

Een overzicht van het soort eisen dat te stellen is aan zelfevaluaties en aan de verantwoordingsinformatie is te vinden in respectievelijk Dijkstra et al. (2001) en de Joint Committee on Standards for Educational Evaluations (1981).

Er bestaan vanuit verschillende invalshoeken aanwijzingen waaruit blijkt dat de afstemming tussen zelfevaluaties van scholen en het externe toezicht op

z'n minst problematisch zal blijven (zie ook Leeuw, 2003; Karsten, Dijkstra & Bosker, 2004; Kyriakides & Campbell, 2004). Dat heeft vooral te maken met verschillen in het doel, de inhoud en de werkwijze van interne respectievelijk externe evaluatie, verantwoording en toezicht. In een onderzoek van de Europese Commissie naar externe en interne evaluaties binnen de Europese Gemeenschap wordt hierover het volgende opgemerkt (Eurydice, 2004, p 133):

In the majority of countries, schools are not obliged to use external evaluation criteria when they carry out internal evaluation. Yet it may sometimes be strongly recommended that they should do so. Where this occurs, external evaluators possess a rich source of information suitable for their own terms of reference. However, it should be noted that the task of information gathering may be very laborious for the school and not necessarily correspond to its own concerns. The temptation to play down problems in order to obtain a good external evaluation report may also result in certain omissions. If external evaluators attempting to obtain fully accurate information have to repeat the evaluation with reference to the same criteria in the interests of objectivity, duplicating the information-gathering and analytical phase in this way to satisfy national criteria makes little sense given its cost in time and energy. One might, therefore, be tempted to opt for a participatory approach in which evaluation criteria are drawn up by the school on an entirely autonomous basis, though naturally with due regard for local and national objectives. External evaluators for their part should also take account of the evaluation criteria and objectives drawn up by schools during internal evaluation so that they are able, if necessary, to qualify their own judgment.

Er is veel geschreven over de verschillen en overeenkomsten tussen evaluatie, verantwoording en toezicht 'van binnenuit' en 'van buitenaf'. Het gaat hierbij om de relaties tussen:

- interne en externe evaluaties (Hofstee, 1982; Love, 1991; House, 1992; Nevo, 2001; Macnab, 2004; Eurydice, 2004)
- audits, inspecties en evaluaties (Power, 1995; Wisler, 1996; Maclaughlin, 2001; Davis & White, 2001; Public Audit Forum, 2002),
- intern- en externgerichte verantwoording (Behn, 2002; Bovens, 2004; Algemene Rekenkamer, 2004).

Deze discussies analyserend valt op dat de verschillen tussen intern en extern te maken hebben met het feit dat *intern* veelal wordt geassocieerd met een *tussentijdse evaluatie* die gericht is op *aanpassing en verandering* van

onderdelen van 'iets' en door *direct betrokkenen* wordt uitgevoerd (formatief). Bij *extern* wordt gedacht aan een evaluatie die gericht is op een *finale beoordeling* van de stand van zaken om te beslissen of *het geheel* kan doorgaan of moet worden stopgezet en meestal *door derden* wordt uitgevoerd (summatief). Methodisch-technisch gezien betreft het hier echter graduele verschillen (zie Hofstee, 1982). De kern van het onderscheid zit in de belangen die ermee gemoeid zijn. Intern evalueren is meestal in het belang van degenen die iets uitvoeren, terwijl extern evalueren vooral in het belang is van degene die 'betaalt' en wil weten wat het resultaat is. Uitvoerenden hebben er belang bij te evalueren om de voortgang te monitoren of problemen op te sporen en aan te pakken, terwijl de 'betaler' graag wil weten of een product aan de gestelde eisen voldoet. Uitvoerenden hebben de neiging vooral te werken vanuit het verbeterperspectief en in veel mindere mate vanuit een verantwoordingsperspectief. Dit verschijnsel is door Hofstee (1982) ooit de 'formatieve samenzwering' genoemd.

De belangentegenstelling tussen intern en extern is bepaald niet triviaal of fictief als het om toezicht gaat. De vraag is of er tussen interne en externe kwaliteitszorg, respectievelijk intern en extern toezicht zodanige spanningsvelden zijn dat er altijd afstemmingsproblemen (blijven) bestaan (Power, 1995; Robinson et al. 2004; Veenstra, Bleker & Knuver, 2004; Kyriakides & Campbell, 2004). De Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2004) maar ook de Algemene Rekenkamer (2004) zijn van mening dat beide systemen naast elkaar dienen te blijven bestaan en dat er hooguit sprake is van complementariteit.

Spanningsvelden

Als sterk punt van extern toezicht wordt de objectiviteit en de onafhankelijkheid genoemd, welke beduidend minder aanwezig is bij interne kwaliteitszorg of intern toezicht. Tussen beide vormen van kwaliteitszorg bestaan daarnaast perspectiefverschillen in doel en functie (Eurydice, 2004). Extern toezicht is niet alleen gericht op de individuele school, maar ook op het onderwijsbestel, terwijl interne kwaliteitszorg zich beperkt tot de scope van de eigen school. Extern toezicht richt zich op overheidswet- en regelgeving, overheidsbeleid en algemeen belang. Intern toezicht richt zich vooral op zelfregulering, eigen beleid en eigen belangen. Extern toezicht is primair gericht op accountability en secundair op schoolverbetering. Bij interne kwaliteitszorg ligt dat geheel anders (zie Power, 1995; Eurydice, 2004). Meer in het algemeen worstelt men met vragen over de relatie tussen zelfevalua-

tie van scholen en extern toezicht. Het gaat hier om het vinden van een goed evenwicht tussen aan de ene kant schoolverbetering versus verantwoording en aan de andere kant de inhoud en vorm van die zelfevaluatie (zie Q*primair, 2004).

Vanwege de perspectiefverschillen is ook de informatiebehoefte bij extern toezicht anders georiënteerd dan bij interne kwaliteitszorg. De criteria waarlangs de ene partij evalueert zijn niet dezelfde als van de andere partij die de gegevens wil gebruiken (zie figuur 3.)

Characteristics of the internal and external evaluations of schools which are common to most countries covered by the study, 2000/01	
<p><i>Internal evaluation</i></p> <p>Gather information on the functioning of a school (via discussions, questionnaires) and sometimes on the basis of pupil attainment (via national data)</p> <p>Analyse the situation with respect to local and national objectives or identify strengths and weaknesses</p> <p>Draft an evaluation report, as well as a proposal for improvement or fresh objectives, for the school and the external evaluator</p> <p>Implement changes at school level</p>	<p><i>External evaluation</i></p> <p>Gather information on the functioning of a school (via interviews, the study of documents, including the internal evaluation report, visits) and on the basis of pupil attainment (via national data)</p> <p>Analyse the findings with respect to national objectives and the performance of other schools, and formulate a judgment regarding the means adopted (sometimes with reference to predetermined list of evaluation criteria)</p> <p>Draft an evaluation report for the school and also prepare a report for the education authorities</p> <p>Monitor the implementation of changes by schools and often contribute to discussion at central level on the regulations needed to improve the education system as a whole</p>
<p>Main responsibility: Identify means for improving quality</p>	<p>Main responsibility: Monitor the quality of performance and ensure that improvements are indeed introduced</p>

Figuur 3 Kenmerken van interne en externe evaluatie (Eurydice, 2004, p. 132)

Onafhankelijkheid

Niet alleen voor extern toezicht geldt dat het onafhankelijk dient plaats te vinden van de school waarop het betrekking heeft en van het beleid. Dat geldt ook de zelfevaluatie of voor andere verantwoordingsdocumenten van de school. Van een onafhankelijke evaluatie is sprake als de evaluatiecriteria

zijn gebaseerd op opvattingen over de intrinsieke kwaliteit van de school en als de oordelen van de school niet ontleend zijn aan opinies van de school zelf of die van beleidsverantwoordelijken (Laros, 1992). Omdat zelfevaluaties worden uitgevoerd door de school zelf is een onafhankelijke uitvoering van de evaluatie een probleem (zie Power, 1995; Devos & Verhoeven, 2003). Ook in ander verband is gerapporteerd dat binnen sterke homogene organisaties percepties een sterk naar binnen gericht karakter hebben (zie bijv. Reed & Hughes, 1992; Pandy, Boland & Thomas, 1988).

Focus

Veelal wordt uitgegaan van de aanname dat kwaliteitszorg twee invalshoeken kent, de bepaling en beoordeling van kwaliteit (accountability) enerzijds en het ontwikkelen en verbeteren (improvement) van organisaties anderzijds. Het ligt voor de hand dat de inspectie vooral gebaat is bij informatie vanuit het accountability-perspectief en in veel mindere mate vanuit het andere perspectief. Vanuit de school gezien ligt dit heel anders. Interne kwaliteitszorg is uit de aard der zaak vooral gericht op het verbeteringsperspectief, verantwoording is een afgeleid bijproduct (Chelimsky & Shadish, 2000; Karsten, Dijkstra & Bosker, 2004, Scheerens et al., 2005). Dat blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van Hofman c.s (Hofman et al., 2004) naar het functioneren van de kwaliteitszorg in Nederland. Scholen vinden de verantwoordingsfunctie die gekoppeld is aan interne kwaliteitszorg minder belangrijk dan de verbeterfunctie.

Het is zeer de vraag of beide perspectieven verenigbaar zijn (Behn, 2002; Bovens, 2004). De overlap zal nooit perfect zijn (Hofman et al., 2004; Scheerens et al., 2005; Kelchtermans & Vandenberghe, 1997, 2000; Verhaeghe, 1997; Van den Broeck & Verhoeven, 1996; Ruth & Davis, 2000; Kyriakides & Campbell, 2004). Over de verschillen tussen beide perspectieven wordt in het Europese onderzoek waarin verschillende systemen voor interne en externe kwaliteitszorg nader zijn geanalyseerd, het volgende opgemerkt (Eurydice, 2004, p. 131):

In external evaluation, the main emphasis is on the judgment. This has to take account of a big body of information in order to be as comprehensive as possible (which sometimes involves defining lists of evaluation criteria) and as objective as possible (with the use on occasions of standard grading scales). The judgment should also provide for feedback to the school, but very often to

the central education authority too. The provision of advice or the implementation of change at school level are two aspects of the remit of external evaluators that appear to be less developed. Where a proposal for the improvement of quality has to be drafted, this is the responsibility of the school concerned. In internal evaluation, the main emphasis is on change. Among the points of reference for determining criteria in education are very frequently the aims or educational policies established by schools. The internal evaluation report is often associated with the drafting of a quality improvement proposal or the identification of fresh objectives specific to a particular school. Participation by the school community (the school head, teachers, parents, etc.) means that problems can be identified more effectively, as it boosts the level of acquiescence and involvement in the implementation of change.

Uit het onderzoek van Hofman c.s (Hofman et al. 2004) blijkt overigens dat het scholenveld nauwelijks problemen heeft met het perspectief van waaruit de inspectie naar de kwaliteit van het onderwijs kijkt. Wel valt op dat bijna alle scholen vinden dat dit perspectief te opbrengstgericht is en te veel gericht is op het kwantitatieve aspect van de verantwoording. Dat betekent overigens niet dat de scholen en hun besturen van mening zijn dat het waarderingskader van de inspectie een te beperkende invloed heeft op de manier waarop zij zelf naar de kwaliteit van het onderwijs kijken (Hofman et al., 2004).

De perspectiefverschillen tussen kwaliteitszorg en verantwoording leiden ook tot problemen met de adressant aan wie de verantwoording is gericht. Onduidelijk voor scholen is aan welke doelgroep zij zich via een zelfevaluatie behoren te verantwoorden (zichzelf, ouders, leerlingen, het schoolbestuur en de inspectie) en of het mogelijk is binnen één document meervoudig te verantwoorden.

Ook op andere terreinen dan het onderwijs leidt de onduidelijkheid over de adressant en de functie van de verantwoording tot problemen met enerzijds de inrichting en de communicatieve functie van de zelfevaluatie en de verantwoording en anderzijds de afstemming van het kwaliteitszorgsysteem op de instelling (zie Power, 1995; Behn, 2002).

Conclusie

Het perspectief van waaruit de zelfevaluatie of verantwoording wordt ingericht verschilt van het perspectief van waaruit de toezichthouder deze zal beoordelen. De verschillen tussen de waarderingskaders van de school en van de inspectie zijn groot, maar dit wordt door het scholenveld niet als een

negatief punt gezien. Het lijken met name onderwijsbonden, de deskundigen en de professionele ‘hulpverleners’ in het onderwijs te zijn die op de negatief sturende werking van het toezicht wijzen (zie Emmelot et al., 2004; Hofman et al., 2004; Turkenburg, 2005), terwijl daar nauwelijks empirisch bewijs voor is, laat staan steun binnen het scholenveld.

De kwaliteit van de zelfevaluatie en de verantwoording wordt bepaald door de professionaliteit en de onafhankelijkheid waarmee de school evalueert (zie bijv. Gray, 2002; Visscher & Coe, 2003 geciteerd in Scheerens et al., 2005). Leraren hebben onvoldoende kennis om evaluatiegegevens te interpreteren en te gebruiken (zie bijv. Van Petegem & Vanhoof, 2004). Scholen zijn geen professionele evaluatoren, dat mogen we ook niet van ze verlangen, en aan de onafhankelijkheid van zelfevaluaties en verantwoordingsdocumenten kan worden getwijfeld. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat daarmee de evaluatie ook voor de school beperkingen oplevert. Er is alleen mee gezegd dat de eisen die de inspectie aan deze verantwoording moet stellen, wil er sprake zijn van een betrouwbare gegevensbron, niet dezelfde zijn als die de school zelf aan haar verantwoording moet of kan stellen.

Opvallend is overigens dat de informatie die de inspectie zelf, via haar schoolrapporten en kwaliteitskaarten over scholen openbaar maakt, lang niet altijd voldoet aan de eisen die te stellen zijn aan publieke verantwoordingsinformatie. Deze eisen hebben betrekking op de meetnauwkeurigheid, de bruikbaarheid van de kaart voor de gebruiker en de zorgvuldigheid waarmee de gegevens zijn behandeld die voor de kaarten worden gebruikt. De zorgvuldigheid voldoet aan de hoogste eisen, terwijl de nauwkeurigheid en de bruikbaarheid voor verbetering vatbaar zijn (zie Dijkstra et al., 2001; Janssens & Visscher, 2005).

Conclusies

'Toezicht is een wezenlijk onderdeel van een samenleving, omdat wie nalaat na te gaan of wetten worden nageleefd en met welke effecten, de wereld meer onvoorspelbaar maakt'
F.L. Leeuw

De kwaliteit van de beleidstheorie wordt in hoge mate bepaald door de aard van de onderliggende 'oorzaak en gevolgtheorie'. In het vorige hoofdstuk is getracht voor de aannames die ten grondslag liggen aan de beleidstheorie over toezicht en verantwoording empirische evidentie te vinden. Daarmee kunnen deze aannames worden beoordeeld op hun empirische houdbaarheid, voor zover relevant onderzoek beschikbaar is. Daarnaast is aanvullend ook een inhoudelijke beoordeling van de interne consistentie van de aannames nodig om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de beleidstheorie effect zou kunnen hebben. Op basis van de uitkomsten van het beschikbare onderzoek en een inhoudelijke analyse kunnen de aannames als volgt worden beoordeeld.

Interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie

Een belangrijke aanname van de beleidstheorie is dat scholen in staat zijn zich te verantwoorden over hun functioneren. Empirisch onderzoek laat zien dat ongeveer de helft van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs daartoe thans in staat is, omdat ze een acceptabel systeem voor kwaliteitszorg hebben. Echter, een bijzonder klein deel van deze scholen produceert op basis hiervan een verantwoordingsdocument in de vorm van een zelfevaluatie. Deze zelfevaluaties vertonen nog de nodige mankementen, waardoor getwijfeld kan worden aan de mate waarin ze geschikt zijn om verantwoording af te leggen aan partijen als de inspectie en de ouders. Deze mankementen hebben vooral te maken met de onafhankelijkheid van de uitvoering, het doel van de zelfevaluatie (afleggen van verantwoording versus beslissingen nemen over schoolverbetering) en daarom ook met de adressant (school, ouder of overheid). Voorts voldoen zelfevaluaties vaak niet aan professionele of wetenschappelijke standaarden die gesteld worden aan de kwaliteit ervan. Dit is met name een struikelblok als zelfevaluaties gebruikt worden als verticale verantwoording door toezichthouders die eisen stellen aan de informatie die ze in het toezicht willen gebruiken. Weliswaar staat de kwaliteitszorg en de daarop gebaseerde verantwoording nog in de kinderschoenen, maar er zijn geen aanwijzingen dat de aanname

dat scholen hun eigen kwaliteit kunnen vaststellen en daarover rapporteren, weinig of geen realiteitswaarde heeft. Er zijn ook aanwijzingen dat kwaliteitszorg leidt tot verbetering van de onderwijskwaliteit. Er kan op dit terrein nog veel worden gewonnen (zie Hofman et al, 2004; Schildkamp & Visscher, 2005). Wel een punt van zorg is het gegeven dat verantwoordingsinformatie strategisch gedrag van scholen in de hand werkt en dat de uitvoering onvoldoende professioneel is. Hierdoor komt de objectiviteit, de betrouwbaarheid en de validiteit van deze informatie in gevaar. Ook een punt van zorg is dat scholen grote moeite hebben om in de zelfevaluatie het verantwoordingsperspectief te combineren met het schoolverbeteringsperspectief, vooral omdat het laatste perspectief prevaleert.

Functioneren van de horizontale verantwoording

Een tweede aanname van de beleidstheorie betreft de wijze waarop de horizontale verantwoording een dynamiek tot stand moet brengen waarbij de omgeving van de school invloed uitoefent op de zelfregulering van scholen. Uit de omvangrijke binnenlandse en buitenlandse onderzoeksliteratuur blijkt dat de impact van verantwoordingsinformatie van scholen op ouders uitermate gering is. Deze informatie speelt een ondergeschikte rol in het schoolkeuzeprocess en ook in de mogelijkheid voor ouders om invloed uit te oefenen op het onderwijs. Onderzoeksresultaten wijzen allemaal in dezelfde richting: ouders gebruiken verantwoordingsinformatie niet, of kunnen deze informatie niet interpreteren. Daar tegenover staat de vraag of ouders wel in de positie zijn of gebracht kunnen worden een grotere bemoeienis te hebben met het onderwijs. Het onderwijsveld professionaliseert zich verder en ouders zijn doorgaans niet deskundig genoeg en zitten bovendien in een afhankelijkheidsrelatie met de school. Voorts hebben ouders de neiging vooral voor de belangen van hun eigen kinderen op te komen en in veel mindere mate voor de belangen van de school. Ook hier botsen belangen en de daarop gebaseerde perspectieven.

Aan de realiteitswaarde van deze tweede aanname moet ernstig worden getwijfeld. Onderzoekers op dit terrein zien nog wel enkele mogelijkheden het gebruik te stimuleren door de inhoud en de toegankelijkheid van de verantwoordingsinformatie beter te laten aansluiten op de informatiebehoefte van ouders, maar alom wordt ook een pleidooi gehouden om ouders simpelweg te leren hoe ze deze informatie moeten gebruiken. Het is niet erg realistisch te veronderstellen dat op dit terrein snel vorderingen gemaakt kunnen worden. Daarvoor zijn de perspectiefverschillen tussen ouders en school te

groot en is de deskundigheid van ouders om via verantwoordingsinformatie scholen te beïnvloeden een groot struikelblok. Dit betekent overigens niet dat om deze reden de pogingen tot schoolverbetering moeizaam verlopen of niet tot stand komen. De ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg op scholen verloopt gestaag en er zijn aanwijzingen dat kwaliteitszorg een gunstig effect heeft op de kwaliteitsverbetering van scholen. Dit geldt met name voor de groep scholen (ca. 30%) die flink gevorderd is met de ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg (Hofman & Dijkstra, 2005). Bovendien zijn er ook aanwijzingen dat publieke verantwoordingsinformatie in ieder geval de scholen zelf stimuleert tot kwaliteitsverbetering, al was het maar om eventuele reputatieschade te beperken.

Functioneren van de verticale verantwoording

Dat het externe toezicht kan aansluiten op verantwoordingsinformatie van scholen, is een andere aanname van de beleidstheorie. Uit onderzoek blijkt dat er dusdanige (terechte) perspectiefverschillen zijn tussen toezicht en verantwoording, dat het zeer aannemelijk is dat daar altijd spanningen tussen blijven bestaan, die ertoe leiden dat er nooit een evenwichtige match zal zijn. Die spanningen hebben betrekking op de inhoud en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie, waaraan het toezicht bepaalde eisen stelt op het gebied van de objectiviteit, de betrouwbaarheid en de validiteit.

Overigens is een match met de eisen die het toezicht stelt aan verantwoordingsinformatie vanuit het perspectief van schoolontwikkeling ook niet wenselijk. Het waarderingskader van de inspectie wordt vaak door de scholen gebruikt als raamwerk voor hun interne kwaliteitszorg en zelfevaluaties (Hofman et al., 2004, 2005). Dit kader is geen raamwerk voor interne kwaliteitszorg op scholen, want het is gebaseerd op accountability en niet op schoolverbetering. Door het kader van de inspectie als uitgangspunt te nemen veronachtzamen scholen het feit dat hun kwaliteitszorg primair gericht dient te zijn op schoolverbetering. Uit onderzoek naar het effect van de onderwijsinspectie is, ook al beweren sommigen anders (zie bijv. Turkenburg, 2005, p. 103 e.v.), niet gebleken dat het waarderingskader of de werkwijze van de inspectie autonome ontwikkelingen in het onderwijs afremt of beperkt. Maar omdat scholen op grote schaal er de voorkeur aan geven juist bij de interne kwaliteitszorg het waarderingskader van de inspectie te gebruiken (zie Hofman et al., 2004, 2005), schuilt hierin het gevaar van onbedoelde sturing. Deze sturing heeft een indirect karakter, omdat deze niet primair is gericht op de inhoud of organisatie van het onderwijs, maar op de wijze waarop de scholen hun eigen kwaliteit borgen en verbeteren.

Het is met name het interne kwaliteitszorgsysteem dat de basis vormt voor de verbetering van de inhoud, de organisatie en de opbrengsten van het onderwijs.

Tussen interne en externe kwaliteitszorg zitten perspectiefverschillen en dat hoort ook zo te blijven. De interne kwaliteitszorg dient vooral gericht te zijn op het belang van de school in de professionalisering en kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De informatie die uit interne kwaliteitszorg beschikbaar komt dient daar primair op gericht te zijn. De externe kwaliteitszorg dient het overheids- en algemeen maatschappelijk belang in het functioneren van het onderwijsbestel en van de dienstverlening daarbinnen. Deze perspectiefverschillen houden in dat de verticale verantwoording door de scholen nooit dekkend zal zijn voor de informatiebehoefte van het overheidstoezicht. Het toezicht moet en kan altijd gebruik maken van informatie van de scholen zelf.

Het is echter de toezichthouder die op grond van zijn professionaliteit en onafhankelijke positie bepaalt of de beschikbaar gestelde informatie betrouwbaar en valide is om deze in het toezicht te kunnen betrekken. Door nu, zoals in de WOT is gebeurd, de zelfevaluatie aan te wijzen als de schakel tussen de school en het proportionele toezicht, wordt een zware wissel getrokken op beide partijen om de informatie afgestemd te krijgen. Omdat deze werkwijze ook neveneffecten heeft, verdient het de voorkeur het wettelijke karakter van deze schakel af te halen en de inspectie de vrijheid te geven zelf te bepalen welke verantwoordingsinformatie zij in het toezicht zal betrekken. Daarmee heeft de school de gelegenheid de verantwoording primair te richten op de schoolverbetering en ook de vrijheid zich op eigen wijze naar de buitenwereld te verantwoorden.

Effectiviteit van toezicht

De beleidstheorie gaat ervan uit dat toezicht, of het nu ex- of intern is, effectief is. Op de vraag of toezicht leidt tot kwaliteitsverbetering van scholen kan op grond van empirische evidentie, die veelal betrekking heeft op extern toezicht, een gematigd positief antwoord worden gegeven. Over het algemeen vinden scholen dat inspectiebezoeken nuttig zijn voor de school. Over de uitvoering ervan is men doorgaans zeer tevreden. Scholen rapporteren gebruik te maken van inspectiegegevens in hun schoolontwikkelingsbeleid en zijn ook van mening dat er een positieve invloed is op het gedrag van leraren. Of dit ook leidt tot verbetering van de opbrengsten van scholen, is een andere kwestie. Het bewijs is niet eenduidig: er zijn aanwijzingen dat

er zowel een negatief als geen verband is tussen toezicht en leerprestaties. Positieve effecten van toezicht op leerprestaties zijn (nog) niet aangetoond. Ofschoon de causale keten tussen toezicht en schoolverbetering, in het bijzonder de leerprestaties, veel interveniërende variabelen kent en ook erg lang is, verdient dit type effect van toezicht nog veel nader onderzoek.

Voor de negatieve effecten vanwege de sturing van het toezicht op de inhoud of organisatie van het onderwijs (het zg. inspectiegericht onderwijs) is geen empirisch bewijs gevonden. Bovendien is via de WOT geregeld dat scholen het waarderingskader van de inspectie niet als een keurslijf behoeven te ervaren, omdat ze zich over eigen keuzes mogen verantwoorden.

Over de effecten en neveneffecten van intern onderwijstoezicht is niet veel bekend. Er zijn echter wel sterke aanwijzingen dat aan de professionaliteit en de onafhankelijkheid van intern toezicht getwijfeld moet worden. Een goed gedocumenteerde casus is het inmiddels vijftien jaar oude interne toezicht op Nieuw-Zeelandse scholen, waaruit blijkt dat leken-toezichthouders de kennis en ervaring missen om hun toezichtstaken uit te voeren en dus niet vanzelf professionele toezichthouders worden. Dat geldt overigens ook voor raden van toezicht in andere sectoren. Het is ook niet vanzelfsprekend dat het interne toezicht oog heeft voor wet- en regelgeving, overheidsbeleid en algemeen belang. Intern toezicht heeft de neiging eerder de eigen belangen te behartigen dan het algemeen belang. De belangengroeptheorie wijst in dit verband op het gevaar van een 'regulatory capture', dat wil zeggen dat eerder de belangen van de direct betrokkenen worden beschermd dan het algemeen of overheidsbelang (Baarsma, 2005). Dit verklaart mogelijk het breed geconstateerde verschijnsel dat intern toezicht liever wil adviseren dan inspecteren.

Vooralsnog wijst de onderzoeksliteratuur uit dat ernstig getwijfeld kan worden aan de professionaliteit en de onafhankelijkheid van intern toezicht. Voor zover dit een kwestie is van gebrek aan kennis en vaardigheden bij leken-toezichthouders, kan het opleiden van leken tot toezichthouders uitkomst bieden. Met name in Nieuw-Zeeland en in het Verenigd Koninkrijk wordt erop gewezen dat de overheid meer aandacht moet hebben voor de vakbekwaamheid van ouders in hun rol als toezichthouder en dat de overheid ze moet ondersteunen bij hun taakuitoefening.

Beoordeling beleidstheorie

Wat valt er nu te zeggen over de effectiviteit van de beleidstheorie? De verwachtingen over het effect van de beleidstheorie kunnen op grond van empirisch onderzoek niet hoog gespannen zijn. De helft van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs beschikt nog niet over een goed functionerend systeem voor kwaliteitszorg en kan dus eigenlijk niet of nauwelijks enige verantwoordingsinformatie produceren. Scholen zullen overigens de grootste moeite hebben om een zelfevaluatie te produceren waarin de belangen van alle partijen, de scholen zelf, het toezicht en de omgeving, evenwichtig zijn vertegenwoordigd (zie ook Turkenburg, 2005). Het interne kwaliteitszorgsysteem en de daarop gebaseerde verantwoording dient volgens de beleidstheorie informatie te leveren die voldoet aan:

- het accountability- en het schoolverbeteringsperspectief;
- het horizontale en het verticale verantwoordingsperspectief.

Aan de kwaliteit van de horizontale en verticale verantwoordingsinformatie zitten dus de nodige haken en ogen. Overigens is anno 2005 het aantal scholen dat een zelfevaluatie beschikbaar heeft zeer gering.

Ook blijkt dat horizontale verantwoording niet of nauwelijks functioneert als vliegwiel voor systematische kwaliteitsverbetering van de scholen, in ieder geval niet als gevolg van de invloed van de omgeving.

Tot slot roept de beleidstheorie vragen op over het functioneren van zowel het interne als het externe toezicht. Het interne toezicht dient onafhankelijk te functioneren en ook het overheidsbelang te behartigen. Uit onderzoek blijkt dat de onafhankelijkheid en de professionele uitvoering van de toezichtstaak door interne toezichthouders problematisch zijn. Bovendien is in de beleidstheorie niet duidelijk wat precies onder selectief extern toezicht dient te worden verstaan³³.

Dames en heren, ik kom tot een afronding. Strikt genomen dient de beleidstheorie terugverwezen te worden naar de tekentafel omdat er veel onzekerheden zijn over het effect en de eventuele risico's (zie ook Turkenburg, 2005). Naast enkele onduidelijkheden in de theorie zijn het vooral de tegenstrijdigheden in de perspectieven en de belangen van de verschillende actoren en de mate waarin die verenigbaar zijn, die risicovol zijn voor het beoogde effect. Ik noem de belangrijkste.

- Interne kwaliteitszorg dient in dienst te staan van schoolverbetering én van het afleggen van verantwoording aan derden;
- De verantwoordingsinformatie van scholen dient in dienst te staan van de informatiebehoefte van het externe toezicht én van de schoolomgeving;

- De externe toezichthouder dient deze informatie te gebruiken om het toezicht proportioneel in te richten, terwijl van de schoolomgeving wordt verwacht dat deze informatie een rol speelt in de beïnvloeding van scholen door de omgeving, in het bijzonder de ouders;
- De ouders worden geacht de belangen van de scholen én van hun kinderen te dienen, terwijl de belangen van hun kinderen afhankelijk zijn van diezelfde scholen;
- Het interne toezicht dient de belangen van de school én het overheidsbelang te borgen.

Aan de beleidstheorie ligt de veronderstelling ten grondslag dat als het intern toezicht goed functioneert en de verantwoording aan de omgeving via zelfregulering tot kwaliteitsverbetering leidt, het externe toezicht dan selectiever kan functioneren. Dit betekent in feite dat het externe toezicht in hoge mate afhankelijk wordt van het interne toezicht. Ook hier spelen perspectiefverschillen en uiteenlopende belangen een rol, namelijk het belang van de school waarover de interne toezichthouder gaat versus het belang van de overheid in een goed functionerend onderwijsbestel, een goede dienstverlening, handhaving van wet- en regelgeving en in zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid binnen een schoolsysteem waarvoor de leerplicht geldt.

In een systeem van toezicht en verantwoording waarin de perspectieven en belangen van de school, de ouders, de interne en de externe toezichthouder van elkaar verschillen, zullen deze partijen verschillende informatiebehoeften hebben die slechts gedeeltelijk samenvallen. Het gevolg hiervan is dat de verantwoordingsinformatie nooit onafhankelijk is van deze perspectieven en belangen. Voor de externe toezichthouder geldt echter dat voor een goede beoordeling van deze informatie het van groot belang is dat deze juist zo weinig mogelijk door verschillende belangen is gekleurd. Beide overwegingen leiden tot blijvende spanningen in de afstemming van het externe op het interne toezicht.

Dat neemt allemaal niet weg dat op het gebied van toezicht, de interne kwaliteitszorg en zelfevaluatie nog het nodige te winnen valt. Daarin zullen echter keuzes gemaakt moeten worden omdat niet alle perspectieven met elkaar verenigd kunnen en moeten worden. Er zal ook nog het nodige onderzoeks- en ontwikkelingswerk gedaan moeten worden naar de integratie van de interne kwaliteitszorg en de zelfevaluatie in schoolverbeteringsprocessen.

Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de koppeling hiervan met schooladministratiesystemen en met leerlingvolgsystemen, die thans nog losjes zijn verbonden met kwaliteitszorg en zelfevaluatie. Ook dient aandacht te worden besteed aan de relatie tussen financiële middelen en onderwijskwaliteit en aan de wijze waarop scholen daarop zicht kunnen krijgen. Dit tegen de achtergrond van wijzigingen in de bekostigingssystematiek en autonomievergroting van scholen. Immers een goede kwaliteitszorg en zelfevaluatie staan in dienst van de verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering van scholen. Daar is niet alleen de school bij gebaat, maar ook de toezichthouder.

Wat betreft het toezicht zal verder onderzocht moeten worden op welke wijze het onderwijstoezicht kan aansluiten op de informatie die op scholen beschikbaar is, zonder dat het perspectief van het toezicht de inrichting en het functioneren van de kwaliteitszorg binnen de school te zeer bepaalt.

Dankwoord

Tot slot wil ik graag enkele woorden van dank uitspreken. In de eerste plaats wil ik de Inspectie van het Onderwijs bedanken, in het bijzonder de Inspecteur-generaal mw K. Kerzee en de voormalige hoofdinspecteur Hoger Onderwijs en thans directeur van het WODC, de hooggeleerde Frans Leeuw. Zij hebben mijn benoeming tot bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Twente mogelijk gemaakt. Ik dank hun voor het in mij gestelde vertrouwen. Zij hebben het belang ingezien het onderwijstoezicht ook buiten de inspectie te voorzien van een wetenschappelijke basis. Een leerstoel Onderwijstoezicht is tamelijk uniek in de wereld. Vele andere overheidsinspecties maar ook buitenlandse onderwijsinspecties zijn er jaloers op, zo is mij gebleken.

In de tweede plaats gaat mijn dank uit naar de Universiteit Twente en met name naar de collega's van de faculteit Gedragwetenschappen, in het bijzonder die van de afdeling Onderwijsorganisatie en -Management. In dank jullie voor het vertrouwen mij te willen opnemen in jullie werk. Ik streef ernaar onze samenwerking uit te breiden op het gebied van het onderzoek naar kwaliteitszorg, zelfevaluatie door scholen en onderwijseffectiviteit. Hooggeleerde Scheerens, beste Jaap, ook jou bedank ik voor alle inspanningen die je hebt geleverd om deze leerstoel te realiseren. Jij vindt dat onderwijstoezicht een belangrijke bijdrage levert aan de effectiviteit van scholen

en daarom ook wetenschappelijke aandacht verdient. Je had gelijk, de leer-

stoel sluit naadloos aan op het werk van jouw afdeling.

Verder dank ik mijn collega's van de onderwijsinspectie, in het bijzonder de zeergeleerden Inge de Wolf en Anne Bert Dijkstra met wie ik de belangstelling deel voor effecten en neveneffecten van onderwijstoezicht. Ik hoop samen met jullie, zowel binnen als buiten de inspectie, bijdragen aan dit interessante en braakliggende onderzoeksterrein te kunnen blijven leveren.

Voorts dank ik u allen dat u hier aanwezig hebt willen zijn: familie, vrienden, collega's, vakgenoten en andere belangstellenden.

Tot slot, maar niet in het laatst, bedank ik mijn lieve vrouw Jet ten Brinke die mij zo vaak inspireerde en met wie ik de belangstelling voor onderwijstoezicht dag en nacht deel. Ik draag mijn rede aan haar op.

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2002). *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak*. Den Haag; Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreiding van de publieke verantwoording; ontwikkelingen in de maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag. Algemene Rekenkamer.
- Alkin, M. & Christie, C. (2004). An evaluation theory tree. In: Marvin C. Alkin (ed.), *Evaluation Roots, tracing theorists' views and influences*, San Francisco: Sage publications Inc.
- Arnouts K. (2002). *Project Zelfevaluatie Vlaanderen-Nederland*, Inspectie Secundair onderwijs, eindrapport.
- Ashworth, R., Boyne, G., & Walker, R., (2002). Regulatory problems in the public sector: theories and cases. *Policy and Politics*, 30 (2), 195-211.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Baarsma, B. (2005). *Nederland Toezichtland – een economisch perspectief*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.
- Baldwin, R, & Cave, M. (1999). *Understanding regulation; theory, strategy and practice*. Oxford; oxford university press.
- Bardach, E.& Kagan, R. (1982). *Going by the book; the problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia; Temple university press.
- Beck, U. (1992) *Risk Society: towards a new modernity*. London: Sage Publications
- Behn, R.D. (2002). *Rethinking accountability in education: How should who hold whom accountable for what?* Paper presented to the Research Conference International Public management Network, Siena Italy, June 26-28, 2002.
- Behn, R.D.,(2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Berg, E.L. (1978). Omgangsvormen tussen organisaties. *Bestuurswetenschappen*, 371-398.
- Bovens, M. (2004). Public accountability. In: Ferlie, E., Lynne, L. & Pollit, C., eds. *The Oxford Handbook of Public management*. Oxford: Oxford University press.
- Borghouts, H. (2000). Staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke vormgeving van toezicht. Rede uitgesproken op 27 juni 2000 bij het congres Modernisering van toezicht en inspectie.
- Bovens, M.A.P. , P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal (2001). *Openbaar bestuur.Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn.
- Bruggen, J. van (2003). De WOT als interpretatie van artikel 23 grondwet. In: Snel, B. & Van Naerssen, R. *Toezicht gebundeld. Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Cheffins, B.R. (1997). *Company Law; theory structure and operation*. New York: Oxford University press.
- Commissie Health Care Governance (1999). *Health Care Governance: Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. <http://www.healthcaregovernance.nl/hetrapport.html>

- Cossey H. & Verhaeghe J.P. (2000). Voor elk wat wils: schoolkeuze in basis- en secundair onderwijs. O.B.P.W.O.-project 97.02.
- Cronbach, L.J. & Suppes, P. (1969) *Research for tomorrow's schools. Disciplined Inquiry for Education*. New York: MacMillan.
- Davis, A. & White, J. (2001) Accountability and school inspection; in defence of audited self-review. *Journal of philosophy of education*, 35, 466-681.
- Deakin, S. & Cook, J. (1999) *Regulation and the boundaries of the law*. Cambridge: ESRC Centre for business research.
- Devos, G. & Verhoeven, J.C. (2003). School self-evaluation – conditions and caveats. *Educational Measurement & Administration*, 13 (4), 403-420.
- Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R., & Visscher, A.J. (Eds.), *Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties* (pp. 36-53). Assen: Van Gorkum.
- Dodde, N.L. (1968). *Het rijksschooltoezicht in de Bataafse Republiek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Dodde, N.L. (2001). *Een speurtocht naar samenhang; het rijksschooltoezicht van 1801-2001*. Den Haag: Sdu Grafisch Bedrijf bv.
- Drysdale, L., Gurr, D. & Goode, H. (z.j.). *Development in the review of schools; the cases of Hong Kong and Victoria*. The University of Melbourne.
- Dudok, W. (2004). *Effecten van de publicatie van Schoolprestaties*. Doctoraalscriptie, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ehren, M.C.M., Leeuw, F.L. & Scheerens, J. (2005) On the Impact of the Dutch Educational Supervision Act: Analyzing Assumptions Concerning the Inspection of Primary Education. *American Journal of Evaluation*. (26) 1, 60-76.
- Ehren, M.C.M. (2005). *Toezicht onder de loep*. Enschede: Universiteit Twente. (dissertatie in voorbereiding)
- 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.
- Emmelot, Y., Karsten, S., Ledoux, G., & Vermeulen, A. (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. Amsterdam: SCO/Kohnstamm Instituut.
- Erp, J. van, M. Groeneveld, P. Kladers en J. Nijland (2003). *ICT-kanskaart Toezicht en handhaving*, B&A Groep, Den Haag.
- Eurydice (2004). *Evaluation of Schools providing Compulsory Education in Europe*. Brussels: Eurydice.
- Fleurke, F., & Huizenga, F.D. (1988). Methodische aspecten van beleidstheorie *Bestuurswetenschappen*. (42) 467-486.
- Fond Lam, J. (1996). *Tijd en kwaliteit in het basisonderwijs; ontwikkeling van een onderzoeksinstrumentarium*. Enschede: Universiteit Twente. (diss.)
- Fullan, M. (2001). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College press.
- Glass (1972, G.V. The many faces of educational accountability. *Phi Delta Kappan*, 53,636-639.
- Hargraves, D.H. (1995). Inspection and School Improvement. In: *Cambridge Journal of Education*, 25(1), 53-61.
- Hirschman, A.O., (1970), *Exit, voice and loyalty; responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Hoeben, W.Th.J.G. (1997), De inspecteur; enquêteur of connaisseur? In: Janssens, F.J.G. (red.). *Van onderzoek naar evaluatie; de methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel Uitgeverij BV.
- Hofman, R. Hofman, A. Gray, J. Daly, P. (2003). *Institutional contexts of education systems in Europe. A cross-country comparison of quality and equity*. Kluwer Academic Press.
- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & De boom, J. (2004) *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Deelstudie 1: peiling 2003/2004*. Groningen: GION.
- Hofman, R.H., Dijkstra, N.J. & De boom, J. (2004) *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Deelstudie 2 - Typologie-analyse en discrepantie-analyse interne en externe kwaliteitszorg*. Groningen: GION.
- Hofman, R. & Dijkstra, N. (2005). *Discrepantie-analyse interne en externe kwaliteitszorg*. Groningen: GION (in bewerking).
- Hofstee, W.K.B. (1982). Evaluatie: een methodologische analyse. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 7, 5, 193-202.
- Hooge, E. (2004). Goed onderwijsbestuur in het funderend onderwijs: niet alleen een kwestie van structuur maar juist ook van gedrag. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht*. (2) juli, p. 83-94.
- House, E. (1973) *School Evaluation: The Politics and Process*. San Francisco, McCutchan Publishing Co.
- House, E.R. (1992). Future policy for school-based evaluation. In: Alvik, T., Inbrede, A. & Monsen, L. (eds). *The theory and practise of school-based evaluation: a research perspective*. Lillehammer: Oppland College.
- In 't Veld, R.J., Van Twist, M.J.M. & Boogmans, M. (1998). *Toezicht: een kwestie van vertrouwen*. Den Haag: Bestad Bestuurkundig Advies bv.
- Janssens, F.J.G. (1995). De evaluatie van het basisonderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*. 20,1,3-12.
- Janssens, F.J.G., & Visscher, A.J. (2004). Naar een kwaliteitskaart voor het primair onderwijs. In: *Pedagogische Studiën*. (81)371-383.
- Janssens, F.J.G., red. (1997). *Van onderzoek naar evaluatie. De methodologie van de onderwijsinspectie*. Den Haag: Delwel uitgeverij BV.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluations (1981). *Standards for Evaluations of Educational programs, projects and materials*. New York: McGraw-Hill.
- 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) 397-403.
- Kervezee, C. & Van Hees, M.M.H. (2003). Integraal toezicht jeugdzaken: van toezicht op instellingskwaliteit naar toezicht op ketenkwaliteit. In: Snel, B. & Van Naerssen, R. *Toezicht gebundeld. Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Klein Haarhuis, C. & Leeuw, F.L. (2004). De reconstructie van programmatheorieën; beschikbare methoden en een toepassing op het anti-corruptieprogramma van de Wereldbank. *Justitiële Verkenningen*. (30)5 2004/5.
- Klifman, H. (2004). Good governance in het onderwijs. *MESO magazine*, 24, 139, 3-8
- Koers Primair Onderwijs (2004). *Ruimte voor de school*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Koers Voortgezet Onderwijs (2004). *De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Kyriakides, L. & Campbell, R.J. (2004). School self evaluation and school improvement: a critique of values and procedures. *Studies in Educational Evaluation*, (30), 23-37.
- Laemers, M.T.A.B. (2002). Ontwikkelingen in de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*. Jaarboek Onderwijsrecht 1997/2001 (2002) 51-63
- Laros, J.A. (1992). *Eindverslag van de commissie programma evaluatie*. Den Haag: NV SDU.
- Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, 5-20.
- Leeuw, F.L. (2003). Trends, topic and theories. In: EVA. *Educational Evaluation around the World*. Copenhagen: The Danish Evaluation Institute.
- Leeuw, G. de, Rietschoten, C. van, Strzelczyck, S.W.R., van Maurik, R., Venderbosch, R.F. & Leeuw, F.L. (1990). Inspecties en handhaving van wet- en regelgeving. *Beleidswetenschap*. 4, 238-254.
- Lindblad, S., Ozga, J. & Zambeta, E. (2002). Changing forms of educational governance in Europe. *European Educational Research Journal*, (1)4, 615-624.
- Love, A.J. (1991), *Internal Evaluation: building organizations from within*. Newbury Park, CA. Sage Publications.
- Luginbuhl, R, Webbink, D. & De Wolf, I.F. (2005) *Measuring the Effect of School Inspections on Elementary School Performance A Study Based on Cito Test Scores*. Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. CPB Discussion Paper (in voorbereiding).
- Lundgren, U.P. (2000). *Governing the Education Sector*. Uppsala: Uppsala University, ILU, Research group on educational policy and educational philosophy.
- Luursema, M. et al. (2003), *Toekomst voor de Raden van Toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Assen: Van Groenou.
- MacBeath, J. (1999) *Schools must speak for themselves*. London: Routledge.
- MacBeath, J., Meuret, D., Schratz, M. & Jakobssen, L.B. (1999). *Evaluating quality in school education. A European pilot project. Final report*. European Commission (Educating Training Youth).
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mark, M., Henry, G. & Julnes, G. (2000) *An integrated framework for understanding, guiding and improving public and non-profit policies and programs*. San Francisco, Cal.: Jossey-Bass.
- Matthews, P., & Sammons, P. (2004). *Improvement through Inspection. An evaluation of the impact of Ofsted's work*. London: Ofsted.
- McLaughlin, T.H. (2001). Four philosophical perspectives on school inspection; an introduction. *Journal of philosophy of education*, 35, 647-654.
- Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Mertens, F. (2003). De onafhankelijkheid van de Inspectie van het Onderwijs. In: Snel, B. & Van Naerssen, R. *Toezicht gebundeld. Actuele ontwikkelingen in het toezicht op het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Mertens, F. (2005). *Arrangementen van toezicht*. Ongepubliceerd manuscript
- Michielsens, P. (2005) *Sturend toezicht: vragen over draagvlak en grenzen*. *Tijdschrift voor onderwijsrecht en -beleid*, jrg. 2004-2005, p. 194-197.

- Mierlo, J.G.A. van, *De Wereld Gaat Aan Beleid Ten Onder... Over Beleidsfalen in de Publieke Sector en Wat Daar aan te Doen*, Inaugurale rede, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht, 29 juni 2000.
- Minister van BZK (2001). *De kaderstellende visie op toezicht*, TK, 2000/01, 27831, nr. 1.
- Minister van OCW (2005). *Beleidsnotitie governance in het onderwijs*. Kenmerk Apollo/2005/27761, 7 juli 2005 (zie <http://www.minocw.nl/brief2k/2005/juli.html>).
- Ministerie Van de Vlaamse Gemeenschap (2003). *Onderwijspiegel: verslag over de toestand van het onderwijs (schooljaar 2001-2002)*.
- Ministerie Van de Vlaamse Gemeenschap: onderwijsinspectie (2005) *Onderwijspiegel: verslag over de toestand van het onderwijs (schooljaar 2003-2004)*.
- Nevo, D. (2001). School evaluation: internal or external? *Studies in Educational Evaluation*, 27, 95-106.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk Onderwijsbestuur: bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Petegem, P van & Vanhoof, J. (2004). Feedback over schoolprestatie-indicatoren als strategisch instrument voor schoolontwikkeling?. *Pedagogisch Studiën* (81) p.338-353.
- Pondy, L.R., Boland, R.J. & Thomas, H., eds (1998) *Managing ambiguity and change*. New York: John Wiley.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*. London: Demos.
- Power, M. (1995). *Audit and the decline of inspections*. London: Demos.
- Power, M. (1997). *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (2004). *The risk management of everything: rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos.
- Public Audit Forum (2002). *The different roles of external audit, inspection and regulation: A guide for public service managers*. London: National Audit Office
- Q*Primair (2002). *Zaaigoed in het onderwijsveld. Projectplan 2003 – 2007*. Den Haag: Q*Primair.
- Q*Primair (2003). *Zelfevaluatie, visitatie en proportioneel toezicht*. Den Haag: Q*Primair.
- Reed, M. & Hughes, M., eds (1992). *Rethinking organization: new directions in organisation theory and analysis*. London: Sage.
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (oratie).
- Robinson, V. & Timperley, H., eds. (2004). *Strengthening Education In Mangere and Otara Evaluation; final evaluation report*. Auckland: The University of Auckland.
- Robinson, V., Ward, L. & Timperley, H. (2003). The difficulties of school governance: a layperson's job?. *Educational Management & Administration*, 31 (3) 263-281.
- Rudd, P. & Davis, D. (2000). *Evaluating school self-evaluation*. Paper presented at the British Educational Research Association Conference, Cardiff University, 7-10 September 2000.
- Scheerens, J., Glas, C. & Thomas, S.M. (2003) *Educational Evaluation, Assessment and Monitoring. A systematic approach*. Lisse: Swets & Zeitlinger Publishers.
- 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 Kiel (In voorbereiding).
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. (4th edition). Newbury Park, CA: Sage.
- Seljak, R., Zgrajewski, Henshaw, R. & Carr, S, (z.j.). *Enforcement Strategies for workplace health and safety legislation- getting the balance right*. Australia: Queensland Division of workplace health and safety.
- SER (2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak: Ontwerpadvies van de Commissie Ondernemerschap in Publieke Dienstverlening*, Den Haag.
- Shulman. L.S. (1997). *Disciplines of Inquiry in Education: a new overview*. In R.M Jaeger (Ed.). *Methods for research in education*. Washington, D.C: AERA.
- Sleegers, P., Blok, H & Karsten, S. (2005). *Ziezo; zelfevaluatie door scholen primair onderwijs; een eerste indruk*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Twist, M.J.W. van, Van der broek, M.J.G & Edelenbos, J.(1998). *Bouwen aan toezicht; een vergelijkend onderzoek naar de organisatie van het toezicht binnen de rijksdiens*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Turkenburg, M. (2005). *Grenzen aan de maatschappelijke opdracht van de school: een verkenning*. Den Haag: SCP.
- Vanhoof J. (2004) Omtrent de wenselijkheid van publiek rapporteren over scholen: een Delphi-onderzoek naar de visie van Vlaamse stakeholders. *Tijdschrift voor onderwijsrecht en –beleid*, jrg. 2004-2005, p. 63-73.
- Veenstra, R. Bleker, L & Knuver, A. (2004). Accuratesse en gebruik van schoolprestatie-indicatoren. *Pedagogisch Studiën*, (81) 354-370.
- Verhoeven J. (2000) *Onderzoek naar evaluatie-instrumenten voor het onderbouwen van kwaliteitsverbetering van het onderwijskundig en schoolorganisatorisch proces*. O.B.P.W.O.-project 96.04.
- Visscher, A.J. (2004). De effecten van schoolprestatie-publicaties in andere landen. *Pedagogische Studiën*,. (81) 384-396.
- Visser, B.L.W. (1986), *Toezicht in bestuurlijke rechtsverhoudingen*. Deventer: Kluwer
- Vogels, R. (2002). *Ouders bij de les: Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wagner, R.B. (1989). *Accountability in Education; a philosophical inquiry*. New York: Routledge.
- Walshe, K. (2002).The rise of regulation in the National Health Service. *British Medical Journal*, (324) 967-970.
- Wilcox, B. & Gray, J. (1996). *Inspecting school: holding schools to account and helping schools to improve*. Open University Press, Buckingham, Philadelphia.
- Wisler, C. (Ed.) (1996). *Evaluation and Auditing: prospects for convergence. New Directions for Evaluation, no 71*. 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*. Amsterdam: Scholar. University of Amsterdam. Working papers series nr WP/53/05.
- Worthen, B.R. & Sanders, J.R. (1987). *Educational evaluation: alternative approaches and practical guidelines*. New York: Longman.
- Zeijl, E. et al. (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag: SCP.

Voetnoten

- ¹ J. de Ridder (Bestuurlijk toezicht) Rijksuniversiteit Groningen, F. Mertens (Toezicht en Veiligheid) TU Delft en F. Janssens (Onderwijstoezicht) Universiteit Twente.
- ² Met dank aan J.D. Boerma, B. Corporaal, A.B. Dijkstra, M. Hendriks, L. Henkens, K. Kervezee, F. Leeuw, F. Mertens, J. Scheerens, S. ten Brinke en I. de Wolf voor hun commentaar op eerdere versies van deze oratie.
- ³ Ook binnen het model van Raden van Toezicht, staat zo'n raad altijd hiërarchisch boven het object van toezicht en is er dus per definitie verticaal van karakter. Het is beter in dit verband te spreken van intern en extern toezicht. Intern toezicht is het toezicht binnen een organisatie. Extern toezicht komt van buiten de organisatie waarop toezicht gehouden wordt. Voorbeelden hiervan zijn het overheidstoezicht en toezicht vanwege accreditatieorganen, zoals de NVAO.
- ⁴ Secretaris-generaal Borghouts maakt in zijn speech 'Staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke vormgeving van toezicht', uitgesproken op 27 juni 2000 bij het congres Modernisering van toezicht en inspectie, het onderscheid tussen verticaal en horizontaal toezicht. De SER (2005) onderscheidt verticaal toezicht (de formele hiërarchische verantwoordingsstructuur die loopt van de politiek verantwoordelijke instantie (vaak de minister) naar de uitvoerende instelling), intern toezicht (de verantwoording en controle binnen de instellingen zelf, de relatie tussen het bestuur en de controlerende organen) en horizontaal toezicht (de inspraak van en informatievoorziening aan derde partijen zoals gebruikers en maatschappelijke organisaties). Deze definitie roept allerlei problemen op vanwege de schijnbare tegenstelling tussen horizontaal en verticaal toezicht. Toezicht is in alle gevallen hiërarchisch en dus verticaal (Mertens, 2005).
- ⁵ De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) waarborgt en draagt bij aan de bevordering van de kwaliteit van hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Daarnaast levert de NVAO een bijdrage aan het kwaliteitsbewustzijn en de profilering in (inter)nationaal perspectief van opleidingen in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen
- ⁶ Een derde soort blijft in dit betoog buiten beschouwing: Interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden door 'hogere' bestuurslagen.
- ⁷ De ambtelijke Commissie onder leiding van de toenmalige Secretaris-generaal van Justitie, H. Borghouts behandelde in zijn rapport vooral de relatie ten opzichte van de minister en problematiseerde de waarborgen voor onafhankelijkheid. Zijn rapport verscheen onder de titel Vertrouwen in onafhankelijkheid, (Den Haag, 2000) waarin hij adviseerde de toezichthouders een van de minister onafhankelijke staatsrechtelijke positie toe te kennen, tenzij. Dit advies werd in de kaderstellende visie op toezicht van het Kabinet, 2001, niet overgenomen: toezicht bleef zoveel mogelijk onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij. Wel dient het toezicht goed georganiseerd en gepositioneerd te worden binnen de ministerieorganisaties en moeten de takenpakketten aan een kritische onderzoek worden onderwerpen. Dat is vervolgens ook op vrijwel alle ministeries gebeurd. Overigens zijn er aanwijzingen dat de kaderstellende visie op toezicht 2005 wel het criterium van de onafhankelijkheid zal stellen.
- ⁸ The independence of auditors, inspectors and regulators in the public sector from the bodies under review is crucial in ensuring that public bodies are accountable for their performance in terms of both stewardship of public money and the delivery of high quality services. Such independence, together with their perceived operational independence

(whether formal or not) from government, ensures that these agencies can 'speak as they find' and 'without fear or favour' in a wholly objective way. It serves to reinforce the authority of their findings and the assurance they provide to stakeholders and the public, and is crucial for public confidence in their processes and findings. The independence of the national audit agencies and the auditors they appoint is reflected specifically in their statutory powers and duties (Public Audit Forum, 2002, p. 7).

- 9 Improving and maintaining the quality and performance of public services, and their underlying management systems and processes, is fundamental to the work of the national audit agencies and their appointed auditors, through their primary focus on stewardship of resources, and of inspectors and regulators, through their primary focus on service standards. They all alert bodies to the actions required to address identified weaknesses or deficiencies and monitor compliance with agreed action plans and recommendations. However, auditors in particular must avoid compromising their independence by directing a body as to how it should respond to audit findings or recommendations (Public Audit Forum, 2002, p.9).
- 10 Over de rol die toezicht en accountability hebben gespeeld in de ontwikkeling van evaluatie-onderzoek merken Alkin & Christie het volgende op: Our evaluation theory tree is presented in Figure [...], in which we depict the trunk and the three primary branches of the family tree. The trunk is built on a dual foundation of accountability and systematic social inquiry. These two areas have supported the development of the field in different ways. The need and desire for accountability presents a need for evaluation. The importance of accounting for actions or for resources used in the conduct of programs is particularly evident for programs supported by government entities. The same accountability demand could be said to be present for corporate businesses that annually are required to provide reports from outside auditors to their shareholders (although the accounting scandals of the early 2000s, e.g., Enron, would dispute how accountable these audits actually have been). As a root for program evaluation, we think of accountability in the broadest way possible. That is, accountability is not a limiting activity, but, rather, is designed to improve and better programs and society. The social inquiry root of the tree emanates from a concern for employing a systematic and justifiable set of methods for determining accountability. While accountability provides the rationale, it is primarily from social inquiry that evaluation models have been derived.
- 11 In de werkgroep hebben zitting het Expertisecentrum Rechtsbijstand, de Algemene Inspectiedienst, de Algemene Rekenkamer, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Werk en Inkomen, het Staattoezicht op de Mijnen, de Voedsel en Waren Autoriteit en de VROM Inspectie.
- 12 De Ambtelijke Commissie Toezicht-II (ACT-II, 2005), welke onder voorzitterschap staat van mw M. Sint merkt op pagina 45 het volgende op: Horizontale instrumenten (zoals certificering e.d.) zijn aanvankelijk vaak opgezet met andere oogmerken dan als onderdeel van toezicht. Ze zijn ook vaak door de sector zelf opgezet. De informatie die daaruit voortkomt, hoeft niet volledig te zijn en/of goed aan te sluiten bij de informatiebehoefte van het toezicht of de minister. Het is mogelijk dat dat de reden is dat systematische gebruikmaking van horizontale verantwoordingsinformatie door de toezichthouder nog onvoldoende van de grond komt. De commissie ziet horizontale verantwoordingsinformatie als een logisch onderdeel van een systeem van 'checks and balances' en ziet voordelen in (meer) betrokkenheid van de maatschappij; horizontale verantwoordingsinformatie maakt een bredere borging van kwaliteit mogelijk en zorgt voor ontlasting van het verticale toezicht. Verder bestaan

horizontale verantwoordingsinstrumenten – als het goed is – uit een samenstel van verantwoordingsvormen en voldoen zij aan een aantal kwaliteitseisen. Horizontale verantwoordingsinformatie kan dan ook interessante (aanvullende) informatie over de objecten van toezicht bevatten, waarmee de toezichthouder zijn voordeel kan doen.

- 13 Een Nederlands equivalent voor dit begrip bestaat helaas niet.
- 14 De oorsprong van het begrip 'checks and balances' verwijst naar het machtsevenwicht dat de grondleggers van het Amerikaanse staatsbestel voor ogen hadden, waarbij de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht gescheiden zijn. Controlemechanismen (checks) moeten de balans tussen de belangen van de machten (balances) waarborgen (Meijer, 2004). Hier wordt het begrip gebruikt voor interne vormen van toezicht en horizontale vormen van verantwoording in relatie tot het externe toezicht (zie ook Algemene Rekenkamer, 2002)
- 15 De afgelopen jaren groeit het besef dat het veelvuldig aanspreken van ministers door samenleving en politiek op een als onbegrensd ervaren verantwoordelijkheid kan leiden tot overspannen verwachtingen. Dat heeft repercussies voor het toezicht. De roep om toezicht naar aanleiding van maatschappelijke onrust en incidenten gaat nu vergezeld van een roep om beperking van de toezichtlast. Recente rapporten van de WRR (2004) en de SER (2005) illustreren deze nieuwe ontwikkeling. In diverse documenten heeft het kabinet aangegeven te willen komen tot een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving. Daarbij wil het meer gebruik maken van het potentieel van de samenleving (Modernisering van de overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1 Rechtsstaat en rechtsorde, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 279, nr. 1).
- 16 In een ontwerpadvies van de SER (2005) stelt de Commissie Ondernemerschap in Publieke Dienstverlening dat toezicht vaak versnipperd is en dat de toezichthouders op verschillende detailniveaus controleren. Bovendien is er, zo stelt de SER, (te) veel toezicht en geven toezichthouders soms tegenstrijdige adviezen. Deze stapeling van toezicht en verantwoording leidt alleen maar tot verstikking en onduidelijkheid. Stapeling van verticaal toezicht vormt volgens de SER een grote belemmering voor de ontwikkeling van de publieke dienstverlening en moet daarom worden teruggedrongen. Dat vraagt om streamlijning van toezicht. Het verticale toezicht kan gerichter en selectiever worden toegepast naarmate het interne toezicht en de horizontale verantwoording effectiever functioneren.
- 17 In het debat komen verschillende falen in het toezicht aan de orde (zie Baarsma, 2005). Van falen is sprake wanneer het toezicht improductief of zelfs contraproductief is. Dit doet zich voor als er te veel toezicht is. Het gaat dan om onnodig toezicht op zaken die beter en/of efficiënter zonder toezichthouder geregeld kunnen worden. Een variant hierop is het meervoudig toezicht ofwel een stapeling van toezicht, of toezicht dat te veel door incidenten gedreven wordt. Dit laatste speelt met name bij de Tweede Kamer die zich door de focus op incidenten bemoeit met toezicht op zaken die op lokaal of regionaal niveau spelen of waar de overheid niets mee te maken heeft. Deze houding van het parlement leidt ertoe dat er meer toezicht in het leven is geroepen dan nodig is. Te veel toezicht kan leiden tot hoge administratieve lasten en het risico van tegenstrijdige regels als een partij met meerdere toezichthouders te maken krijgt. Voorts kan te veel toezicht ook leiden tot maatschappelijke verlamming. Dit leidt tot Moral hazard, een term die veel gebruikt wordt als het over verzekeringen gaat. Een persoon of een bedrijf gaat zich risicovoller gedragen, zodra er een verzekering is afgesloten. Verzekeraars gaan moral hazard tegen door een eigen risico in te voeren. Eenzelfde probleem dreigt bij te veel toezicht. Te veel toezicht neemt de verantwoordelijkheid weg bij de gereuleerden die daarom moral hazardgedrag gaan vertonen. Het object van toezicht wordt niet meer aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid, maar verwacht dat alle risico's door toezicht

- en handhaving zijn afgedekt.
- 18 Een centraal principe voor degelijk onderwijsbestuur is volgens de Onderwijsraad een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. In het primair- en voortgezet onderwijs moet volgens de raad het primaat voor de vormgeving van de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht bij het bevoegd gezag worden neergelegd. In statuten of in andere eigen regelingen dient vastgelegd te worden hoe de functiescheiding tussen besturen en toezicht houden vorm krijgt, via twee organen of binnen een orgaan over verschillende personen verdeeld, en hoe de taken en bevoegdheden zijn verdeeld. De wetgever legt de basisbevoegdheden van de raad van toezicht wettelijk vast. Indien gekozen wordt voor deze laatste constructie, dienen deze bepalingen in acht te worden genomen. Daarnaast dient er een wettelijke mogelijkheid te komen dat het bestuur aan de schoolleiding bevoegdheden kan delegeren. Voor de bestuurlijke inrichting van de instellingen voor het bue en het hoger onderwijs stelt de Onderwijsraad twee lagen voor: een bestuurlijk en een intern toezichhoudend orgaan.
- 19 Glass (1972) merkt het volgende op over accountability: “disclosure concerning the product or service being provided; product or performance testing; and redress for poor performance. The third element implies that accountability is not just a matter of providing and judging information but at least also “foreshadows” actions by competent authorities in the sense of sanctions or rewards. The first element – disclosure- requires that educational units, schools, in particular, provide information on their service provision, and make themselves “open” for external inspection and review. The second element distinguished by Glass stipulates that output and product information should be part of the disclosure on service provision and functioning. The third element emphasizes that testing and review have implications in the sense of rewards and punishments for organizations. This relates accountability to incentive-based policies, like merit pay of teachers and output related financing of schools.
- 20 Q*Primair is een initiatief van de AVS, Besturenraad, Concent, VBKO, VBS, VGS, VOS/ABB, PCSO, de directiegroep van de Onderwijsbond CNV en de functiegroep directeuren van de AOB. Het project loopt tot 2007.
- 21 Het Q5-project is een samenwerkingsproject van de Besturenraad, de VBKO, de VBS, de VOS/ABB.
- 22 Q*primair en Q5 verschillen in opvatting over de plaats van visitaties binnen het systeem van interne en externe kwaliteitszorg. Voor Q*primair vormen visitaties een onderdeel van het externe kwaliteitszorg, terwijl Q5 visitaties een plaats geeft binnen de interne kwaliteitszorg. Hoewel er bij visitaties sprake is van een externe component, wordt toch gesproken van interne kwaliteitszorg omdat het initiatief voor deze vormen nog altijd bij de school zelf ligt.
- 23 Q5 is in het najaar van 2001 samen met de Inspectie van het Onderwijs gestart met het ABC-project. Het project heeft tot doel voor het voortgezet onderwijs de mogelijkheden te verkennen van zelfevaluatie, visitatie en proportioneel toezicht. Het project bestaat uit drie fasen. De A-fase betreft de fase van de interne kwaliteitszorg door de school zelf (zelfevaluatie). De B-fase heeft betrekking op visitatie door feedback van ‘kritische vrienden’. De C-fase is de fase van het proportioneel toezicht, waarin de inspectie een kwaliteitsoordeel geeft (proportioneel toezicht).
- 24 Powers (1995) merkt op dat overheden de neiging hebben controleactiviteiten van boven naar beneden te drukken omdat ze daar de meeste kans hebben effectief te zijn. Dit komt voort uit een strategie die erop is gericht controle en verantwoording op lagere niveaus te beleggen waardoor – vanuit het gezichtspunt van de overheid – toezicht minder politiek beladen wordt, omdat het op de lagere niveaus vooral om de technische uitvoering gaat.

In de discussie over intern en extern toezicht lijkt dit gezichtspunt ook in Nederland een rol te spelen. Zie ook de invoering van educational governance in Nieuw-Zeeland (Robinson, et al., 2004).

- 25 Omdat collegiale visitaties niet door de school zelf uitgevoerd wordt maar door peers, is ervoor gekozen deze vorm van evaluatie en verantwoording tot het externe toezicht te rekenen (zie ook WRR, 2005).
- 26 Assumpties die ik bijvoorbeeld buiten beschouwing laat hebben betrekking op de wijze waarop intern toezicht dient te worden afgestemd op de interne kwaliteitszorg van de scholen en de wijze waarop de zelfregulering zou moeten leiden tot kwaliteitsverbetering van scholen.
- 27 Power (1995) merkt hierover op: 'Audit actively constructs the context in which it operates. Audit do not passively monitor auditee performance, but shape the standards in crucial ways'.
- 28 Dit bijna universele verschijnsel staat in de economie bekend als Goodhart's law. Goodhart, ooit directeur van de Bank of England liet zien dat prestatie-indicatoren hun nut verliezen als ze voor beleidsontwikkeling worden gebruikt. Hij toonde aan dat er een relatie bestaat tussen de toename van inflatie en de toename van de geldvoorraad, terwijl strikt genomen er geen duidelijk verband is tussen beide en de groei van de economie. Maar omdat niemand wist hoe de inflatie op zich te beïnvloeden was, gebruikte men de geldvoorraad om de inflatie te beheersen zonder dat dit een effect had op de groei van de economie. Dat veroorzaakte een de grootste economische crises sinds de dertiger jaren (Kellner, 1997. Hit-and-miss affair. TES, 23).
- 29 Zo stelde Fond Lam (1996) vast dat leraren op een lesobservatie-instrument iets lager scoren wanneer de observaties werden verricht door inspecteurs dan door de onderzoeker. Dit suggereert dat er mogelijk sprake is van een interactie-effect tijdens les-observaties tussen leraren en inspecteurs.
- 30 Uit onderzoek naar corporate governance (bedrijfsleven) blijkt dat het toezicht van Raden van Commissarissen op directies te kort schiet, dat het effect ervan op de prestaties van ondernemingen niet eenduidig is en dat de mate waarin zelfregulering leidt tot verandering in Coporate governace-karakteristieken in het algemeen teleurstellend is (Algemene Rekenkamer, 2004, p. 45)
- 31 Klifman (2004) suggereert in dit verband dat er rolconflicten ontstaan omdat de school niet goed weet namens wie zij de maatschappelijke verantwoordelijkheid draagt. 'Voor wie zijn we er' wordt, volgens Klifman, niet als een primaire verantwoordelijkheid van het bestuur onderkend. Zie ook de studie van Turkenburg (2005) over de maatschappelijke opdracht van de school.
- 32 Het betreft een vragenlijstonderzoek onder 164 personen werkzaam in Raden van Toezicht op scholen voor VO, BVE en WO (zie http://www.maxgoote.nl/files/448/Resultaten_enquete_toezichthouders.pdf)
- 33 Selectief toezicht kan betrekking hebben op vele aspecten van het toezicht, zoals bijvoorbeeld de selectie van de:
 - onderdelen uit wet- en regelgeving die wel of niet in het toezicht betrokken worden;
 - scholen die wel of niet door de inspectie worden onderzocht worden;
 - periodiciteit van het toezicht;
 - elementen uit het waarderingskader die in het toezicht worden betrokken;



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit