

Inhoudsopgave

Voorwoord Annette Roeters | IX

Inleiding Anne Bert Dijkstra en Frans Janssens | 1

Hoofdstuk 1 Kwaliteitsbepaling in het onderwijs | 7
Frans Janssens en Anne Bert Dijkstra

Vensters op kwaliteit: A

*De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste
decennium | 25*

Gerry Reezigt

Hoofdstuk 2 Wat is kwaliteit? | 43
Jaap Scheerens

Vensters op kwaliteit: B

Effecten van toezicht op zeer zwakke scholen | 77

Bep Corporaal en Vic van den Broek d'Obrenan

Hoofdstuk 3 De toegevoegde waarde van een school: begripsbepaling, meting en
causale attributie | 93
Roel Bosker

Vensters op kwaliteit: C

*Ontwikkeling in de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal
onderwijs | 105*

Piet van de Pol en Christa Broeren

Hoofdstuk 4 Over effectieve schoolverbetering en de weerbaarheid van de
praktijk | 121
Peter Slegers en Hans van Dael

Vensters op kwaliteit: D

Opvattingen van scholen over het onderwijstoezicht | 139

Inge de Wolf

- Hoofdstuk 5 Schoolprestatiefeedback als dé sleutel tot schoolverbetering? | 149
Adrie Visscher, Anne Bert Dijkstra en Sjoerd Karsten

Vensters op kwaliteit: E

De relatie tussen toezichthouder en burger: een beschouwing | 171

Bert Bulder

- Hoofdstuk 6 Onderwijskwaliteit en overheidstoezicht | 183
Wim Meijnen

Vensters op kwaliteit: F

De zoektocht naar balans tussen autonomie en kwaliteit in het hoger onderwijs | 201

Obe de Vries en Rick Steur

- Hoofdstuk 7 Perspectieven op kwaliteit | 215
Frans Janssens en Anne Bert Dijkstra

Vensters op kwaliteit: G

Rijkdom van het onvoltooide: review van een review | 247

Ferry de Rijcke

- Over de auteurs | 257

Inleiding

Onderwijs vormt mensen, bepaalt in hoge mate de levenskansen van mensen, is van belang voor de Nederlandse economie en draagt bij aan sociale cohesie en een leefbare, op vreedzaam samenleven gerichte maatschappij. Kwaliteit van onderwijs vertegenwoordigt dan ook een groot sociaal en economisch belang. De vraag waaruit die kwaliteit bestaat en hoe die te bepalen is, blijkt echter niet eenvoudig te beantwoorden. In dit boek wordt daartoe een poging gedaan. Daarbij staan drie kwesties centraal: *wat is de kwaliteit van het onderwijs, wie bepaalt die en hoe kan de kwaliteit van het onderwijs worden bevorderd?*

Het vertrekpunt van deze bundel ligt in de beleidsnota *Kwaliteit van het onderwijs: algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling* uit 1981 van de toenmalige bewindslieden van Onderwijs en Wetenschappen, die – voor het eerst in het Nederlandse onderwijsbeleid – hebben geprobeerd deze kwesties op systematische wijze te doorgronden. De vraag die nu voor de hand ligt, is of het denken over ‘de’ kwaliteit van het onderwijs en de manier waarop die bepaald en verbeterd kan worden, in de afgelopen decennia is veranderd. Welke stappen zijn gezet, wat heeft dat het Nederlandse onderwijs gebracht, waar staan we nu en hoe zou het verder moeten? Om deze vragen te beantwoorden, wordt in dit boek een dubbel spoor gevolgd. De ruggengraat van het boek wordt gevormd door een aantal hoofdstukken met *theoretische funderingen*, waarin het concept ‘kwaliteit’, de bepaling en de meting daarvan en de mogelijkheden voor verbetering van de onderwijskwaliteit vanuit wetenschappelijke kennis worden uitgewerkt. De theoretische onderbouwing van de kwaliteitsbepaling in het onderwijs wordt gelardeerd met ‘doorkijkjes’ naar de praktijk, met name vanuit het toezicht op onderwijs zoals dat momenteel in Nederland vorm krijgt. Deze *vensters op kwaliteit* geven bij wijze van illustratie een beeld van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op enkele onderdelen en van de rol die het onderwijstoezicht speelt bij het zichtbaar maken daarvan. Daarbij is niet gestreefd naar een beeld dat dekkend is; dat zou het bestek van dit boek te buiten gaan. We geven een kort overzicht van de opbouw van het boek.

Theoretische funderingen

In *hoofdstuk 1* blikken *Janssens en Dijkstra* terug op de kwaliteitsnota uit 1981 en onderzoeken de betekenis van deze nota voor het huidige kwaliteitsdebat. Ze laten zien dat de nota de grondslag heeft gevormd voor de ontwikkeling van een aantal instrumenten waarmee thans de kwaliteit van het onderwijs in beeld gebracht wordt, zoals de periodieke peilingen van het onderwijsniveau (PPON) en het toezicht op de kwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs. Ook de destijds onderscheiden kenmerken van onderwijskwaliteit spelen nog steeds een grote rol in het huidige denken en de discussie.

sies over de bepaling van de kwaliteit van het onderwijs. Maar niet alles is verlopen zoals de toenmalige bewindslieden het graag hadden gezien. Dat wordt in het hoofdstuk geïllustreerd aan de hand van de ontwikkelingen op het terrein van doelbepaling van het onderwijs: van eindtermen naar kerndoelen, via leerstandaarden naar referentieniveaus.

In *hoofdstuk 2* analyseert *Scheerens* het begrip ‘onderwijskwaliteit’ op systematische wijze. Uit zijn analyse blijkt dat de in de kwaliteitsnota uit 1981 onderscheiden kenmerken ook vanuit het actuele wetenschappelijke perspectief nog steeds een belangrijke rol spelen: input, proces, output en context. *Scheerens* voegt daaraan toe dat juist het perspectief van degene die de vraag ‘Wat is de kwaliteit van het onderwijs?’ stelt, van belang is voor het gewicht dat wordt toegekend aan elk van de vier kenmerken en de relaties daartussen. ‘Kwaliteit’ in de ogen van partijen als de politiek en beleidsmakers, ouders, scholen en inspectie zal dan niet altijd hetzelfde zijn. Ook komt de vraag aan de orde of de kwaliteit van het onderwijs aan de opbrengsten moet worden afgemeten, of dat ook de onderwijsprocessen er daarbij toe doen.

In *hoofdstuk 3* gaat *Bosker* in op de manier waarop de door scholen gerealiseerde leerprestaties gemeten kunnen worden. Het hoofdstuk presenteert een voorstel om de manier waarop thans de opbrengsten van het onderwijs worden beoordeeld aan te vullen met een maat voor de bepaling van de toegevoegde waarde van de school, en bepleit ook de ‘ruwe’, niet-gecorrigeerde resultaten van scholen zichtbaar te laten zijn. Momenteel worden de opbrengsten van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs beoordeeld door de gemiddelde scores op een eindtoets of het examen te vergelijken met een landelijke norm. Door die gemiddelden te corrigeren voor bepaalde achtergrondkenmerken van de leerlingenpopulatie wordt geprobeerd om tot een faire beoordeling te komen. Maar, zo betoogt *Bosker*, volledig vergelijkbare beelden levert dat niet op. Door rekening te houden met wat een school toevoegt aan de leerprestaties van de leerlingen, wordt de beoordeling van de opbrengsten beter vergelijkbaar, maar eenvoudig is dat niet.

Hoofdstuk 4 gaat over de kwaliteitsbevordering en de betekenis die informatie over schoolprestaties daarbij heeft. *Visscher, Dijkstra en Karsten* gaan in op de vraag welke rol de kennis over de kwaliteit van de school in het algemeen en binnen de school speelt in de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Ze gaan na in hoeverre aannemelijk is dat de functies die daarbij onderscheiden kunnen worden – rekenschap afleggen, schoolkeuze-ondersteuning en schoolverbetering – daaraan bijdragen. Na een beknopte bespreking van de twee eerstgenoemde functies gaan *Visscher, Dijkstra en Karsten* uitgebreider in op opbrengstgericht werken als middel voor schoolverbetering. In het verlengde daarvan staan ze ook stil bij de voorwaarden die dit aan scholen stelt

en bij de mate waarin scholen aan die voorwaarden voldoen. Ze beargumenteren dat opbrengstgericht werken een gerichte inspanning van scholen vraagt, die alleen kans van slagen heeft als de schoolorganisatie daarop wordt ingericht.

Ook *hoofdstuk 5* heeft kwaliteitsbevordering op schoolniveau als onderwerp. *Sleegers en Van Dael* behandelen de factoren die een rol spelen bij effectieve schoolverbetering. Ze baseren zich op wetenschappelijke kennis over schoolontwikkeling en onderwijsverandering die in de afgelopen jaren beschikbaar is gekomen. Daarbij onderscheiden ze een ‘intern perspectief’, waarbij de aandacht gericht is op het vergroten van de capaciteit van scholen om zichzelf te verbeteren, en een ‘extern perspectief’, gericht op het overnemen van extern ontworpen verbetermethoden. Een belangrijke conclusie die *Sleegers en Van Dael* trekken is dat scholen veelal niet in staat zijn om hun veranderingscapaciteit blijvend te vergroten en extern ontwikkelde verbetermodellen goed te implementeren. Op grond hiervan besluit het hoofdstuk met een aantal aandachtspunten gedestilleerd uit succesvolle ervaringen met enkele langlopende ondersteuningsprogramma’s voor zeer zwakke scholen in Nederland.

In *hoofdstuk 6* behandelt *Meijnen* de kwaliteitshandhaving door de rijksoverheid zoals die door de Inspectie van het Onderwijs wordt uitgevoerd. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel ligt vast in de grondwet, waarin een belangrijk kenmerk van het Nederlandse onderwijs – de vrijheid van onderwijs – beschreven is. Dit levert ook meteen een spanningsveld op tussen de verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het onderwijs van de overheid en van de scholen, die een hoge mate van autonomie hebben. Het toezicht op het onderwijs speelt zich in dit spanningsveld af. *Meijnen* laat zien hoe het toezicht op het onderwijs zich heeft ontwikkeld en welke taken de inspectie heeft. Aan de orde komen onder meer het accent dat de opbrengsten hebben gekregen in de bewaking van de kwaliteit, en de wijze waarop de inspectie tot een beoordeling daarvan komt. Een van de conclusies luidt dat de aandacht van het toezicht voor zeer zwakke scholen ervoor zorgt dat de stimuleringsstaak, die op alle scholen gericht is, in het gedrang komt.

In *hoofdstuk 7* trekken *Janssens en Dijkstra* de lijnen samen en komen tot een afrondende bespreking van de vraag naar de bepaling van de kwaliteit van onderwijs. Gebruikmakend van inzichten uit de voorgaande hoofdstukken, bespreken ze de kenmerken van de kwaliteitsbepaling van de Inspectie van het Onderwijs. Ze constateren dat dit systeem van kwaliteitsbepaling in een aantal sterke punten voorziet, maar ook dat verdere ontwikkeling van het onderwijstoezicht mogelijk is. Aan de orde komen onder meer de rol van opbrengsten en proceskenmerken bij de bepaling van onderwijskwaliteit, de reikwijdte van het toezicht en de kwaliteitsontwikkeling van scholen die vol-

doende of hogere opbrengsten hebben. Volgens Janssens en Dijkstra zijn de opbrengsten belangrijk, maar vertellen ze mogelijk niet genoeg.

Vensters op kwaliteit

Als uitwerking van de meer theoretische hoofdstukken bieden verschillende vensters een blik op de bepaling van kwaliteit en het onderwijstoezicht in de praktijk. In een venster over het basisonderwijs behandelt *Reezigt* de ontwikkeling van de kwaliteit in deze sector in de afgelopen jaren. Zij komt tot de conclusie dat de prestaties van leerlingen op de basisschool over de hele linie licht vooruit zijn gegaan en het onderwijsleerproces zich in positieve zin heeft ontwikkeld. Dat de prestaties niet sterker zijn verbeterd, brengt Reezigt in verband met onvoldoende opbrengstgericht werken door scholen en leraren.

Van de Pol en Broeren geven een beeld van de kwaliteitsontwikkeling in het speciaal onderwijs. Ze constateren een kwaliteitsverbetering, maar merken op dat die niet groot genoeg is om te kunnen spreken van een verbetering van het onderwijs als geheel. Hoewel het pedagogisch klimaat in het (voortgezet) speciaal onderwijs onverminderd hoog gewaardeerd wordt, laten nog te veel scholen onvoldoende kwaliteit zien. Sturende handelingsplannen zouden hier verandering in moeten brengen, maar die schieten hun doel voorbij, zo betogen Van de Pol en Broeren. Ook in het speciaal onderwijs is een meer opbrengstgerichte cultuur nodig om tot verbetering van de onderwijskwaliteit te komen.

In een venster over scholen die door de Inspectie van het Onderwijs als ‘zeer zwak’ zijn aangewezen, komen *Corporaal en Van den Broek d’Obrenan* tot de conclusie dat de aanscherping van het toezicht op deze scholen goed uitpakt. Het aantal scholen waarvan de kwaliteit ondermaats is, is de afgelopen jaren afgenomen. Maar Corporaal en Van den Broek d’Obrenan plaatsen ook enkele kanttekeningen bij de effecten van het toezicht. Een belangrijke daarvan is de vraag of de kwaliteitsverbetering die zeer zwakke scholen onder druk van het toezicht realiseren, leidt tot duurzame kwaliteitsverbetering die verder strekt dan de vereiste basiskwaliteit.

Naast deze voorbeelden van resultaten van kwaliteitsbepaling bevat deze bundel enkele vensters die indrukken geven van de plaats die de Inspectie van het Onderwijs inneemt in het proces van kwaliteitsbepaling. Het venster van *De Wolf* biedt een overzicht van de meningen over het functioneren van de inspectie. Schoolleiders blijken over het algemeen tevreden te zijn en waarderen het toezicht van de inspectie gemiddeld met een zeven tot een acht. De Wolf constateert dat Nederlanders vertrouwen hebben in het werk van de inspectie, meer dan in dat van andere inspecties, maar óók dat scholen niet

zonder – soms stevige – kritiek zijn. Onder meer de scholen waarover de inspectie kritisch is, tonen zich op hun beurt kritisch over de inspectie.

Bulder schetst een beeld van de relatie die de inspectie met burgers onderhoudt, of zou moeten onderhouden. Hebben beide partijen iets met elkaar, of zijn ze tot elkaar veroordeeld? Als, zoals wel wordt betoogd, onderwijstoezicht bedoeld is om het vertrouwen van de maatschappij in het onderwijs te waarborgen, hoe zou dan de relatie tussen beide partijen eruit moeten zien? Een van de conclusies die *Bulder* trekt is dat samenwerking toezicht effectiever kan maken. En ook dat burgers meer kunnen doen met de informatie die beschikbaar is.

Wanneer het gaat om bewaking van kwaliteit heeft niet alleen de inspectie een taak, maar dragen vooral scholen en instellingen zelf verantwoordelijkheid. De verhouding tussen inspectie en scholen staat nog wel eens ter discussie, zo laten *De Vries en Steur* zien in een venster op het hoger onderwijs. ‘Het idee is eenvoudig en het lijkt doeltreffend: geef instellingen in het hoger onderwijs meer autonomie en vraag daarvoor verantwoording van de kwaliteit terug’, zo opent dit venster. Maar de werkelijkheid toont zich weerbarstig: het blijkt zoeken naar een balans tussen autonomie en extern garanderen van de kwaliteit.

Dit boek over onderwijskwaliteit is opgedragen aan *dr. Leon Henkens* ter gelegenheid van zijn afscheid als hoofdinspecteur bij de Inspectie van het Onderwijs. Aan het begin van zijn loopbaan bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap was Leon Henkens betrokken bij de OESO-review die bekend zou worden onder de titel *Rijkdom van het onvoltooide* (1989). *De Rijke*, die toentertijd samen met Leon Henkens aan de totstandkoming van dat rapport werkte, kijkt in het laatste venster terug op deze review en de betekenis ervan voor het Nederlandse onderwijsbeleid.

Anne Bert Dijkstra en Frans Janssens
Utrecht, april 2012