

# Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit



Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

Marieke de Visser | Myrthe Hendrix | Tessa Termorshuizen  
Ed Smeets | Paul den Boer

Pre-fase IBO Sturing op onderwijskwaliteit  
Marieke de Visser, Myrthe Hendrix, Tessa Termorshuizen, ResearchNed  
Ed Smeets, Paul den Boer, KBA Nijmegen  
Februari 2022

© 2022 ResearchNed i.s.m. KBA Nijmegen in opdracht van Ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen, NEN-ISO 20252:2019 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	9
1.2 Onderzoeksmethode	11
1.2.1 Stap 1: Begripsbepaling en onderzoeksprotocol	11
1.2.2 Stap 2: Verzamelen literatuur	12
1.2.3 Stap 3: Beoordelen van de literatuur	13
1.2.4 Stap 4: Ordening van de gegevens	14
1.2.5 Stap 5: Synthese en meta-analyse	15
<b>2 Definities van onderwijskwaliteit</b>	<b>16</b>
<b>3 Sturing op onderwijskwaliteit: toezicht</b>	<b>19</b>
3.1 Wat zijn instrumenten om kwaliteit te bevorderen?	19
3.1.1 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs	19
3.1.2 Accreditatie	20
3.2 Wat zijn effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?	21
3.2.1 Het Vernieuwde Toezicht	21
3.2.2 Eerdere toezichtskaders	21
3.2.3 Deugdelijkheidseisen	23
3.2.4 Accreditatiestelsel ho	23
3.2.5 Algemeen	24
3.3 Conclusie	25
<b>4 Sturing op onderwijskwaliteit: bekostiging</b>	<b>26</b>
4.1 Wat zijn instrumenten om kwaliteit te bevorderen?	26
4.1.1 De lumpsum	26
4.1.2 Doelfinanciering	27
4.2 Wat zijn effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?	29
4.2.1 Kostentoe rekening lumpsum	29
4.2.2 Wijziging bekostigingssystematiek mbo vanaf 2015	30
4.2.3 Kwaliteitsgelden hoger onderwijs	30
4.2.4 Toereikendheid	31
4.2.5 Doelmatigheid	32
4.2.6 Algemeen	33
4.3 Conclusie	33
<b>5 Sturing op onderwijskwaliteit: governance</b>	<b>34</b>
5.1 Wat zijn instrumenten om kwaliteit te bevorderen?	34
5.1.1 Verticale verantwoording	34
5.1.2 Horizontale verantwoording	35
5.1.3 Afspraken en akkoorden	35
5.1.4 Sturen op schaalverandering ten behoeve van onderwijskwaliteit	37
5.1.5 Netwerksturing	37

5.2	Wat zijn effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?	38
5.2.1	Bestuursakkoorden po en vo	38
5.2.2	Kwaliteitsafspraken mbo	38
5.2.3	Schaalverandering	39
5.2.4	Educational governance	39
5.3	Conclusie	39
<b>6</b>	<b>Sturing op onderwijskwaliteit in het buitenland</b>	<b>40</b>
6.1	Inleiding	40
6.2	Schotland	40
6.2.1	Informatie over het onderwijssysteem	40
6.2.2	Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg	40
6.2.3	Interne evaluatie	41
6.2.4	Externe evaluatie	42
6.2.5	Nationale en internationale toetsen	43
6.3	Vlaanderen	44
6.3.1	Het onderwijssysteem	44
6.3.2	Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg	44
6.3.3	Interne evaluatie	45
6.3.4	Externe evaluatie	45
6.3.5	Nationale en internationale toetsen	46
6.4	Zweden	48
6.4.1	Informatie over het onderwijssysteem	48
6.4.2	Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg	48
6.4.3	Interne evaluatie	49
6.4.4	Externe evaluatie	49
6.4.5	Nationale en internationale toetsen	50
6.5	Zwitserland	50
6.5.1	Informatie over het onderwijssysteem	50
6.5.2	Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg	50
6.5.3	Interne evaluatie	51
6.5.4	Externe evaluatie	51
6.5.5	Nationale en internationale toetsen	52
6.6	Overkoepelende studies	53
6.7	Tot slot	54
<b>7</b>	<b>Ontwikkelingen in sturen op onderwijskwaliteit</b>	<b>55</b>
7.1	Artikel 23 van de Grondwet: inherente spanning tussen vrijheid van onderwijs en overheidszorg	55
7.2	Ontwikkeling van de overheidssturing op onderwijs	55
7.2.1	Tot 1945: de overheid op afstand	56
7.2.2	1945-1980: de overheid neemt het voortouw	56
7.2.3	1980-midden jaren negentig: de terugtrekkende overheid	57
7.2.4	Vanaf midden jaren negentig: naar een overheid die stuurt in samenspraak	57
7.3	Opkomst en ontwikkeling van het begrip onderwijskwaliteit	58
7.3.1	1988-2002	59
7.3.2	2002-2004	59
7.3.3	2005-2010	60
7.3.4	Vanaf 2011	60
7.4	Spanningsvelden en uitdagingen rond overheidssturing op onderwijskwaliteit	61
7.4.1	Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid	61
7.4.2	Samenhang, consistentie en congruentie	62
7.5	Samenvattend	63

<b>8</b>	<b>Conclusies</b>	<b>66</b>
8.1	Definitie van onderwijskwaliteit	66
8.2	Overheidssturing middels toezicht	66
8.3	Overheidssturing middels bekostiging	66
8.4	Overheidssturing middels governance	67
8.5	Internationaal	67
8.6	Aanbevelingen en suggesties voor de IBO-werkgroep	67
	8.6.1 Definiëring en wetenschappelijke evidentie overheidssturing op onderwijskwaliteit	67
	8.6.2 Consistentie en duurzaamheid	68
	8.6.3 Overig	69
	8.6.4 Invalshoeken, vraagstellingen en probleemstellingen voor het IBO	70
	8.6.5 Te verschijnen onderzoek	70
	<b>Bijlage 1: Artikel 23 van de Grondwet</b>	<b>72</b>
	<b>Bijlage 2: Literatuuroverzicht</b>	<b>73</b>

## Managementsamenvatting

### Aanleiding en onderzoeksvragen

Mede naar aanleiding van zorgen over de kwaliteit van het funderend onderwijs, is besloten tot een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) 'Sturing op onderwijskwaliteit funderend onderwijs'. Om een gemeenschappelijke feitenbasis voor dit IBO te bieden, is een pre-fase ingericht. In deze pre-fase is door ResearchNed en KBA Nijmegen een reviewstudie uitgevoerd. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) had als opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen voor deze review:

1. Wat zijn de gebruikte definities of afbakeningen van kwaliteit in de studies die zijn opgenomen in de review?
2. Wat zijn instrumenten voor de rijksoverheid om kwaliteit te bevorderen?
3. Wat zijn de effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?
4. Welke buitenlandse instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs zijn relevant voor de Nederlandse context?
5. Wat is door de loop der jaren de ontwikkeling geweest in de manier waarop invulling is gegeven aan sturing op onderwijs(kwaliteit)?

Middels een gestructureerd literatuuronderzoek zijn de antwoorden op bovenstaande onderzoeksvragen in kaart gebracht.

### Uitkomsten

#### *Afbakeningen van kwaliteit*

Een eerste uitkomst van het onderzoek is dat onderwijskwaliteit in veel bronnen die gaan over sturing niet is gedefinieerd. Er wordt in deze bronnen geconstateerd dat heldere definiëring gewenst en nodig is of er wordt aangegeven dat kwaliteit contextafhankelijk moet worden ingevuld en daardoor niet eenduidig gedefinieerd kan worden. Verder wordt verwezen naar doeldomeinen en deugdelijkheidseisen; er lijkt daarmee een tendens naar het beschrijven van kwaliteit in termen van output (een norm waaraan moet worden voldaan).

De in de literatuur beschreven sturingsinstrumenten en effecten zijn ingedeeld in de thema's Toezicht, Bekostiging en Governance.

#### *Overheidssturing middels toezicht*

Overheidssturing op onderwijskwaliteit via toezicht is met name georganiseerd via de Inspectie van het Onderwijs (met een onderzoekskader per onderwijssector), en in het ho tevens de NVAO. Momenteel geldt een Vernieuwd Toezicht van de Inspectie, het is nog te vroeg om hiervan effecten vast te kunnen stellen. Andere gevonden effecten van toezicht op onderwijskwaliteit leiden niet tot een eenduidige conclusie. Er zijn in de effectonderzoeken geen aanwijzingen voor een verschil tussen onderwijssectoren. Effectonderzoek naar het accreditatiestelsel in het ho laat zien dat dit op grote lijnen naar behoren functioneert.

#### *Overheidssturing middels bekostiging*

Er worden drie hoofdcategorieën bekostigingsinstrumenten onderscheiden waarmee de overheid op onderwijskwaliteit kan sturen: de lumpsum, aanvullende bekostiging en subsidieregelingen. Over de effectiviteit hiervan kan weinig gezegd worden. Er hebben weinig effectmetingen plaatsgevonden en

verschillende bekostigingsregelingen worden vaak tegelijkertijd ingezet, waardoor de invloed van één regeling lastig te onderscheiden is. Gebaseerd op de beschikbare documenten wordt geconcludeerd dat:

- het feit dat er geen relatie bestaat tussen de bekostigingsniveaus van de lumpsum en de kostendrijvers in het mbo en hoger onderwijs door instellingen zelf wordt opgelost met interne allocatie;
- de modernisering van de lumpsum in het mbo waarschijnlijk heeft bijgedragen aan een afname van het aantal langstudeerders;
- de kwaliteitsgelden in het hoger onderwijs worden besteed aan het onderbouwd verbeteren van de onderwijskwaliteit;
- binnen alle sectoren alle (grote) bekostigingsmiddelen voor scholen/instellingen samen voldoende zijn om de basiskwaliteit te garanderen;
- alle (grote) bekostigingsmiddelen samen in het mbo en hbo ook voldoende zijn voor de feitelijke kosten, maar in het wo niet;
- het in het mbo, hbo en wo daarbij ook vrij goed lukt om met deze middelen in lijn te presteren met de gewenste kwaliteit, behalve als het gaat om het opvangen van studenten in een kwetsbare positie (mbo), het praktijkgericht onderzoek (hbo) en het bereiken van kleinschaliger onderwijs (wo). In het funderend onderwijs worden hierover geen eenduidige resultaten gevonden.

#### *Overheidssturing middels governance*

Het is niet eenvoudig gebleken aangetoonde effecten te vinden van overheidssturing op onderwijskwaliteit middels instrumenten die vallen onder governance. Verticale verantwoording en het maken van specifieke afspraken en akkoorden zijn de instrumenten die hier worden ingezet, maar waarover beperkt daadwerkelijk effectonderzoek is gevonden. De geïnccludeerde effectmetingen bieden geen duidelijke patronen in de werking van deze sturingswijzen. Contextafhankelijkheid lijkt een grote rol te spelen.

#### *Internationaal*

Er zijn in het buitenland tal van instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs ontwikkeld die van belang kunnen zijn voor de Nederlandse context. Van de vier landen die in het kader van dit onderzoek nader onder de loep zijn genomen, vallen in dit opzicht vooral Schotland en België (Vlaanderen) op. Hier zijn referentiekaders voor toezicht op en verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs opgesteld die zijn bestemd voor gebruik in het kader van zelfevaluatie door onderwijsinstellingen en die tevens worden gebruikt bij het externe toezicht op de onderwijskwaliteit. Dit zijn respectievelijk het 'National Improvement Framework' en het 'OK referentiekader voor onderwijskwaliteit'. Daarnaast zijn er instrumenten ontwikkeld die specifiek zijn bestemd voor het beroepsonderwijs. Op Europees niveau is dat bijvoorbeeld het 'European Quality Assurance reference framework for VET' (EQAVET).

#### *Ontwikkelingen door de tijd heen*

De ontwikkelingen in de afgelopen eeuw laten zien dat sprake is van continue (soms slinger)bewegingen in de verhouding tussen overheid en onderwijs. Maatschappelijke, economische en politieke veranderingen zijn hier mede debet aan. Die beïnvloeden onder meer de manier waarop de overheid het begrip onderwijskwaliteit invult en hanteert en waarop wordt gestuurd. Vanaf het begin van deze eeuw stelt de overheid steeds meer kwaliteitseisen aan scholen, en deze eisen hebben betrekking op een groter aantal aspecten van (de inhoud van) het onderwijs. Deels is dat de keerzijde van de grotere autonomie van de scholen (vrijheid en verantwoording gaan samen). Samenhang, consistentie en congruentie in de overheidssturing blijken lastig te realiseren, en dit geldt evenzeer voor het tot stand brengen van evidence based onderwijsbeleid.

## Probleemstellingen voor het IBO

Op basis van (reflecties op) de uitkomsten van de review, komen de onderzoekers tot de volgende suggesties, vraagstellingen en invalshoeken waarop de IBO-werkgroep zich zou kunnen richten:

- Het voeren van de fundamentele discussie welke invalshoek van kwaliteit het meest behulpzaam is voor de overheid rondom het thema sturing.
- Adresseren van de vraag wat het betekent voor sturing op onderwijskwaliteit dat eenduidige effectstudies in beperkte mate voorhanden zijn en moeilijk te realiseren zijn. Hoe kan de overheid, binnen dit gegeven, zijn rol het beste vervullen?
- Onderzoek naar onderliggende mechanismen voor ontwikkelingen in de sturing op onderwijskwaliteit. Wat is het effect van het feit dat juist de economisch-politieke ontwikkelingen zwaar wegen in sturen op onderwijskwaliteit? Op welke manier probeert de overheid binnen deze steeds veranderende realiteit zo consistent mogelijk te sturen?
- Nadere gedachtenvorming over de verhouding tussen doel financiering en lumpsum in relatie tot kwaliteit. Welke criteria laat de overheid bij sturing middels bekostiging in de praktijk zwaarder of minder zwaar wegen en wat betekent dit voor het effect op onderwijskwaliteit?
- Nagaan in hoeverre bij de sturing van de overheid op onderwijskwaliteit sprake is (geweest) van lerend vermogen, in die zin dat lessen zijn of worden getrokken uit het verleden, en in welke mate en hoe is geanticipeerd op beoogde en neveneffecten van overheidssturing (bijvoorbeeld in de vorm van beleidsverkenningen, uitvoeringstoetsen en/of ex ante evaluaties).
- In kaart brengen van de sturing door 'lagere overheden' of andere betrokkenen, de werking van het samenspel met sturing door de rijksoverheid en de effecten op onderwijskwaliteit.
- In kaart brengen of en in welke mate de overheid zou willen en kunnen sturen middels andere mechanismen dan de mechanismen die in deze review zijn beschreven.
- Nagaan of nauwere afstemming tussen interne en externe kwaliteitsbeoordeling van meerwaarde is en wat er voor nodig is om dit te realiseren. Zou dit in Nederland ook goed kunnen werken, in welke mate is dit mogelijk al zo en wat is er voor nodig om dit, indien gewenst, te realiseren.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

### Aanleiding en achtergrond

Het onderwijs in Nederland kent, naar de definitie van de onderwijsraad, drie doeldomeinen: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming<sup>1</sup>. Het doeldomein kwalificatie betreft het bieden van een goede basis aan competenties voor iedereen, waar elke inwoner op kan voortbouwen in het leven. Het betreft dan zowel een voorbereiding op het deelnemen aan de complexer wordende samenleving als het op het verrichten van werk. Het funderend onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs hebben daarin elk een eigen rol en verantwoordelijkheid. Het tweede doeldomein, socialisatie, betreft ‘de rol die onderwijs speelt in het inleiden van kinderen en jongeren in tradities, culturen en praktijken, met inbegrip van beroepsculturen en -praktijken, en de waarden, normen en gebruiken die daar een rol in spelen, zodat ze zich betrokken voelen bij zulke praktijken en er effectief en betekenisvol in kunnen participeren’. Persoonsvorming tot slot gaat over het ondersteunen van leerlingen en studenten tot zelfstandige mensen in denken en doen. De bijdrage van het onderwijs aan persoonsvorming heeft betrekking op de individualisering van leerlingen. Zij leren zich autonoom op te stellen in de maatschappij.

Om invulling te kunnen geven aan deze doeldomeinen voor het onderwijs, is er een stelsel van actoren met elk hun taken en verantwoordelijkheden. Twee belangrijke actoren in dit stelsel zijn de uitvoerders van het onderwijs (de instellingen/scholen en schoolbesturen) en de overheid. De centrale overheid heeft als kerntaak het verzekeren van de kwaliteit en het bieden van gelijke kansen aan iedereen op het gebied van onderwijs. Meer specifiek kan op basis van empirie worden gesteld, zo beschrijft Leune, dat de kerntaken als volgt zijn:<sup>2</sup>

- bekostigen van het initiële onderwijs;
- uitvaardigen van regels voor de bekwaamheid van onderwijsgeevenden;
- waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs;
- waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs;
- waarborgen van de vrijheid van onderwijs;
- waarborgen van de samenhang in het onderwijsbestel;
- bewaken van het civiele effect van diploma's;
- bewaken van doelmatige en rechtvaardige besteding van overheidsmiddelen; en
- nakomen van verplichtingen uit internationale verdragen en afstemmen van het nationale onderwijsbeleid op relevante internationale ontwikkelingen.

### Sturingsdynamiek

Om invulling te geven aan haar taak, hanteert de rijksoverheid verschillende sturingstypen, met elk hun voor- en nadelen<sup>3</sup>. In dit kader wordt ook het begrip ‘lenige netwerksturing’ gebruikt<sup>4</sup>. Er is sprake van situationele sturingsnetwerken. De situatie, de kenmerken van de sector en het beleidsthema leiden tot verschillen in de sturingsnetwerken in de samenstelling van actoren en sturingsdynamiek.

Hooge onderzocht de sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs op drie beleidsthema's: 'kwaliteitsbeleid', 'de lerende organisatie' en 'burgerschapsvorming'. Bij deze thema's verschilt de mate waarin de centrale overheid formele verantwoordelijkheid draagt en de mate waarin de centrale overheid op het beleidsthema stuurt. In het onderzoek is onder meer nagegaan van welke sturingsinstrumenten gebruik wordt gemaakt. Verder is voor verschillende thema's het sturingsnetwerk in beeld gebracht, met bijbehorende actoren en hun onderlinge interactie.

Hooge onderscheidt in haar onderzoek naar de genoemde drie beleidsterreinen drie typen sturingsdynamiek vanuit de overheid:

1. Directe en directieve sturingsdynamiek. Deze aanpak heeft het karakter van instrumenteren en (ondersteunen bij) implementeren. Deze benadering vindt plaats op het terrein van kwaliteitsbeleid (gericht op prestaties bij taal en rekenen).
2. Indirecte polderdynamiek. Deze aanpak kenmerkt zich door 'polderen' en heeft het karakter van conceptualiseren en adviseren en wordt gehanteerd rondom het beleidsthema 'de lerende organisatie'.
3. Sturen van autonomie. Deze benadering wordt gezien als 'maatschappelijk geladen' met een agenderend karakter en wordt toegepast bij het beleidsthema 'burgerschapsvorming'.

### Zorgen over kwaliteit

De *wijze waarop* de overheid invulling geeft aan haar kerntaken via de beschreven sturingsdynamieken, is echter aan kritiek onderhevig.<sup>5, 6</sup> Deze kritiek heeft in het funderend onderwijs erop betrekking dat de kwaliteit van onderwijs onder druk staat door het ontbreken van heldere sturing door de rijksoverheid. Zo stuurt zij op sommige kerntaken 'zacht' en op andere 'hard', waardoor de kritiek is dat inconsistente sturing ontstaat.<sup>5</sup>

De zorgen over de kwaliteit van het funderend onderwijs hebben onder andere te maken met een achteruitgang in de leerprestaties<sup>5,7,8</sup>. Internationale vergelijkingen van de prestaties van leerlingen laten een achteruitgang zien wat betreft lezen, wiskunde en natuurwetenschappen in de loop der jaren<sup>9,10</sup>. Voorheen presteerde Nederland op alle terreinen boven het gemiddelde van de OESO- en EU-landen, maar wat betreft leesvaardigheid is dat inmiddels niet meer het geval. 25 procent van de 15-jarigen zouden risico lopen op laaggeletterdheid. Nationaal onderzoek laat een diffuser beeld zien, waarbij de prestaties van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs constant lijken te blijven in de loop der jaren. Daarnaast ontbreken er op nationaal niveau gegevens over de kennis en vaardigheden.<sup>5</sup> Naast een geconstateerde achteruitgang in de leerprestaties staat de kwaliteit van het funderend onderwijs onder druk doordat er sprake is van kansongelijkheid. Zo worden er bij vergelijkbaar IQ verschillen geconstateerd in de taal- en rekenvaardigheid van kinderen met een verschillende sociaaleconomische status, tussen jongens en meisjes, en tussen kinderen met en kinderen zonder migratieachtergrond<sup>11</sup>.

Ook binnen andere sectoren is er kritiek. Zo zouden in het hoger onderwijs de kwaliteitsopvattingen te eenzijdig zijn, wordt er te veel gefocust op kwantitatieve indicatoren, is er te weinig aandacht voor kwaliteitscultuur en werken verantwoording versus onderwijsverbetering en -betrokkenheid elkaar soms tegen.<sup>12</sup>

### Sturing en bewegingsruimte

Al met al leiden de zorgen rondom kwaliteit in toenemende mate tot discussie over de balans tussen sturing (door de rijksoverheid) en bewegingsruimte (voor onderwijs(-bestuurders)). Dit raakt direct aan de vrijheid van onderwijs. Deze is in Nederland sinds 1917 geregeld in artikel 23 van de Grondwet (zie Bijlage 1). Dit betekent dat de overheid bij het invullen van haar verantwoordelijkheden niet mag treden in de vrijheid die de Grondwet aan het onderwijs biedt. Deze balans tussen sturing en vrijheid in het onderwijs is een terugkerend en actueel thema. Het onderwerp is regelmatig in het nieuws naar aanleiding van gebeurtenissen op of opvattingen van scholen over (de inhoud van) het onderwijs, bijvoorbeeld in relatie tot religie en levensovertuiging, die maatschappelijke en politieke discussie oproepen over de (grenzen van) vrijheid van onderwijs en de rol van de overheid.

Er lijken daarmee in elk geval twee van de hierboven genoemde kerntaken op gespannen voet met elkaar te staan: het waarborgen van de kwaliteit van het initiële onderwijs, het waarborgen van de vrijheid van onderwijs en mogelijk ook de toegankelijkheid van het onderwijs in termen van kansengelijkheid.

Bovenstaande ontwikkelingen en de beschreven spanning hebben geleid tot de wens bij de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Financiën om het onderwerp Sturing op Onderwijskwaliteit nader te onderzoeken en nieuwe beleidsopties te verkennen. Middels bekrachtiging door het kabinet is besloten tot het instellen van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Om ervoor te zorgen dat de IBO werkgroep een gemeenschappelijke feitenbasis tot haar beschikking heeft bij de start van het onderzoek, is besloten een pre-fase in te stellen. Deze fase dient om de belangrijkste bronnen te verzamelen en samen te vatten rondom het thema Sturing op Onderwijskwaliteit voor alle onderwijssectoren, en kan richting geven aan de taakopdracht van het IBO door de belangrijkste probleem- en vraagstellingen rondom het thema uit te lichten. De huidige rapportage beschrijft deze belangrijkste bronnen aan de hand van een onderzoek dat daarnaar is uitgevoerd door ResearchNed en KBA Nijmegen in de periode 15 november 2021-15 februari 2022. De hoofdvraag hierbij is hoe de rijksoverheid de kwaliteitsverbetering in het onderwijs het best kan faciliteren in alle sectoren en op alle niveaus van invloed. Dit onderzoek richt zich dan ook op de sturingsinstrumenten die de rijksoverheid zelf tot haar beschikking heeft. Wanneer we in dit onderzoek spreken over ‘de overheid’ wordt daarmee de rijksoverheid bedoeld, tenzij anders aangegeven.

In dit onderzoek dat dient als pre-fase zijn vijf onderzoeksvragen gesteld door de opdrachtgever:

1. Wat zijn de gebruikte definities of afbakeningen van kwaliteit in de studies die zijn opgenomen in de review?
2. Wat zijn instrumenten voor de rijksoverheid om kwaliteit te bevorderen?
3. Wat zijn de effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?
4. Welke buitenlandse instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs zijn relevant voor de Nederlandse context?
5. Wat is door de loop der jaren de ontwikkeling geweest in de manier waarop invulling is gegeven aan sturing op onderwijs(kwaliteit)?

## 1.2 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn vijf stappen onderscheiden om te komen tot beantwoording van de onderzoeksvragen.

### 1.2.1 Stap 1: Begripsbepaling en onderzoeksprotocol

Bij de zoektocht naar de afbakeningen van (sturing op) onderwijskwaliteit, zijn de gehanteerde definities met behulp van bestaande literatuur over dit onderwerp in kaart gebracht. Door deze begrippen bij de start van het onderzoek uiteen te zetten, zijn de juiste zoektermen voor het verzamelen van de literatuur geformuleerd. Op basis van hetgeen in deze paragraaf is beschreven, is de gevonden literatuur geordend. Hoe dit gedaan is, komt in paragraaf 1.2.4 aan de orde.

#### Definities of afbakeningen van onderwijskwaliteit

Er is gezocht naar wat diverse bronnen verstaan onder het begrip onderwijskwaliteit en welke aspecten en niveaus dit behelst. Uit uiteenlopende bronnen is onderstaande lijst samengesteld door de onderzoekers, om zo een gedegen ordening en terminologie te hanteren bij het verdere verloop van het onderzoek. Zo is onder andere gewaarborgd dat alle onderzoekers die bij het project betrokken zijn op gelijke wijze literatuurbeoordelingen kunnen uitvoeren. Wat betreft de afbakening van (overheids-)sturing is in overleg tussen opdrachtgever en onderzoekers vastgesteld dat het gaat om een globale indeling van typen sturingsinstrumenten van de rijksoverheid. Opdrachtgever heeft benoemd dat sturingsinstrumenten die vallen in de categorieën governance, bekostiging en toezicht dienen te worden meegenomen in het onderzoek.

### 1.2.2 Stap 2: Verzamelen literatuur

Na de definiëring in de eerste stap van het onderzoek, is een lijst opgesteld met relevante bronnen voor de meta-analyse. Relevante literatuur is gezocht in internationale onderzoeksdatabases en literatuurzoekmachines zoals Picarta, Web of Science, Google Scholar en online publiekscatalogi van universiteiten. Hierbij is systematisch te werk gegaan: aan de hand van een in het onderzoeksprotocol opgestelde lijst met zoektermen (gebaseerd op de afbakening van ‘Sturing op Onderwijskwaliteit’ zoals hierboven toegelicht) zijn in verschillende databases onderzoeksrapporten verkregen. Tevens is gebruik gemaakt van verschillende kennisinstituten, bestaande contacten van ResearchNed en KBA Nijmegen, evenals de sleutelpublicaties en (overige) bronnen zoals die door opdrachtgever zijn aangedragen in het offerteverzoek. In het zoekproces werden steeds meer relevante bronnen zichtbaar, aangezien referenties van de gevonden literatuur gebruikt zijn om andere onderzoeken op hetzelfde gebied te vinden (‘snowballing’). Onderstaand presenteren wij de gehanteerde zoektermen voor Sturing en (op) Onderwijskwaliteit:

Sturing	Kwaliteit
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (In)directe (overheids)sturing</li> <li>▪ Bekostiging onderwijs</li> <li>▪ Governance(structuur)</li> <li>▪ Handhaven (onderwijs)</li> <li>▪ Horizontale / verticale sturing</li> <li>▪ Kaders stellen (onderwijs)</li> <li>▪ Lenige netwerksturing</li> <li>▪ Overheidssturing</li> <li>▪ Overheidszorg</li> <li>▪ Stelselverantwoordelijkheid (onderwijs)</li> <li>▪ Sturing autonomie</li> <li>▪ Sturing overheid</li> <li>▪ Sturing vrijheid</li> <li>▪ Sturingsdynamiek</li> <li>▪ Sturingsinstrument overheid</li> <li>▪ Sturingsmodel</li> <li>▪ Sturingsmogelijkheden overheid</li> <li>▪ Sturingsnetwerk</li> <li>▪ Sturingstrilogie</li> <li>▪ Sturingsparadigma</li> <li>▪ Toezicht onderwijs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deugdelijkheidseisen onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteit onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteit school</li> <li>▪ Kwaliteitsborging onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitsdoelstellingen onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitsindicatoren onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitsnormen onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitsontwikkeling onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitssturing onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitsverbetering onderwijs</li> <li>▪ Kwaliteitszorg (onderwijs)</li> <li>▪ Lerende (school)organisatie</li> <li>▪ Onderwijskwaliteit</li> <li>▪ Onderwijsverbetering</li> <li>▪ Schoolontwikkeling</li> <li>▪ Schoolverbetering</li> <li>▪ Sturing op onderwijskwaliteit</li> <li>▪ Waarborging kwaliteit (onderwijs)</li> </ul>

Deze zoektermen zijn ook in combinatie met elkaar gebruikt, en in het Engels om internationale bronnen te kunnen includeren. Resultaten van de zoektermen zijn vervolgens gefilterd op basis van inclusiecriteria (voor inclusie moest het antwoord op alle inclusiecriteria ‘ja’ zijn):

1. Gaat het om de evaluatie van sturing door de overheid gericht op het bevorderen van onderwijskwaliteit?
2. Is er sprake van een onderzoek dat effecten in kaart brengt dan wel een meer beschouwende bron zoals een beleidsdocument, essay of historische schets?
3. Richt de literatuur zich op funderend onderwijs in de periode 1990-2021, dan wel op het mbo in de periode 1994-2021, dan wel het hoger onderwijs in de periode 1985-2021?

Voor de quick-scan van de instrumenten die in het buitenland worden gebruikt, is met bovenstaande zoektermen gezocht naar in elk geval twee kernpublicaties per land (Schotland, Vlaanderen, Zweden en Zwitserland). Wat de stelsels in deze landen kenmerkt is hun decentrale karakter; dat is een belangrijk kenmerk dat zij delen met het stelsel in Nederland. De keuze voor deze vier landen is in overleg tussen de opdrachtgever en onderzoekers tot stand gekomen.

### 1.2.3 Stap 3: Beoordelen van de literatuur

In deze stap is de gevonden literatuur onder andere op methodologische kwaliteit beoordeeld. Alle bronnen zijn langs een checklist gelegd en krijgen een bepaalde score toegekend die het wetenschappelijke gewicht uitdrukt. Allereerst wordt nogmaals, maar nu uitgebreider, gekeken of de bronnen aan de inclusiecriteria voldoen. Dit is gebeurd aan de hand van criteria die zijn opgenomen in onderstaande checklist:

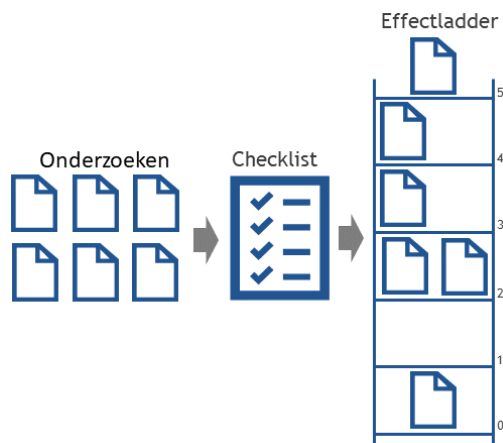
Inhoudelijke elementen (eerste inclusiecriteria) aanwezig?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Evaluatie van overheidssturing gericht op bevorderen onderwijskwaliteit
<input checked="" type="checkbox"/>	Het onderzoek brengt effecten in kaart of geeft een onderbouwde (al dan niet historische) beschouwing van het onderwerp
<input checked="" type="checkbox"/>	Gericht op funderend onderwijs in de periode 1990-2021, dan wel op het mbo in de periode 1994-2021, dan wel het hoger onderwijs in de periode 1985-2021
Indien evaluatieonderzoek: elementen voor validiteit en betrouwbaarheid aanwezig?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Relevante beleidsmatige achtergronden en het institutionele krachtenveld waarin de regeling opereert beschreven
<input checked="" type="checkbox"/>	Veronderstellingen over causale en finale relaties die aan de interventie ten grondslag liggen
<input checked="" type="checkbox"/>	Formulering van een probleemstelling en onderzoeksvragen om deze te operationaliseren
<input checked="" type="checkbox"/>	De onderzoeksvragen geven een praktische uitwerking aan de wijze waarop effecten zijn geoperationaliseerd
Indien evaluatieonderzoek: Methodologische verantwoording aanwezig?	
<input checked="" type="checkbox"/>	Omschrijving van de populatie/actoren
<input checked="" type="checkbox"/>	Toelichting op de zorgvuldigheid waarmee de gebruikte gegevensbronnen zijn geselecteerd, en de nauwkeurigheid waarmee gegevens uit die bronnen worden geanalyseerd en verwerkt
<input checked="" type="checkbox"/>	Informatie over de representativiteit van de resultaten
<input checked="" type="checkbox"/>	Beschrijving en rechtvaardiging van de gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken
<input checked="" type="checkbox"/>	informatie over de mate waarin gegevens zijn gecontroleerd en verschillende bronnen/methoden zijn gebruikt om informatie over dezelfde kenmerken en verschijnselen te verzamelen
<input checked="" type="checkbox"/>	Vermelding van (eventuele) tekortkomingen van het onderzoek, en beperkingen aan de generaliseerbaarheid van de bevindingen en conclusies
<input checked="" type="checkbox"/>	Aangegeven op welke wijze de kwaliteitscontrole is uitgevoerd
Geformuleerde conclusies	
<input checked="" type="checkbox"/>	De conclusies worden daadwerkelijk gedekt door de onderzoeksbevindingen
Bruikbaarheid en kennisbenutting	
<input checked="" type="checkbox"/>	Helderheid over het doel van de evaluatie, waarvoor de onderzoeksuitkomsten zullen worden/zijn gebruikt
<input checked="" type="checkbox"/>	De essentie van het onderzoek en vooral de hoofdbevindingen zijn met duidelijkheid en volledigheid beschreven
<input checked="" type="checkbox"/>	Alle onderzoeksvragen worden door de conclusies volledig beantwoord
<input checked="" type="checkbox"/>	De gepresenteerde aanbevelingen zijn praktisch uitvoerbaar en liggen binnen het bereik van verantwoordelijke beleidsmakers

Vervolgens zijn de bronnen, mede op basis van hun beoordeling aan de hand van bovenstaande checklist, ingedeeld op een trede in de effectladder. De effectladder kent een bepaalde kwalificatie toe aan de kwaliteit van het voorliggende onderzoek. De effectladder is van origine een kader waarin de effectiviteit en toepassing van interventies (in de jeugdzorg) wordt ingedeeld in vijf niveaus<sup>13</sup>. De niveaus, of 'treden' van de effectladder, geven uitdrukking aan hoe goed de conclusies zijn onderbouwd en daarmee hoe effectief en overdraagbaar de interventie of conclusies zijn op basis van het betreffende evaluatieonderzoek. De effectladder wordt niet toegepast op de gevonden publicaties die geen effectstudie zijn (zoals bijvoorbeeld de eerdergenoemde meer beschouwende literatuur). De indeling van de effectladder ziet er als volgt uit:

- In 'trede 0' zit de werkwijze nog in de hoofden van de uitvoerders, wat er precies wordt gedaan en waarom dit werkt is op papier niet duidelijk. Dit kan wel een effectieve interventie zijn, maar de werkwijze en resultaten zijn voor anderen niet duidelijk en daarmee niet bruikbaar voor anderen.
- Trede 1, mogelijk (in)effectief: de uitkomsten van de werkwijze zijn voorwaardelijk. De interventie staat op papier en er is een beschrijving van het doel, de doelgroep en de interventie zelf. Ook is er aandacht voor de aanpak en randvoorwaarden. De werkwijze is duidelijk omschreven en daarom is de aanpak gemakkelijk overdraagbaar.

- Trede 2, potentieel (in)effectief: de uitkomsten van de werkwijze zijn veelbelovend. De theorie is opgesteld en onderbouwd met modellen en er is sprake van theoretische analyses; er is sprake van een aannemelijk verhaal waarom de theorie/interventie zou werken. Er wordt gerefereerd aan algemeen aanvaarde en door onderzoek ondersteunde theorieën. Daarnaast worden er kwalitatieve uitspraken gedaan. Vaak is er sprake van expert beoordelingen.
- Trede 3, waarschijnlijk (in)effectief: de uitkomsten van de werkwijze zijn doeltreffend. In deze trede wordt daadwerkelijk gemeten. Cijfers laten bijvoorbeeld zien of doelgroepen worden bereikt, of doelen gerealiseerd worden, of er trends zichtbaar zijn et cetera. Dit zijn de eerste echte aanwijzingen voor effectiviteit.
- Trede 4, zeer waarschijnlijk (in)effectief: de uitkomsten van de werkwijze zijn plausibel. Het onderzoek toetst vooraf voorspelde verbanden; wanneer zo'n voorspelling uitkomt zijn er goede aanwijzingen voor (het ontbreken van) effectiviteit. Er is sprake van een combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen.
- Trede 5, bewezen (in)effectief: de werkwijze is aantoonbaar (niet) werkzaam. Er is sprake van een goed omschreven, theoretisch onderbouwde en in de praktijk getoetste aanpak. Causale verbanden worden aangetoond en er wordt vergeleken met controlegroep(en). De hoogste trede houdt in dat er sprake is van causaal onderzoek, uitgevoerd met (pseudo-) experimentele methoden

Onderstaand schema vat de bovenstaande stappen kort samen; de diverse evaluatie- en onderzoeksrapporten worden gecontroleerd op basis van een checklist, waarna ze naar effectiviteit worden ingedeeld. Bij de volgende stap kan dan met deze indeling rekening gehouden worden.



Bronnen die geen primair onderzoek betreffen zoals beleidsstukken, beschouwingen of historische schetsen, zijn niet ingedeeld in de effectladder omdat deze op dergelijke documenten niet van toepassing is. Voor deze documenten hebben wij in kaart gebracht wat de centrale thema's zijn, en welke contextinformatie zij opleveren voor een beter begrip van en betere interpretatie van de overige onderzoeken. De informatie die deze bronnen bieden is, voor zover deze relateert aan de bevindingen uit de overige onderzoeken, met name gebruikt voor het beantwoorden van onderzoeksvragen twee en vijf.

#### 1.2.4 Stap 4: Ordening van de gegevens

Op basis van stap twee en drie zijn we gekomen tot een verzameling van bronnen, met per bron een duiding van de kwaliteit en mate van betrouwbaarheid van de uitkomsten. Vervolgens zijn per bron de gegevens geïsoleerd die nodig zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, door middel van het plaatsen van digitale kaarten in een (Excel)database. Deze kaarten bevatten een gestructureerd overzicht van alle belangrijke elementen uit het onderzoeksprotocol per bron.

### 1.2.5 Stap 5: Synthese en meta-analyse

In deze stap vindt de integratie en triangulatie van de resultaten plaats. De kaarten die in stap vier zijn ingevuld worden samengevoegd in één Excelbestand (database). Met behulp van deze database is een overkoepelende analyse uitgevoerd aan de hand van dwarsdoorsnedes van het materiaal. Dit zorgt voor een synthese en een duiding van de uitkomsten. Met deze analyse wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen twee tot en met vijf:

- Wat zijn instrumenten voor de rijksoverheid om kwaliteit te bevorderen?
- Wat zijn de effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?
- Welke buitenlandse instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs zijn relevant voor de Nederlandse context?
- Wat is door de loop der jaren de ontwikkeling geweest in de manier waarop invulling is gegeven aan sturing op onderwijs(kwaliteit)?

Door rekening te houden met de positie die de diverse evaluatie- en onderzoeksrapporten, indien van toepassing, op de effectladder innemen, is bij deze synthese de mate van effectiviteit meegewogen; evaluaties en onderzoeken die hoger op de trede staan, krijgen meer 'gewicht'. De verzamelde gegevens zijn vervolgens geordend om overzicht te creëren. Hieruit blijken overeenkomsten en tegenstrijdigheden tussen/in de verschillende bronnen. Middels deze werkwijze zijn de uitkomsten niet alleen naast elkaar (los van elkaar) geanalyseerd en geïnterpreteerd; ze zijn geïntegreerd. Dat houdt in dat sommige uitkomsten elkaar versterken en andere uitkomsten elkaar (in meer of mindere mate) tegenspreken. Door dit te beschrijven, schetsen we een genuanceerd beeld van de sturingsinstrumenten en hun werking.

## 2 Definities van onderwijskwaliteit

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de onderzoeksvraag hoe onderwijskwaliteit gedefinieerd is in de studies die zijn opgenomen in deze review. Samengevat geeft deze literatuur het beeld dat onderwijskwaliteit een niet scherp gedefinieerd begrip is, dat daarnaast op verschillende manieren wordt gebruikt.

Een deel van de geïncludeerde bronnen gebruikt, maar definieert het begrip kwaliteit niet expliciet<sup>4,14,15,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,32,33,34,35</sup>. Een ander deel van de bronnen thematiseert juist expliciet het feit dat onderwijskwaliteit een niet scherp gedefinieerd begrip is of zelfs kan zijn<sup>3,5,12,36,37,38,39,40</sup>. In de Brede Maatschappelijke Heroverweging schrijft de rijksoverheid daarover bijvoorbeeld “Er is echter veel discussie over wat we dan precies moeten verstaan onder ‘kwaliteit van onderwijs. (...) Waar de één praat over de doelen van het onderwijs, heeft de ander het over de functies van onderwijs”.<sup>5</sup> Een geraadpleegde reviewstudie vermeldt: “BOPO-onderzoek laat een opvallende discrepantie zien tussen de kwaliteitsopvattingen die worden gehanteerd door inspectie, beleidsmakers en schoolbesturen enerzijds en opvattingen van ouders en leerkrachten anderzijds. Die laatste twee actoren kijken naar meer subjectieve en ‘zachte’ factoren zoals sfeer, uitstraling en bejegening, terwijl er vanuit overheid en bestuur vooral wordt gestuurd op ‘harde’ en objectiveerbare criteria zoals gemiddelde Cito-scores”.<sup>38</sup> Een van de andere onderzoeken pleit in de conclusies expliciet voor het ‘concretiseren van het kwaliteitsbegrip’, nadat de onderzoekers hebben vastgesteld dat dit in de verschillende onderwijssectoren slechts in beperkte mate wordt geoperationaliseerd<sup>41</sup>. Wat kwaliteit is staat niet objectief vast en is niet eenduidig, zo wordt beargumenteerd<sup>39,42</sup>. Zowel de overheid als schoolbesturen hebben inbreng als het gaat om wat kwaliteit is. Artikel 23 biedt juist ruimte voor verschillende opvattingen hierover. Het evenwicht vinden in wie bepaalt wat kwaliteit is, is een inherente spanning in het artikel en het is telkens aan de wetgever om daar een beslissing in te nemen.<sup>39</sup>

Een ander onderzoek refereert ook aan het impliciet of niet eenduidig gedefinieerd zijn van onderwijskwaliteit en de opstelling van de overheid daarin. De auteurs schrijven hierover (cursieve tekst ingevoegd door de onderzoekers van het huidige onderzoek): “De overheid heeft in de loop der jaren een toenemende aantal regels ingesteld waarin de uitgangspunten over het begrip onderwijskwaliteit liggen besloten. Nadat er geleidelijk aan afscheid is genomen van het begrip deugdelijkheid [*in het huidige onderzoek zien we overigens ook in 2021 nog verwijzingen naar de deugdelijkheidseisen*], heeft de overheid geïnvesteerd in het definiëren van onderwijskwaliteit door bepaalde normen op te stellen voor onderwijsopbrengsten en daar toezicht op te houden. Via regels is het begrip onderwijskwaliteit door de overheid geoperationaliseerd in meetbare normen (zoals de referentieniveaus), toetsen (zoals de Cito-toets) en tijdseenheden (zoals de minimale onderwijstijd). Het begrip onderwijskwaliteit is grotendeels gekwantificeerd ten dienste van sturing, toezicht en verantwoording”.<sup>43</sup>

De Onderwijsraad beschrijft daarnaast dat er geen eenduidige definitie van onderwijskwaliteit bestaat, omdat de begripsbepaling afhankelijk is van de context en het perspectief dat men hanteert: het begrip moet lokaal worden ingevuld.<sup>12</sup> Deze contextafhankelijkheid zien we terug in meerdere bronnen<sup>14,44</sup>. Zo schrijven de auteurs van een ander onderzoek: “We hebben voorafgaand aan de sessies in het onderzoek niet gedefinieerd wat onderwijskwaliteit is. Het gaat er in deze methode juist om dat er tijdens de sessies uitgegaan wordt van de eigen definitie van onderwijskwaliteit en dat deelnemers inzichtelijk maken hoe zij werken aan hetgeen zij zelf verstaan onder onderwijskwaliteit.”. Zij schrijven ook wat ze in het onderzoek *niet* bedoelen: “We bedoelen met onderwijskwaliteit uitdrukkelijk niet de kwaliteitszorgsystemen die als zodanig bestaan binnen onderwijsorganisaties, maar alle processen en interacties binnen het systeem (lees: de onderwijsorganisatie) die van invloed zijn op onderwijskwaliteit”. De norm voor basiskwaliteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als “dat een bestuur en zijn scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen rond



de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer. Dit zijn de 'deugdelijkheidseisen' uit de onderwijswet en de regelgeving<sup>14</sup>. Het gaat dan bijvoorbeeld om minimale eisen met betrekking tot huisvesting, personeel en het onderwijsproces.<sup>37</sup> Verwijzing naar de deugdelijkheidseisen zien we vaker terug<sup>45</sup>. In het recente rapport 'Grenzen stellen, ruimte laten' relateert de Onderwijsraad onderwijskwaliteit aan het voldoen aan de deugdelijkheidseisen<sup>6</sup>. In een eerder advies beschrijft de raad ook het belang van een kwaliteitscultuur, die wordt gedefinieerd als "een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen."<sup>12</sup>

Daarnaast zien we dat in de definities ook wordt ingegaan op kwaliteitsaspecten die worden 'toegevoegd' aan de deugdelijkheidseisen<sup>45,46</sup>. De deugdelijkheidseisen worden beschouwd als basiskwaliteit<sup>47</sup>, daaraan worden toegevoegd additionele verwachtingen uit wetten of akkoorden (zoals sociale veiligheid, professionalisering, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt) en de schooleigen ambities. In een van de onderzoeken wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan de sectorakkoorden in het mbo: de deugdelijkheidseisen vormen de minimumbasis voor kwaliteit, in het bestuursakkoord zijn aanvullende verwachtingen overeengekomen.<sup>41</sup> Schooleigen ambities komen onder meer terug bij de benadering van onderwijskwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs<sup>45</sup>. Andere onderzoekers stellen dat het begrip 'kwaliteit' een meer inhoudelijke opvatting over goed onderwijs impliceert dan 'deugdelijkheid', dat een zekere terughoudendheid zou impliceren. Het centraal stellen van de zorg om de kwaliteit van het onderwijs maakt het bijvoorbeeld logisch dat de overheid meer interesse toont in de opbrengsten van het onderwijs en in de inhoud van onderwijscurricula, zo beschrijven zij<sup>38</sup>. Deze productiviteit van het onderwijs wordt samen met effectiviteit van het onderwijs, gelijkheid van onderwijs, efficiëntie van onderwijs en responsiviteit van het onderwijs in een ander onderzoek gezien als een van de 'meetbare facetten van onderwijskwaliteit'.<sup>48</sup>

Bij onderwijskwaliteit wordt ook gerefereerd aan de doeldomeinen van het onderwijs: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming<sup>1,8,40,43,44,46,49,48</sup>. De rijksoverheid vat dit als volgt samen na de constatering dat er heel verschillende beelden zijn van onderwijskwaliteit (cursieve begrippen ingevoegd door de onderzoekers): "Waar de meeste deskundigen het wel over eens zijn, is dat kwaliteit moet blijken uit de resultaten: niet alleen cognitieve prestaties [*kwalificatie*] zijn van belang, maar ook vaardigheden en het voorbereiden van kinderen en jongeren op deelname in de maatschappij [*socialisatie*]. Daarnaast is ook van belang dat alle kinderen en jongeren kansen krijgen zichzelf te ontwikkelen door middel van onderwijs (gelijke leeransen) [*persoonsvorming (en kansengelijkheid)*]"<sup>40</sup>. De Onderwijsraad<sup>1</sup> stelt daarbij dat het mogelijk is in de onderwijspraktijk eenzijdig de nadruk te leggen op kwalificatie. De raad is echter van mening dat onderwijs altijd bijdraagt aan kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming; het gaat om drie niet te scheiden domeinen waar de school een expliciete verantwoordelijkheid voor draagt.

Met de hierboven benoemde verwijzingen naar onder meer deugdelijkheidseisen, doeldomeinen, resultaten en normen wordt echter onderwijskwaliteit nog niet helder gedefinieerd. Deze benaderingen impliceren een outputgerichte benadering. Betekent het voldoen aan de deugdelijkheidseisen (of anderszins aan een norm) dat er sprake is van een goede onderwijskwaliteit? Gaat kwaliteit over de output (bijvoorbeeld voldoen aan een norm) of over het proces dat leidt tot de output (de toegevoegde waarde die is geleverd om tot de output te komen)? Een van de bronnen<sup>43</sup> refereert aan dat laatste als het gaat over onderwijskwaliteit op schoolniveau en stelt daarbij dat kwaliteit beschouwd kan worden als de toegevoegde waarde die is geleverd: niet de norm zelf, maar het verschil tussen het begin- en eindniveau van leerlingen. Hoewel we als onderzoekers geen uitspraken kunnen doen over causaliteit, is onze analyse dat mogelijk naar normen, resultaten, deugdelijkheidseisen en doeldomeinen wordt verwezen *omdat* onderwijskwaliteit wordt gezien als een niet eenduidig te definiëren begrip en omdat verondersteld wordt dat met dergelijke eisen en normen toegevoegde waarde wordt gerealiseerd.

Samengevat constateren we dat in de geraadpleegde bronnen onderwijskwaliteit niet expliciet wordt gedefinieerd, wordt gethematiseerd dat er geen eenduidige definitie is, wordt betoogd dat kwaliteit een zeer contextafhankelijk begrip is, en dat wordt verwezen naar de deugdelijkheidseisen, de doeldomeinen van het onderwijs en vastgestelde normen. We zien hierbij geen duidelijke patronen die wijzen op verschillen tussen onderwijssectoren. Ook met verwijzingen naar normen blijft veelal impliciet wat dan beschouwd moet worden als onderwijskwaliteit. Deze bevindingen hebben er onder meer toe geleid dat we als onderzoekers geen scherpe keuzes hebben kunnen maken in welke definities van onderwijskwaliteit we als inclusiecriteria voor dit onderzoek konden hanteren. Een belangrijke bevinding is immers dat onderwijskwaliteit moeilijk eenduidig te definiëren is. We hebben er daarom voor gekozen dat een bron geïnccludeerd kon worden als deze zelf de verbinding legt tussen sturing en onderwijskwaliteit in brede zin (naast overige inclusiecriteria). Op de mogelijke implicaties voor het IBO van de wijze waarop onderwijskwaliteit wordt gedefinieerd in de geraadpleegde bronnen, gaan we in hoofdstuk 8 in.

### 3 Sturing op onderwijskwaliteit: toezicht

Een categorie van overheidssturing is te kenschetsen als toezicht. Toezicht omvat, volgens het begrippenkader van de Rijksinspecties, ‘het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren’.<sup>50</sup> Besturen en scholen zijn bij wet verplicht om te voldoen aan de basiskwaliteit ofwel deugdelijkheidseisen en om kwaliteitszorg toe te passen. Deugdelijkheidseisen vervullen een kwaliteitsnormerende rol in de verhouding tussen overheid en onderwijs. Ze verbinden daarmee de vrijheid van onderwijs enerzijds en de aanhoudende zorg voor het onderwijs van de regering anderzijds, zoals die beiden in artikel 23 van de grondwet staan geformuleerd. Uitgangspunt is dat deugdelijkheid gaat over minimumeisen en dat de rijksoverheid terughoudend zou moeten zijn: enkel eisen stellen die noodzakelijk zijn om de kwaliteit te waarborgen.<sup>37</sup> In de Kwaliteitswet van 1998 werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen deugdelijkheid en kwaliteit (kwaliteit is breder dan wettelijke eisen) en sindsdien dragen schoolbesturen zorg voor kwaliteit op de school. Met invoering van de WOT in 2002 is er een wettelijke basis voor de Inspectie om toezicht te houden op deugdelijkheidseisen en onderwijskwaliteit in bredere zin. Met invoering van de minimumeisen voor leerresultaten in de Wet goed onderwijs, goed bestuur uit 2010 werd de vrijheid van instellingen verder beperkt. Met de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht uit 2017 werd daarom een duidelijker onderscheid gemaakt in de taak van de Inspectie om te handhaven op basiskwaliteit waar aan voldaan moet worden in de vorm van deugdelijkheidseisen, maar enkel stimulerend toezicht te houden met betrekking tot andere kwaliteitsaspecten. Daarbij kan men denken aan het geven van tips met betrekking tot ontwikkelpunten en het stellen van vragen om scholen/instellingen aan te zetten tot reflectie.

#### 3.1 Wat zijn instrumenten om kwaliteit te bevorderen?

De overheid heeft haar verantwoordelijkheid met betrekking tot het onderwijstoezicht toegewezen aan twee partijen: de Inspectie van het Onderwijs, en voor het hoger onderwijs tevens de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Hun taken zijn in wetgeving vastgelegd. In dit onderzoek zien we de manier waarop de Inspectie en NVAO te werk gaan als sturingsinstrument. Aangezien de rijksoverheid de uitvoering van het toezicht heeft uitbesteed is er sprake van indirecte overheidssturing: de centrale overheid stelt wel de kaders, maar de Inspectie en de NVAO nemen de meest centrale sturingspositie in. In het po, het vo en het mbo zijn de (besturen van) onderwijsinstellingen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en wordt daarop toezicht gehouden door de Inspectie. Met name de Wet op het onderwijstoezicht (WOT, 2002) vormt de grondslag voor het toezicht, dat per onderwijssector is uitgewerkt in een onderzoekskader<sup>a</sup>. In de volgende paragraaf wordt eerst het toezicht door de Inspectie in het funderend onderwijs en in mbo beschreven. Daarna komt het toezicht in het hoger onderwijs aan bod, waar ook de NVAO bij betrokken is.

##### 3.1.1 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de Inspectie van het Onderwijs is een belangrijk sturingsinstrument voor de overheid. In de afgelopen decennia is dat toezicht verschillende malen veranderd qua doelstelling en opzet, meebewegend met ontwikkelingen in het denken over (sturing op) onderwijskwaliteit. Deze ontwikkelingen worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 7 van deze rapportage. In 2017 trad een nieuw onderzoekskader van de Inspectie in werking. Het Vernieuwde Toezicht hield in dat de nadruk ligt op verbetering van de onderwijskwaliteit via het bestuur, en dat de inspectie maar ten dele zou aangrijpen op processen die onderwijskwaliteit beïnvloeden. Het gaat om toezicht op maat

---

a [www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders](http://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders)

op besturen met een jaarlijkse prestatieanalyse en een vierjaarlijks onderzoek van alle besturen (met per school/opleiding een verificatieonderzoek, kwaliteitsonderzoek bij risico's, en op verzoek van het bestuur onderzoek naar een mogelijk goede school/opleiding).<sup>14</sup> Toezichtsindicatoren zoals ze eerder bestonden zijn vervangen door breder geformuleerde kwaliteitsstandaarden en de Inspectie richt zich naast een waarborgende taak ook nadrukkelijk op kwaliteitsverbetering en interne reflectie van scholen zelf (stimuleren). Door het vernieuwde toezicht verwachtte men via de volgende mechanismes de basiskwaliteit en schooleigen aspecten van kwaliteit te verbeteren: 1. Acceptatie en gebruik van feedback; 2. Implementatie van kwaliteitszorg op bestuursniveau en scholen (bestuurskracht en bestuurlijk handelen); 3. Informeren en betrekken van stakeholders; 4. Concurrentie (o.a. via schoolkeuze); 5. Institutionaliseren en disciplinerende werking van toezicht (communicerende waarde kader); 6. Leren en eigenaarschap voor verbetering.<sup>14</sup> Dit onderzoekskader was van toepassing op het funderend onderwijs en het mbo, maar sinds augustus 2021 wordt er gewerkt met een herzien onderzoekskader.<sup>51</sup> De uitgangspunten zijn in dit nieuwe kader niet veranderd, maar het onderscheid in waarborgen en stimuleren is verhelderd, evenals het onderscheid in toezicht op bestuur, school/opleiding dan wel stelsel. Tot slot is er extra aandacht voor wettelijke eisen met betrekking tot burgerschap.

*Hoe* scholen zorgdragen voor het voldoen aan de basiskwaliteit is aan henzelf; vergroting van autonomie en deregulering zijn in algemene zin steeds meer het uitgangspunt bij overheidssturing. Van besturen en de scholen wordt daarnaast verwacht dat zij, naast het zorgdragen voor de basiskwaliteit, eigen onderwijsdoelen formuleren met betrekking tot socialisatie en persoonsvorming.<sup>37</sup> Ook mogen zij werken aan eigen aspecten van onderwijskwaliteit. Jaarlijks werkt een bestuur/school mee aan de prestatieanalyse van de Inspectie. Indien daaruit risico's voor de onderwijskwaliteit blijken, volgt een expertanalyse. Wanneer die de vermoedens bevestigt/bestendigt, volgt een gesprek met het bestuur om te bekijken of het bestuur de situatie zelf kan verbeteren. Anders volgt een kwaliteitsonderzoek bij scholen. Naast het jaarlijkse onderzoek is er nog een vierjaarlijks onderzoek naar kwaliteitszorg en financieel beheer op zowel bestuurs- als school-/opleidingsniveau. Belangrijkste actoren zijn derhalve de Inspectie van het Onderwijs (voert het toezicht uit, in opdracht van de rijksoverheid) en de scholen en besturen (zij werken aan interne kwaliteitszorg en geven de inspectie inzage in de variabelen zoals vastgelegd in het van toepassing zijnde onderzoekskader). Aangezien de Inspectie de rol van beoordelaar bekleedt en die rol bij wet is vastgelegd, is haar invloed het sterkst. Een school/instelling is bijvoorbeeld verplicht om mee te werken aan een inspectie en, zoals in hoofdstuk 4 nader wordt toegelicht, is voldoen aan de basiskwaliteit een voorwaarde voor overheidsbekostiging in het funderend onderwijs.

### 3.1.2 Accreditatie

In het hoger onderwijs is er sprake van een accreditatiesysteem ten behoeve van onderwijskwaliteit dat in 2002 is ingevoerd<sup>52</sup> en waarvoor de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) in het leven is geroepen.<sup>53</sup> Het accreditatiestelsel gaat uit van peerreview door panels met onafhankelijke deskundigen, en bestaat uit drie hoofdonderdelen: Toets nieuwe opleidingen (TNO), instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) en beperkte en uitgebreide opleidingsbeoordelingen (BOB/UOB). Van de instelling (ITK) dan wel opleiding van een instelling (TNO & BOB/UOB) wordt de kwaliteit beoordeeld. Een opleiding kan zelf een aanvraag indienen voor een TNO. De ITK is op instellingsniveau en deze beoordeling is op vrijwillige basis eens per zes jaar mogelijk.<sup>33</sup> Accreditatie houdt in dat opleidingen een keurmerk ontvangen wanneer deze voldoen aan de kwaliteitseisen die bij wet zijn vastgelegd. Enkel met dit keurmerk is er sprake van een erkende opleiding die in aanmerking komt voor overheidsbekostiging. De NVAO is het onafhankelijk toezichthoudend orgaan dat accreditatie kan verlenen aan een opleiding. De andere toezichthouder, de Inspectie van het Onderwijs, ziet toe op naleving van de afspraken rond accreditatie.<sup>53</sup> Daarnaast ziet de NVAO sinds enige tijd toe op het naleven van de kwaliteitsafspraken die het Ministerie van OCW in samenspraak met vertegenwoordigers van bekostigde onderwijsinstellingen en vertegenwoordigers van studenten heeft opgesteld. Deze kwaliteitsafspraken worden nader beschreven in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5.

### 3.2 Wat zijn effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?

In deze meta-analyse is één onderzoek geïnccludeerd dat het Vernieuwde Toezicht 2017 evalueert. Daarnaast zijn evaluaties geïnccludeerd van eerdere werkwijzen van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. De beantwoording van deze onderzoeksvraag start met de evaluatie van het Vernieuwde Toezicht 2017, omdat dit het op dit moment geldende toezicht is. De overige evaluaties gaan over de effecten van toezichtskaders die op dit moment niet meer gebruikt worden. Daarnaast beschrijven we in dit hoofdstuk gevonden effecten van de deugdelijkheidseisen en het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs.

#### 3.2.1 Het Vernieuwde Toezicht

Het nieuwe onderwijstoezicht is in 2020 geëvalueerd door de Radboud Universiteit en de VU.<sup>14</sup> De wetenschappelijke evidentie van deze effectstudie in termen van de hier gehanteerde effectladder is ‘middelgroot’ (trede 3). De onderzoekers concluderen allereerst dat het minder dan drie jaar na de start van het vernieuwde toezicht te vroeg is om de effecten daarvan vast te stellen. De onderzoekers stellen daarnaast dat de Inspectie van het onderwijs door de nadruk op verbetering via het schoolbestuur maar ten dele aangrijpt op processen die de onderwijskwaliteit beïnvloeden. Verder blijkt de dubbele ambitie van het vernieuwde toezicht (zowel kwaliteit waarborgen als kwaliteitsverbetering stimuleren) tot onzekerheid en verwarring in het onderwijsveld te leiden. De auteurs signaleren dat meerdere processen van invloed zijn op de onderwijskwaliteit, die elkaar ook nog eens kunnen versterken of belemmeren. Daarmee is de doorwerking van toezicht een stuk minder eenduidig (en daarmee ook lastiger te voorspellen) dan in de beleidstheorie wordt aangenomen. De meest eenduidige resultaten tussen de sectoren die zijn vastgesteld hebben betrekking op institutionalisering en de disciplinerende werking van toezicht; hierin waren significante verschillen tussen betrokkenen die het Vernieuwd Toezicht al dan niet achter de rug hadden. Eventuele effecten van inspectie zijn mogelijk indirect en/of worden pas vertraagd zichtbaar, zo stellen de onderzoekers, en het is daarom van groot belang dat onderwijsorganisaties zelf verantwoordelijkheid ervaren en nemen. Het zelf kennen en herkennen van mechanismen en zichzelf versterkende ‘loops’ die bijdragen aan kwaliteit kan daarbij behulpzaam zijn, zo stelt deze evaluatie. Over de uitvoeringslast wordt aangegeven dat wanneer de werkwijze van de Inspectie minder principle-based is, er een grotere administratieve last ervaren wordt. Bij principle-based toezicht staat het open gesprek centraal, is er minder sprake van een vaststaand kader en meer ruimte voor een eigen zienswijze. Dit in tegenstelling tot rule-based toezicht; hierin zijn de geformuleerde normen het uitgangspunt. Met betrekking tot de lasten gaat het volgens de respondenten om protocollen en vinklijstjes. Uiteindelijk draagt dit bij aan het ervaren van minder ruimte en dit zou de onderwijskwaliteit niet ten goede komen.

#### 3.2.2 Eerdere toezichtskaders

Over het inspectietoezicht van voor de invoering van het Vernieuwde Toezicht zijn meerdere onderzoeken geïnccludeerd. Een onderzoek in Nederland (binnen het po) nam leerresultaten als uitkomstmaat (Cito-scores) en leidde tot de conclusie dat inspecties weinig tot geen invloed op de leerresultaten lijken te hebben (plaats op de effectladder: 5 (hoge wetenschappelijke evidentie)).<sup>28</sup> Er werd in dit onderzoek wel beperkt bewijs gevonden dat de inspecties de schoolprestaties van scholen met veel kansarme leerlingen verbetert in het eerste jaar na het bezoek.

Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de effecten van sturen op cijfers en rendementen door de Inspectie van het Onderwijs.<sup>42</sup> Dit onderzoek richtte zich met name op het vo en in enige mate op het po en besteedt naast bedoelde effecten ook aandacht aan onbedoelde effecten van het sturen op cijfers en rendementen door de Inspectie. De onderzoekers concluderen dat deze wijze van sturen houvast geeft en leidt tot een focus op kwaliteit die er anders in mindere mate zou zijn. Volgens het onderzoek heeft sturen op cijfers en

rendementen de beoogde resultaten opgeleverd: het biedt houvast, zorgt voor focus op kwaliteit en inspecteurs worden ervaren als waardevolle gesprekspartners. Het opbrengstenmodel is over het algemeen in lijn met de eigen opvattingen van scholen over aspecten die van belang zijn, waardoor de werkwijze van scholen vaak verweven is met de indicatoren van de Inspectie. Het toezicht wordt als terecht en belangrijk ervaren. De Inspectie heeft de afgelopen jaren relatieve scores gebruikt in hun beoordeling en de onderzoekers stellen dat Inspectie wellicht verwacht dat dat leidt tot meer competitie tussen scholen. Zij stellen dat het misschien zo is dat scholen die veel concurrentie van andere scholen ervaren ook eerder een goede score willen behalen op alle indicatoren. Het onderzoek trekt hier echter geen conclusies over. De onderzoekers doen tevens aanbevelingen om ongewenste effecten te bestrijden: 1) het wegnemen van het misverstand dat plaatsing in het eerste jaar vo mee zou tellen in het onderbouwrendement; 2) zorgen voor duidelijkheid over welke vormen van samenwerking tussen po en vo rondom basisschooladvies onder nieuwe regelgeving wel en niet meer zijn toegestaan; 3) meer objectief zicht op kwaliteit van basisschooladviezen; 4) doubleren in havo-4 minder zwaar of anders meewegen in bovenbouwrendement; 5) Nog meer inzetten op informatievoorziening over balansmodel. Met betrekking tot de uitvoeringslast wordt vermeld dat bij scholen met risicovolle resultaten een inspectieonderzoek volgt naar het didactisch handelen, de zorg, het aanbod en de kwaliteitszorg. Die onderzoeken kosten scholen tijd vanwege de gesprekken die georganiseerd moeten worden. Scholen waar het goed gaat en die aan de eisen voldoen, merken echter weinig van de Inspectie. Op de effectladder valt dit onderzoek in categorie 3. Over het opbrengstenmodel wordt ook vastgesteld dat in veel scholen de indicatoren worden gezien als belangrijke aspecten waar de school op wil sturen. Het openbaar maken van prestatie-indicatoren van scholen leidt er overigens niet toe dat ouders en leerlingen deze betrekken in hun schoolkeuze.<sup>22</sup> Inspectiebezoek en prestatie-indicatoren kunnen wel ongewenste neveneffecten hebben, zoals strategisch gedrag van scholen, zo constateren de auteurs.

Ook in het mbo werd het risicogericht toezicht geëvalueerd voorafgaand aan het vernieuwde toezicht.<sup>29</sup> Met betrekking tot veranderingen in de effectiviteit en efficiency van het toezicht constateert men dat de dekkingsgraad van het toezicht zich in ruim tien jaar ontwikkelde van twee procent van de opleidingen per jaar naar een volledige dekking. De kans dat een risicovolle opleiding niet werd gesignaleerd is vijf procent wanneer enkel werd gekeken naar de opbrengsten, met een nog lagere kans bij een combinatie van bronnen. Verder bleek dat er vrij veel opleidingen waren die onterecht als risico worden aangemerkt. Hierdoor werden te veel onderzoeken gedaan die niet nodig zijn. Er zou dus efficiencywinst behaald kunnen worden door verbetering van de risicoanalyse. Tot slot heeft bij vijfentachtig procent van de opleidingen waarbij verbetering nodig was ook verbetering plaatsgevonden na een jaar. Het risicogerichte toezicht droeg, zo stellen de onderzoekers, overall meer bij aan de verbetering van de onderwijskwaliteit dan eerdere toezichtvormen. Uitvoeringslast: de instellingen moeten informatie aanleveren voor de risicoanalyse. In het kader van proportionaliteit wordt zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de eigen gegevensverzameling van de instelling. Het gaat om documenten als (instellingsbrede) informatie over opbrengsten, financiën en informatie uit jaarverslagen. Opleidingen die niet als risico worden beschouwd op basis van de risicoanalyse hoeven er maar eens per 4 jaar aan mee te werken, opleidingen die wel als risico worden beschouwd worden vaker beoordeeld. Wetenschappelijke evidentie van dit onderzoek: 3.

Na bovengenoemd onderzoek is in het mbo ook het Toezichtskader BVE 2012 geëvalueerd (inmiddels ook vervangen door Toezichtskader 2017 en vervolgens door het Toezichtkader 2021).<sup>54</sup> Met het Toezichtkader bve 2012 beoogde de inspectie de kwaliteitsborging van instellingen verder te verbeteren, de onderwijskwaliteit naar een hoger peil te brengen en de toezichtbelasting voor instellingen waar mogelijk te beperken. De onderzoekers vinden diverse effecten. Zij stellen vast dat de kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen in 2014 op een hoger niveau staat dan in 2009. Zowel het waarderingskader als het daarop gebaseerde toezicht door de inspectie hebben bijgedragen aan de verhoging van het niveau van kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen. Het waarderingskader is verwerkt in de kwaliteitszorgsystematiek van instellingen en vormt een kapstok, het inspectietoezicht vormt een stok

achter de deur en het driejaarlijkse onderzoek een concrete impuls voor kwaliteitsbewustzijn. Men concludeert dat stijging van onderwijskwaliteit duidelijk is als deze wordt uitgedrukt in termen van rendement en (student)tevredenheid, maar niet kan worden aangetoond in termen van (het voldoen aan eisen op het gebied van) onderwijsprocessen, examinering en wettelijke vereisten. Er is daarnaast weliswaar een positieve relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit, maar dit is geen één op één relatie en een complex samenspel van factoren, zoals ook wordt geconstateerd in het onderzoek van Honingh dat gaat over het Vernieuwde Toezicht 2017.<sup>14</sup> Geconcludeerd wordt ook dat de toezichtbelasting voor instellingen in 2012-2014 lager was dan in 2009-2011. De onderzoekers constateren wel dat moeilijk vast te stellen is of er een verband is tussen de stand van kwaliteitsborging en de ervaren toezichtbelasting. Het onderzoek is ingedeeld op trede 4 van de effectladder, wat duidt goede aanwijzingen voor effectiviteit.

### 3.2.3 Deugdelijkheidseisen

De eerder genoemde deugdelijkheidseisen (zie ook hoofdstuk beantwoording onderzoeksvraag 1, paragraaf 2) zijn in het funderend onderwijs in 2020 ook onderwerp geweest van evaluatie.<sup>37</sup> De onderzoekers categoriseren deugdelijkheidseisen naar a) input en randvoorwaarden (o.a. huisvesting, personeel) en b) procesfactoren (o.a. onderwijsproces, schoolklimaat). Zij stellen met betrekking tot de bruikbaarheid van de eisen voor inspectietoezicht vast dat bij enkele standaarden uit het inspectiekader veel ruimte is voor interpretatie in de vertaalslag naar de eisen. Bij vier standaarden (waaronder financiële doelmatigheid) constateert men onvoldoende wettelijke basis voor effectief toezicht en enkele eisen worden door de respondenten in het onderzoek als niet noodzakelijk voor de basiskwaliteit gezien. Het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en de eigen aspecten is niet altijd duidelijk voor het veld, waardoor de functies van handhaven en stimuleren voor de Inspectie soms lastig te verenigen zijn. De onderzoekers concluderen tot slot dat er voldoende ruimte is voor eigen aspecten van de school, maar dat die ruimte niet altijd wordt benut. Als neveneffect wordt gevonden dat er teveel nadruk zou liggen op het aspect *kwalificatie*. Het onderzoek doet geen uitspraak over doelmatigheid van de werkwijze van de inspectie als ‘instrument’. Het onderzoek beschrijft wel dat doelmatigheid onderdeel is van de deugdelijkheidseisen waarop de inspectie toezicht houdt (onder ‘financieel beheer’) en dat de constatering van onvoldoende wettelijke basis voor toezicht bij deze eis naar verwachting wordt verholpen middels nieuwe wetgeving. De bewijskracht van dit onderzoek is gering (categorie 2).

### 3.2.4 Accreditatiestelsel ho

Tot slot is er een effectonderzoek geïnccludeerd naar de kwaliteit van het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs.<sup>33,55</sup> Dit onderzoek richtte zich op de drie onderdelen van het accreditatiestelsel: Toets nieuwe opleidingen (TNO), instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) en de uitgebreide en beperkte opleidingsbeoordelingen (BOB/UOB). De onderzoekers stellen dat het stelsel op grote lijnen adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. Binnen de mogelijkheden die peerreview daartoe biedt, zijn de panels in staat te beoordelen of de opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit en opleidingen en instellingen herkennen zich in de rapportages. Zij voelen zich gestimuleerd om de kwaliteit van hun onderwijs, hun kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur verder te ontwikkelen. Aandachtspunten waar bij alle drie de onderdelen in enige mate sprake van is zijn de communicatieve vaardigheden van visitatiepanels, de balans tussen een open beoordelingskader met interpretatieruimte en uniformiteit in de beoordelingen, het gebrek aan kennisdeling en landelijke evaluaties, de dekking van wetgeving op enkele punten en hoge lasten.

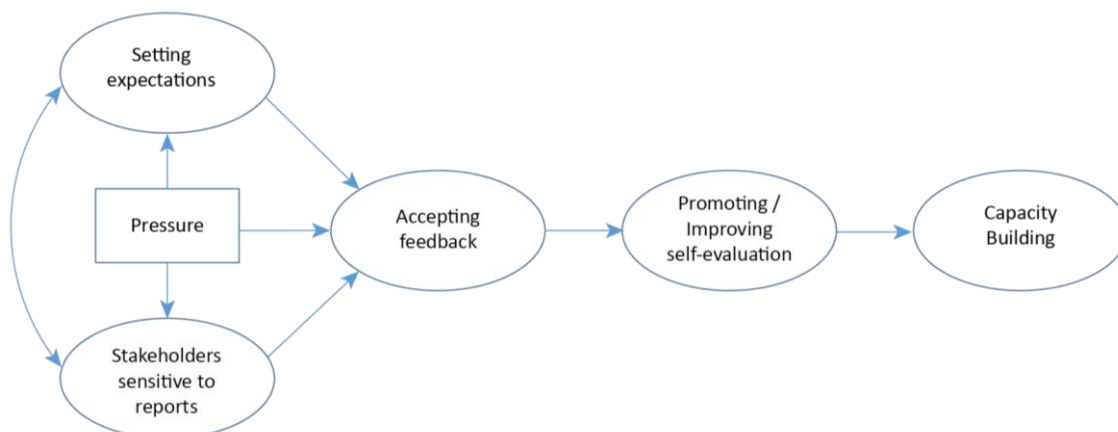
Over de uitvoeringslast wordt vermeld dat kwaliteitszorgmedewerkers van instellingen gedurende een jaar, soms langer, druk zijn met de voorbereiding. Onderzoekers vragen zich in het betreffende onderzoek af of dat accreditatielasten zijn of eerder werkzaamheden die instellingen toch al moeten uitvoeren in het kader van kwaliteitszorg. Genoemde lasten zijn het opstellen van de zelfevaluatie, het gereedmaken van alle documenten voor het panel, bezoek van het panel, verzamelen van aanvullende documenten tijdens

bezoekdag op verzoek van het panel, reageren op het conceptrapport en (laten) beantwoorden aanvullende vragen van NVAO. Hoewel instellingen de lasten als hoog ervaren, wegen ze wel op tegen de baten. Zo geeft zeventig procent van de 23 bevroegde respondenten bij de TNO aan dat de lasten toch acceptabel zijn. De wetenschappelijke evidentie is gering (trede 2).

### 3.2.5 Algemeen

Een internationaal georiënteerd literatuuronderzoek uit 2007 beschrijft effecten van inspectietoezicht in algemene zin.<sup>22</sup> Dit onderzoek is niet te koppelen aan een van de hierboven onderscheiden instrumenten en wordt daarom apart vermeld. De wetenschappelijke evidentie van de bevindingen is gering (trede 2). Bevindingen die te maken hebben met kwaliteitszorg zijn a) inspectiebezoeken hebben een positief effect op schoolverbetering, maar de mate waarin verschilt en er zijn waarschijnlijk ook andere verklarende factoren; b) Onderzoeken wijze zowel op positief als negatief effect van inspecties op onderwijsprestaties, het negatieve effect komt mogelijk door de stress en voorbereiding ervan; c) prestatie-indicatoren lijken vrijwel geen effect te hebben op schoolverbetering en er lijkt sprake van strategisch gedrag. Uit ander, internationaal, onderzoek blijkt dat het niet eenvoudig is effect van inspecties op de onderwijskwaliteit aan te tonen. Onderzoek naar de invloed op leerresultaten laat doorgaans geen of in sommige gevallen zelfs een negatief effect zien.<sup>56</sup>

Figuur 3.1 toont effecten van inspecties in het onderwijs, zoals op basis van een internationale vergelijking uit 2015.<sup>57</sup> Schoolleiders die meer verantwoordingsdruk voelen, hebben meer oog voor de verwachtingen die de inspectie op het gebied van kwaliteit van het onderwijs heeft en zijn actiever bezig met onderwijsverbetering. Ook is de kans groter dat zij de terugkoppeling accepteren, hetgeen leidt tot (verbetering van) zelfevaluatie, wat eveneens de kans vergroot dat actief aan onderwijsverbetering wordt gewerkt. De kans op het accepteren van terugkoppeling van de inspectie neemt ook toe naarmate ‘stakeholders’ zich gevoeliger tonen voor de rapportage van het inspectiebezoek.



Figuur 3.1 Effecten van inspecties in het onderwijs (bron: Altrichter en Kemethofer, 2015)<sup>57</sup>

Er is echter ook een schaduwzijde, zo geven genoemde auteurs aan. Inspectiebezoeken en de verantwoordingsdruk die men voelt, leiden tot niet-beoogde neveneffecten. Scholen lijken hun gedrag aan te passen aan het toezichtkader, met het oog op het verkrijgen van een hogere waardering.

De geïncludeerde effectonderzoeken in de categorie toezicht doen geen uitspraken over kansen(on-) gelijkheid.



### 3.3 Conclusie

Samengevat is centrale overheidssturing op onderwijskwaliteit via toezicht met name georganiseerd via de Inspectie van het Onderwijs (middels een onderzoekskader per onderwijssector) en, in het hoger onderwijs, de NVAO. Over het nu geldende Vernieuwde Toezicht is nog geen uitgebreide literatuur voorhanden. Een eerste evaluatie uit 2020 trekt als belangrijke conclusie dat het nog te vroeg is om de effecten vast te stellen. Andere bronnen die de effecten van toezicht door onderwijsinspecties onderzoeken, maken het niet eenvoudig een eenduidige conclusie te trekken; deels worden beoogde effecten op onderwijskwaliteit gevonden, deels is er sprake van geen of negatieve effecten. We zien hierin geen patronen die wijzen op een verschil tussen onderwijssectoren; dit kan overigens (mede) te maken hebben met de beperkte hoeveelheid effectonderzoeken die is gevonden. Effectonderzoek naar het accreditatiestelsel hoort te laten zien dat het stelsel op grote lijnen adequaat functioneert en zijn belangrijkste maatschappelijke taak vervult. De panels zijn in staat te beoordelen of de opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit, instellingen herkennen zich in de rapportages en voelen zich gestimuleerd om de kwaliteit van het onderwijs verder te ontwikkelen.

## 4 Sturing op onderwijskwaliteit: bekostiging

In dit hoofdstuk worden allereerst de bekostigingsinstrumenten die de rijksoverheid tot haar beschikking heeft beschreven zoals deze uit de analyse naar voren zijn gekomen. Vervolgens wordt, voor zover daarover informatie beschikbaar is, beschreven wat de effecten zijn van deze instrumenten.

### 4.1 Wat zijn instrumenten om kwaliteit te bevorderen?

Op alle onderwijsniveaus in Nederland is de centrale overheid de grootste bekostiger.<sup>58</sup> Verschillende ministeries investeren in het onderwijs, maar vooral het Ministerie van OCW.<sup>b</sup> Er zijn drie hoofdcategorieën in die overheidsbekostiging te onderscheiden, die samen de rijksbijdrage vormen: de reguliere hoofdbekostiging, aanvullende bekostiging en subsidieregelingen. Dit zijn de bekostigingsinstrumenten die in dit hoofdstuk centraal staan. Voor zover de instrumenten expliciet gericht zijn op het borgen en/of bevorderen van de onderwijskwaliteit, worden deze in deze paragraaf beschreven.

#### 4.1.1 De lumpsum

De hoofdbekostiging binnen de rijksbijdrage wordt de lumpsum genoemd.<sup>58</sup> Onderwijsinstellingen ontvangen jaarlijks één budget vanuit het Rijk (Ministerie van OCW) dat toereikend zou moeten zijn om de deugdelijkheid van het onderwijs te garanderen, ook wel de basiskwaliteit genoemd. Invoering van de lumpsum moest daarnaast administratieve lasten verminderen, de autonomie en beleidsruimte van instellingen vergroten, schaalvergroting en daarmee doelmatigheid stimuleren, en stabiliteit bieden aan de bekostiging. Enkel onderwijsinstellingen die voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden komen in aanmerking voor de rijksbijdrage, en de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO zien daar als wettelijk toezichthouders op toe. De Inspectie gaat na of er sprake is van rechtmatige besteding en stimuleert daarnaast een doelmatige besteding van de middelen (financieel toezicht). Daarnaast beoordeelt zij of schoolbesturen, scholen en instellingen in het funderend onderwijs en in het mbo voldoen aan de wettelijke deugdelijkheidseisen, wat in het funderend onderwijs ook één van de voorwaarden voor overheidsbekostiging is.<sup>c</sup> In het hoger onderwijs worden instellingen en opleidingen door de NVAO beoordeeld en eventueel erkent middels accreditatie. Enkel erkende opleidingen en instellingen komen in aanmerking voor overheidsbekostiging. Door de verplichting om verantwoording af te leggen en middels het (financiële) toezicht stuurt de overheid op verbetering van kwaliteit van het onderwijs. Voor meer informatie over het toezicht, zie Hoofdstuk 3. Er is bij dit instrument sprake van directe overheidssturing in die zin dat het budget vanuit de overheid direct verdeeld wordt over de instellingen, die vervolgens gaan over de uitvoering. Daarbij zijn de Inspectie en de NVAO partijen die op het intermediaire niveau meesturen middels het toezicht.

De wijze waarop de lumpsum wordt verdeeld onder schoolbesturen en instellingen verschilt per sector. In het po vindt verdeling plaats op basis van o.a. het leerlingaantal<sup>d</sup> en bestaat er een verschil tussen personele en materiële bekostiging (o.a. schoonmaak, leermiddelen, onderhoud aan gebouwen).<sup>59</sup> Dit

---

b Naast bekostiging vanuit de centrale overheid zijn er andere partijen die het onderwijs financieren. Daarbij kan men denken aan studenten (cursus- en collegegeld in mbo en hoger onderwijs), de gemeenten (verantwoordelijk voor o.a. huisvesting funderend onderwijs), en (non-profit)organisaties (die onderzoek in het hoger onderwijs financieren). Dergelijke financiering valt buiten de scope van dit onderzoek.

c In het mbo is bij wet vastgelegd (in de WEB) welke scholen bekostigd worden: roc's, vakscholen en agrarische opleidingscentra.

d In het po zitten ook toeslagen verwerkt waarmee rekening wordt gehouden met de grootte en groei van de school (zoals de kleinscholentoeslag) en specifieke leerlingkenmerken i.h.k.v. onderwijsachterstandenbeleid.

verdeelmiddel is echter complex en onbedoeld sturend en wordt vanaf januari 2023 echter vereenvoudigd en verhelderd (met een overgangsregeling van drie jaar).<sup>60</sup> De personele en materiële bekostiging worden samengevoegd en bekostiging vindt op kalenderjaarbasis plaats. Daarnaast vindt verdeling vanaf dat moment plaats op basis van het aantal leerlingen op 1 februari in plaats van 1 oktober in het jaar eraan voorafgaand.<sup>61</sup> In het vo is eenzelfde vereenvoudiging al met ingang van januari 2022 ingevoerd, met een overgangsregeling van vier jaar.<sup>62</sup> Verdeling vindt hier plaats op basis van leerlingaantal en aantal hoofd- en nevenvestigingen. Zowel in het po als in het vo worden de middelen verdeeld over schoolbesturen, die deze vervolgens verdelen over de scholen. In het mbo vindt verdeling plaats op basis van het aantal deelnemers en het aantal behaalde diploma's. Waar de lumpsum in het mbo geheel variabel wordt verdeeld, kent het hoger onderwijs naast een variabele een vaste component, de 'vaste voet' die voor elke instelling jaarlijks gelijk is (maar wel verschilt tussen instellingen). Verdeling van de variabele component vindt plaats op basis van het aantal inschrijvingen bij erkende opleidingen en het aantal behaalde bachelor- en masterdiploma's. De lumpsum in het hoger onderwijs kent naast het onderwijsdeel een onderzoeksdeel, en in het wetenschappelijk onderwijs bestaat er ook nog een component voor samenwerking met academische ziekenhuizen.<sup>63</sup> In het mbo en het hoger onderwijs waren de marginale opbrengsten per extra student voor een instelling in 2018 hoger dan de marginale kosten per extra student.<sup>41</sup> In dat geval ontstaat een prikkel voor instellingen om studenten aan te nemen én af te laten studeren.

#### 4.1.2 Doelfinanciering

De Onderwijsraad beschreef aanvullende bekostigingsregelingen en subsidies eerder als vormen van doelfinanciering, aangezien deze bekostigingsvormen (in tegenstelling tot de hoofdbekostiging) een specifiek doel hebben.<sup>58</sup> Daarnaast zijn ze soms prestatieafhankelijk: dan zijn er aanvullende afspraken aan gekoppeld waaraan eerst voldaan moet worden. Op basis van de begroting van het Ministerie van OCW voor 2022 zijn verschillende vormen van aanvullende regelingen en subsidies te onderscheiden.<sup>64</sup>

##### Aanvullende bekostiging

Er is een grote variatie aan aanvullende regelingen met zeer diverse doelstellingen. Voor zover de aanvullende regelingen die uit de analyse naar voren zijn gekomen expliciet als doel hebben om (aspecten van) onderwijskwaliteit verder te ontwikkelen, worden deze hierna toegelicht.

*Regeling voor professionalisering en begeleiding startende leraren en schoolleiders in funderend onderwijs*  
De regeling voor professionalisering en begeleiding van startende leraren en schoolleiders vloeit voort uit de prestatiebox. Dat was een extra overheidsfinanciering bovenop de lumpsum voor schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs die konden worden aangewend om te werken aan additionele verwachtingen uit de bestuurs- en sectorakkoorden.<sup>46</sup> Die afspraken hebben betrekking op kwaliteitsontwikkeling, bijvoorbeeld op het ontwikkelen van uitdagend onderwijs en de professionalisering van leraren, schoolleiders en bestuurders.<sup>58</sup> Vanaf schooljaar 2021-2022 is het bedrag vanuit de prestatiebox deels opgegaan in de lumpsum en deels vervangen door een bedrag per leerling voor professionalisering en begeleiding van startende leraren en schoolleiders.<sup>65</sup> Voor het vo is de regeling breder: daar geldt deze ook voor de verdere ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid en voor het tegengaan van verzuim.<sup>66</sup> Schoolbesturen in het po ontvangen voor schooljaar 2021/2022 een bedrag van € 94,20 per leerling en scholen mogen zelf bepalen hoe dit bedrag wordt besteed. Scholen dienen daartoe wel een bestedingsplan op te stellen en verantwoorden de bestedingen in het jaarverslag. Uit de analyse zijn naast de centrale overheid geen partijen naar voren gekomen die meesturen en daarom is er sprake van directe overheidssturing.

### *Regelingen aanpak voortijdig schoolverlaten vo en mbo*

Vo-scholen ontvangen een vergoeding voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Net als bij de hiervoor beschreven regeling wordt een bedrag verstrekt aan het schoolbestuur, dat de middelen vervolgens onder haar scholen verdeelt. Voor 2022 stelt OCW hiervoor in totaal € 18,1 miljoen ter beschikking. Deze vergoeding is gedeeltelijk prestatieafhankelijk.<sup>67</sup> De vergoeding kent een vast bedrag en een variabel deel en de hoogte van de bedragen per school zijn afhankelijk van het totale leerlingaantal. Scholen verantwoorden de besteding in het jaarverslag.

Ook in het mbo is er vanaf schooljaar 2020-2021 een vierjarig programma voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten, maar dan op regionaal niveau.<sup>64</sup> De contactschool en de contactgemeente dragen samen te verantwoordelijkheid. Het ministerie van OCW stelt voor deze aanpak in totaal € 49,8 beschikbaar in 2022. Vergoeding kan worden verkregen voor activiteiten ten behoeve van het behalen van het landelijke streefcijfer dat in er in 2024 nog maximaal 20.000 voortijdig schoolverlaters per jaar zijn, activiteiten om het percentage uitgevallen jongeren dat terugkeert naar het onderwijs of aan het werk gaat te verhogen, en voor het ondersteunen van kwetsbare jongeren in de aansluiting op vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.<sup>68</sup> Per contactschool is er een maximaal bedrag per studiejaar vastgesteld en verantwoording wordt door scholen afgelegd in het jaarverslag. Hoewel er in het mbo een derde partij betrokken is in het sturingsnetwerk, de contactgemeente, is er toch net als in het vo sprake van directe overheidssturing. De contactgemeente is namelijk eerder betrokken als co-uitvoerder dan als meesturende partij. De overheid heeft hierdoor in beide sectoren de centrale sturingspositie.

### *Kwaliteitsgelden mbo, hbo en wo*

Binnen het mbo en het hoger onderwijs kunnen instellingen aanspraak maken op een budget dat is gekoppeld aan kwaliteitsafspraken. Voor het mbo vloeien de afspraken voort uit het bestuursakkoord van 2014 dat het Ministerie van OCW met de MBO Raad overeen is gekomen.<sup>27</sup> De eerste tranche vond plaats tussen 2015 en 2018 waarna is besloten de afspraken enigszins gewijzigd voort te zetten. Binnen het hoger onderwijs vloeit het budget voort uit de studievoorschotmiddelen die zijn vrijgekomen met de invoering van het leenstelsel in 2015.<sup>17</sup> In het regeerakkoord van 2017 is besloten dat deze middelen worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs. De kwaliteitsafspraken voor het hoger onderwijs zijn overeengekomen tussen het Ministerie van OCW en de Vereniging Hogescholen (VH), de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de studentenorganisaties Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) en Landelijke Studenten Vakbond (LSVb). De afspraken hebben een looptijd van 2019 tot 2024. Voor het hoger onderwijs is ruim € 506,- miljoen beschikbaar gesteld voor 2022, voor het mbo bijna € 253 miljoen.<sup>e</sup>

De invulling van de kwaliteitsafspraken verschilt enigszins tussen het mbo en het hoger onderwijs, waarbij het voornaamste verschil is dat de bekostiging in het mbo gedeeltelijk resultaatafhankelijk is. In de eerste tranche konden mbo-instellingen een kwaliteitsplan aanleveren met een verantwoording van hoe met het budget aan de zes landelijk overeengekomen thema's zou worden gewerkt.<sup>27</sup> Er kon beargumenteerd worden besloten om op een of meer thema's niet in te zetten en de thema's konden worden aangevuld met eigen thema's. In de tweede tranche wordt er niet meer gewerkt met kwaliteitsplannen, maar stellen instellingen een kwaliteitsagenda op die aansluit op de eigen strategische plannen. In tegenstelling tot de kwaliteitsplannen kunnen de kwaliteitsagenda's tussentijds worden bijgesteld. Daarnaast zijn er in de tweede tranche niet zes, maar drie landelijke thema's. Verder was MBO in Bedrijf in de eerste tranche beoordelaar, adviseur en 'critical friend' voor instellingen, terwijl in de tweede tranche een onafhankelijke commissie van experts hiervoor is ingesteld. Waar MBO in Bedrijf nog deels aan de hand van kwantitatieve gegevens oordeelde, voert de commissie geheel kwalitatieve beoordelingen uit. In beide tranches geldt tot slot dat het kwaliteitsbudget bestaat uit een investeringsdeel en uit een resultaatafhankelijk budget.

---

e De € 253 miljoen betreft enkel het investeringsdeel, het resultaatafhankelijke deel wordt pas weer in 2023 verstrekt.

Binnen het hoger onderwijs mogen instellingen zelf bepalen hoe zij met het budget precies werken aan kwaliteitsverbetering, zolang het besteed wordt aan een of meer van de kwaliteitsafspraken.<sup>17</sup> Ook hier dienen instellingen een kwaliteitsplan in, inclusief een meerjarenbegroting. In het hoger onderwijs is de NVAO aangewezen als beoordelaar. Zij zet een panel in dat op visitatie gaat en het kwaliteitsplan beoordeelt. Op basis daarvan adviseert de NVAO vervolgens de minister, en die besluit of een instelling in aanmerking komt voor de studievoorschotmiddelen. Aangezien bij dit instrument eerder MBO in Bedrijf en de NVAO als beoordelaars de centrale sturingspositie innemen, is hier sprake van indirecte overheidssturing. Het opstellen van de plannen, de beoordeling en de verantwoording middels het jaarverslag zijn in dit geval de uitvoeringslasten.

### Subsidieregelingen

Met name in het funderend onderwijs en het mbo bestaat een breed scala aan subsidieregelingen. Omdat de overheid met deze regelingen (net als met aanvullende regelingen) vanuit haar stelselverantwoordelijkheid waarborgt dat specifieke doelen die zij belangrijk acht worden nagestreefd,<sup>58</sup> is een subsidie een middel waarmee de overheid kan sturen op onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd is dit niet expliciet het doel van de individuele regelingen, juist omdat deze gericht zijn op specifiekere doelen die hoogstens indirect een relatie hebben met onderwijskwaliteit. Net als bij de hiervoor beschreven lumpsum en aanvullende regelingen worden de middelen uit subsidies in het funderend onderwijs vaak verstrekt aan het schoolbestuur, die de middelen vervolgens intern verdeelt onder haar scholen. Eerder onderzoek uit 2012 naar interne middelenverdeling in het po wijst uit dat prestaties geen rol spelen, maar dat de wijze waarop de overheid de middelen verdeelt vaak het uitgangspunt is. Een relatief klein deel wordt herverdeeld op basis van middelenbehoeften en besturen houden soms een deel apart als beleidsbudget.<sup>69</sup> Of er sprake is van directe of indirecte sturing door de rijksoverheid kan ten slotte per subsidieregeling verschillen, afhankelijk van of er meerdere sturende partijen betrokken zijn (zoals gemeenten) en of de centrale overheid in dat geval de centrale sturingspositie inneemt.

## 4.2 Wat zijn effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?

In bovenstaande paragrafen zijn sturingsinstrumenten beschreven die te maken hebben met bekostiging. In de navolgende paragrafen richten we ons op onderzochte effecten van deze instrumenten. Uit de analyse kwamen drie evaluaties naar voren die erop gericht zijn effecten van één specifiek bekostigingsinstrument op onderwijskwaliteit in kaart te brengen. Daarnaast is in eerdere onderzoeken de stand van zaken opgemaakt omtrent de toereikendheid en doelmatigheid van de onderwijsbekostiging. Onderwijsbekostiging is in die onderzoeken telkens op een andere wijze geoperationaliseerd en de operationalisaties omvatten meer dan één beleidsinstrument. Dergelijke onderzoeken bieden dan ook geen inzicht in de effectiviteit van een bepaald instrument, maar wel in de sterke kanten en verbeterpunten van de onderwijsbekostiging als geheel. In deze paragraaf wordt eerst stilgestaan bij de drie effectstudies met betrekking tot specifieke bekostigingsinstrumenten. Daarna worden de resultaten uit eerder onderzoek met betrekking tot de toereikendheid en doelmatigheid van de onderwijsbekostiging als geheel beschreven.

### 4.2.1 Kostentoerekening lumpsum

In het mbo, hbo en wo heeft Strategy& onder meer de bekostigingsniveaus van (groepen) opleidingen vergeleken met de werkelijke kosten.<sup>41</sup> Met bekostigingsniveaus worden de factoren bedoeld op basis waarvan de hoofdbekostiging wordt verdeeld, zoals het aantal studenten of graden. Met een trede 3 op de effectlader zijn de uitkomsten van dit onderzoek doeltreffend te noemen, waarbij (in)effectiviteit met cijfers wordt onderbouwd maar geen causale verbanden worden aangetoond. De onderzoekers constateren overkoepelend dat de lumpsumsystematiek een effectieve methode is voor het oplossen van disbalans op korte termijn, maar dat er geen duidelijke relatie bestaat tussen de bekostigingsniveaus en de

kostendrijvers. Hierdoor is er geen bedrijfseconomische onderbouwing van de huidige bekostigingssystematiek. De bekostigingsniveaus aanpassen binnen de huidige lumpsumsystematiek achten zij niet wenselijk: daarvoor is eerst een systematiek nodig met een stevigere economische onderbouwing. Tot die tijd lijken instellingen in staat om de middelen binnen de huidige systematiek toch zo te verdelen dat deze terecht komen waar ze nodig zijn. Dit is in lijn met een beleidsreconstructie van Berenschot die stelt dat de vaste voet in het hoger onderwijs is voortgevloeid uit historische ontwikkelingen, en dat de beleidsmatige en financiële onderbouwing onduidelijk is geworden.<sup>25</sup>

Voor het mbo in het bijzonder geldt dat de bekostigingsniveaus met name op niveau 2 niet aansluiten op de werkelijke kosten. In het hbo lijken de niveaus daarnaast wel aan te sluiten op de werkelijke kosten per opleiding, behalve bij kleine opleidingen en bij onderwijsopleidingen aan multisectorale instellingen die een hoog aantal onbekostigde studenten kennen. Voor het wo geldt tot slot dat de werkelijke kosten zich eerder lijken te bewegen naar de bekostigingsniveaus dan andersom.

#### 4.2.2 Wijziging bekostigingssystematiek mbo vanaf 2015

In het mbo is in 2015 de invulling van de hoofdbekostiging gewijzigd, waardoor de bekostiging per niveau en leerweg kan verschillen.<sup>70</sup> Het landelijke budget is opgesplitst naar een budget voor entreeopleidingen en een deel voor mbo-opleidingen op niveau 2, 3 en 4. Bij de entreeopleidingen vindt verdeling niet meer plaats op basis van aantal behaalde diploma's (output), maar enkel op basis van aantal inschrijvingen (input). De kern van de wijziging betreft de invoering van de cascadebekostiging en een wijziging in de outputbekostiging. Cascadebekostiging houdt kortgezegd in dat de hoogte van de bekostiging per jaar voor een student afneemt naarmate diegene langer over de opleiding doet. Deze wijziging is in 2019 weer teruggedraaid. De wijziging in de outputbekostiging houdt daarnaast in dat het gewicht dat aan een diploma wordt toegekend verandert, dat er een correctie op eerder behaalde mbo-diploma's in de bekostiging plaatsvindt, en dat deeltijd-bol-studenten en examendeelnemers niet meer worden bekostigd. KBA en ResearchNed hebben de effecten van deze wijzigingen in kaart gebracht. Dat onderzoek is geplaatst op trede 4 van de effectladder, wat betekent dat de wetenschappelijke evidentie goed is en dat de uitkosten plausibel worden geacht. De onderzoekers concludeerden in 2019 dat er geen causaal verband aangetoond kon worden tussen de beleidswijzigingen van mbo-instellingen in plaatsing, toelating en/of begeleiding van studenten (voortvloeiend uit onder andere de wijzigingen in de bekostigingssystematiek) en veranderingen in instroom, stapelen, switchen en langstuderen. De modernisering van de bekostiging heeft daarnaast geen grote financiële gevolgen voor instellingen gehad, mede door overgangsregelingen en doordat de cascadebekostiging weer is afgeschaft. In tegenstelling tot de verwachting bleek verder dat de wijzigingen in de bekostiging volgens instellingen zelf zeer beperkt van invloed waren op de beleidswijzigingen omtrent intake, plaatsing en begeleiding van studenten. Uit de meting van 2020 blijkt tot slot wel een afname in het aantal langstudeerders in studiejaar 2018-2019. Hoewel een causaal verband niet is aangetoond zijn er wel aanwijzingen dat de modernisering in de bekostiging hierop van invloed is geweest.<sup>71</sup>

#### 4.2.3 Kwaliteitsgelden hoger onderwijs

De voortgang van de kwaliteitsafspraken in het hoger onderwijs is in 2021 door de NVAO in kaart gebracht.<sup>17</sup> De NVAO is nagegaan hoe veel instellingen wel en niet voldeden aan de drie criteria uit het beoordelingsprotocol, en waardoor dat kwam. Met een plaatsing op trede 3 van de effectladder kan worden gesproken van een middelgrote wetenschappelijke evidentie waarbij cijfers aanwijzingen bieden voor (in)effectiviteit. De NVAO concludeert op basis van deze analyse dat de studievoorschotmiddelen die aan de kwaliteitsafspraken zijn gekoppeld worden ingezet voor plannen ter verbetering van de onderwijskwaliteit en dat beschreven acties en doelen aantoonbaar bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Door de grote input van studenten en medewerkers is er daarnaast een groot draagvlak voor de regeling.

Geconstateerd wordt wel dat de samenstelling van de medezeggenschap jaarlijks of elke paar jaar wisselt en dat er bij zo'n wisseling te weinig en onvolledige kennis over de kwaliteitsafspraken wordt overgedragen. Dit proberen sommige instellingen zelf op te vangen door bijvoorbeeld trainingen aan te bieden. Via de kwaliteitsgelden wordt verder ook gewerkt aan toegankelijkheid en gelijke kansen: het beleidsthema 'studiesucces, waaronder doorstroom, toegankelijkheid en gelijke kansen' bleek onderdeel van 39 van de 54 beoordeelde plannen. De NVAO doet in haar onderzoek geen uitspraken over de effectiviteit van deze plannen in het bijzonder. Een positief neveneffect van het instrument is tot slot dat de positie van de medezeggenschap is verstevigd doordat zij betrokken dienen te worden bij het opstellen en uitvoeren van kwaliteitsplannen.

#### 4.2.4 Toereikendheid

Ook is onderzoek gedaan naar de vraag of de middelen die scholen in het funderend onderwijs tot hun beschikking hebben toereikend zijn.<sup>46</sup> Uitgaande van de effectladder is er sprake van een middelgrote wetenschappelijk evidentie (trede 3). De onderzoekers constateren dat het overgrote deel van de scholen beoordeeld wordt met een 'voldoende' of hoger door de Inspectie (98% in 2018), en geven hieraan de betekenis dat de middelen toereikend zijn om de wettelijk vastgestelde basiskwaliteit mogelijk te maken. Voor de additionele verwachtingen vanuit de overheid (bijvoorbeeld vastgelegd in sectorakkoorden) en voor schooleigen ambities is het beschikbare budget op schoolniveau ontoereikend gebleken voor tachtig procent van de bevroegde scholen en schoolbesturen. Er bestaan grote verschillen tussen scholen in de ervaren toereikendheid voor additionele verwachtingen en schooleigen ambities en het ervaren geldtekort komt volgens de onderzoekers onder meer doordat scholen zich genoodzaakt voelen tot het maken van ondoelmatige keuzes in verband met maatschappelijke problemen (bijvoorbeeld het inhuren van extra vervangers bij uitval). Op nationaal niveau zijn de middelen dan ook ontoereikend, stellen de onderzoekers. Deze conclusie staat in contrast met de bevindingen van Regioplan in 2020.<sup>21</sup> Zij evalueerden de bestuursakkoorden in het po en het vo, die een looptijd hadden van 2014 tot 2020. Aan deze akkoorden werden aanvullende middelen gekoppeld (waaronder de prestatiebox). Uit deze bevindingen komt juist naar voren dat bestuurders en schoolleiders overwegend van mening zijn dat de middelen het wel mogelijk maken om aan de ambities te werken en dat de middelen daar ook voor worden benut. Daarbij moet worden opgemerkt dat de empirische onderbouwing beperkt lijkt (trede 1 op de effectladder). Het gaat in dit onderzoek eerder om de ervaren toereikendheid onder schoolleiders en bestuurders dan om aantoonbare toereikendheid.

De toereikendheid van het macrobudget<sup>f</sup> is in kaart gebracht in het mbo, hbo en wo ten opzichte van zowel de feitelijke kosten als ten opzichte van de gewenste kwaliteit.<sup>41</sup> De onderzoekers concluderen wat betreft de feitelijke uitgaven in het mbo en het hbo dat het macrobudget toereikend is om de kosten van de instellingen te dekken en dat er geen aanwijzingen zijn voor benodigde kosten die niet zijn gemaakt. Wel is het budget in het hbo niet geheel toereikend gebleken voor het praktijkgericht onderzoek. In het wo is het financiële beeld van instellingen overwegend positief, maar wordt in tegenstelling tot het mbo en hbo gesteld dat het macrobudget ontoereikend is. De middelen zijn, net als in het hbo, niet voldoende voor de verhouding tussen onderwijs en onderzoek noch voor de kosten behorend bij de onderzoekwerkzaamheden (zoals faciliteiten, ondersteunend personeel, etc.). Instellingen in het hoger onderwijs lossen deze tekorten vaak op via interne allocatie van middelen. Tot slot blijkt dat er in het mbo en hbo een krimp in studentaantallen wordt verwacht. Voor instellingen is dat een risico, aangezien minder studenten ook

---

f Het macrobudget is door Strategy& geoperationaliseerd als cursusgeld/collegegeld en de rijksbijdrage. De rijksbijdrage is vervolgens in het mbo geoperationaliseerd als de hoofdbekostiging, de kwaliteitsgelden en aanvullende bekostiging; in het hbo als de hoofdbekostiging, het studievoorschot kwaliteitsafspraken, het studievoorschot vouchers en de bekostiging van flexibel hoger onderwijs voor volwassenen; in het wo als de hoofdbekostiging, het studievoorschot kwaliteitsafspraken en de ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek

minder financiering betekent. In het mbo constateert Strategy& bijvoorbeeld al dat instellingen op de verwachte krimp reageren met teruglopende investeringen per student. In die zin zou men de verdeling van de middelen op basis van studentaantallen als een nadeel kunnen beschouwen.

Wat betreft de toereikendheid in verhouding tot de gewenste kwaliteit wordt geconcludeerd dat instellingen op alle onderwijsniveaus met het huidige macrobudget grotendeels in lijn met de kwaliteitsdoelen presteren, met name met betrekking tot toegankelijkheid en arbeidsmarktaansluiting, en dat zij verbeteringen hebben gerealiseerd. Wel zijn er voor mbo-instellingen meer middelen nodig voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. In het hbo blijft daarnaast de toegankelijkheid van het onderwijs wat achter voor mbo-doorstromers en eerstegeneratiestudenten. Voor het wo is het budget ten slotte niet toereikend gebleken om de ambities met betrekking tot kleinschaliger onderwijs te realiseren. Tot slot wordt gesteld dat de bekostigingssystematiek de toegankelijkheid bevordert door de prikkel om extra studenten op te nemen (studenten hebben zo iets te kiezen over de hele breedte), maar dat het geen stimulans is voor specialisatie en differentiatie in het studieaanbod.

#### 4.2.5 Doelmatigheid

McKinsey & Company hebben naast de toereikendheid ook onderzocht in hoeverre het scholen lukt om zo hoog mogelijke onderwijsresultaten met betrekking tot kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming te behalen.<sup>46</sup> Daarmee hebben zij een licht geworpen op de doelmatigheid van het funderend onderwijs. Zij constateren ten eerste dat het beeld dat de onderwijsuitgaven per leerling de afgelopen jaren zijn toegenomen niet helemaal juist is: de investeringen vanuit het Ministerie van OCW zijn weliswaar toegenomen, maar die van andere overheden (voornamelijk gemeenten) zijn evengoed gedaald. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de doelmatigheid de afgelopen jaren significant is afgenomen. Niet alleen door de tijd heen zijn verschillen zichtbaar, maar ook tussen scholen bestaan relatief grote verschillen in de mate waarin zij in staat zijn om zo hoog mogelijke onderwijsresultaten te behalen. Aangezien zwakkere leerlingen en zwakkere scholen in Nederland achterblijven ten opzichte van andere landen, wordt daarnaast gesteld dat de ongelijkheid ook is toegenomen. Om de doelmatigheid te verhogen zal volgens de onderzoekers geïnvesteerd moeten worden in het ondersteunen van scholen, bijvoorbeeld bij de aanpak van achterstanden tussen leerlingen en door het stimuleren van kennisdeling.

Voor het mbo, hbo en wo is door Strategy& tot slot onderzocht of middelen doelmatig besteed worden en hoe dit verbeterd kan worden. Overkoepelend komen zij tot een positief beeld van de doelmatigheid, waarbij kwaliteitsverschillen zich eerder voordoen tussen opleidingen dan tussen instellingen. Verschillen tussen instellingen achten zij opvallend klein, wat de toegankelijkheid ten goede komt, en er zijn dan ook weinig mogelijkheden voor grote doelmatigheidsverbetering. Voor alle sectoren geldt dat doelmatigheidsverbetering mogelijk is door te verkennen of studenten meer kunnen worden begeleid naar opleidingen met goede arbeidsmarktperspectieven. Dat staat echter op gespannen voet met de toegankelijkheid van het onderwijs. Voor het mbo is kwaliteitsoptimalisatie daarnaast mogelijk door een politieke keuze in het waarborgen van een breed regionaal opleidingsaanbod of het bieden van een opleidingsaanbod dat goed aansluit op de arbeidsmarkt, aangezien scores met betrekking tot opstroom en arbeidsmarktparticipatie verschillen tussen opleidingsgroepen. In het hbo en het wo zou het lerend vermogen daarnaast verbeterd kunnen worden, aangezien er nog geen actieve benchmarks worden georganiseerd (wat in het mbo wel al wordt gedaan). Ook zou in die sectoren winst te behalen zijn met betrekking tot het tegengaan van uitval. In het wo zou tot slot verkend kunnen worden of de samenwerking tussen kleinere opleidingen verbeterd kan worden.



#### 4.2.6 Algemeen

Een van de geïnccludeerde bronnen richt zich specifiek op de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt.<sup>40</sup> Dit betreft geen effectonderzoek maar een adviesrapport. De auteurs schrijven, samenvattend, aan te bevelen te blijven werken met lumpsumbekostiging. “Lumpsumbekostiging doet het meeste recht aan twee belangrijke principes van het Nederlandse onderwijsstelsel: de autonomie van instellingen en stabiele bekostiging”. Zij benoemen echter ook de complexiteit van de bekostiging en de moeilijkheid die dat met zich meebrengt om goed zicht te krijgen op de effecten. In het ‘afwegingskader lumpsumbekostiging en alternatieven’ in de betreffende publicatie geven de auteurs een aantal criteria waaraan te maken keuzes rondom bekostiging getoetst zouden moeten worden. Deze zijn 1. Autonomie; 2. Administratieve lasten; 3. Continuïteit en stabiliteit; 4. Inzicht in doelmatigheid; 5. Inzicht in bestedingen; 6. Minimalisering van perverse prikkels; 7. Financiële deskundigheid; 8. Toereikendheid; 9. Sturing. Het toetsen van diverse manieren van bekostiging aan de criteria, zo stellen de auteurs, is niet eenvoudig en levert discussie op. Het kader kan evenwel helpen om, gegeven een bepaalde situatie, weloverwogen keuzes te maken voor het inzetten van een bepaalde wijze van bekostiging.

#### 4.3 Conclusie

Samenvattend komt uit de analyse over bekostiging naar voren dat er drie soorten bekostigingsinstrumenten zijn waarmee de overheid kan sturen op onderwijskwaliteit: de lumpsum, om met name de basiskwaliteit te kunnen garanderen, en aanvullende bekostiging en subsidieregelingen waarmee gestuurd wordt op specifieke kwaliteitsdoelen. Er is echter maar weinig bekend over de effectiviteit van deze instrumenten, zo blijkt uit het geringe aanbod aan effectstudies, uit de bevindingen van de effectstudies die wel gevonden zijn en uit de scores van die effectstudies op de effectladder. Dat is ook niet verrassend, aangezien allerlei verschillende bekostigingsregelingen tegelijkertijd en vaak landelijk worden ingezet. Dit maakt het lastig om te achterhalen aan welk(e) instrument(en) eventuele veranderingen zijn toe te schrijven.

Hoewel de gevonden effectstudies geen causale verbanden aantonen, lijken de bevindingen wel te wijzen op het volgende: een bedrijfseconomische basis voor de bekostigingsniveaus in het mbo en hoger onderwijs ontbreekt en ze hebben geen duidelijke relatie met de kostendrijvers (maar instellingen lossen dit zelf op middels interne allocatie),<sup>g</sup> de modernisering van de lumpsum in het mbo heeft waarschijnlijk bijgedragen aan een afname van het aantal langstudeerders, de kwaliteitsgelden in het hoger onderwijs worden besteed aan plannen gericht op verbetering van de onderwijskwaliteit en er wordt onderbouwd waarom deze plannen zouden bijdragen aan die kwaliteit. Binnen alle sectoren geldt verder dat alle (grote) bekostigingsmiddelen die een school of instelling tot haar beschikking heeft samen voldoende zijn om de basiskwaliteit te garanderen. De mbo-, hbo- en wo-sectoren lukt het tot slot ook aardig om met deze beschikbare middelen in lijn te presteren met de gewenste kwaliteit, behalve als het gaat om het opvangen van studenten in een kwetsbare positie (mbo), het praktijkgericht onderzoek (hbo) en het bereiken van kleinschaliger onderwijs (wo). In het funderend onderwijs bieden de bevindingen daarover geen eenduidig resultaat.

---

g Voor het funderend onderwijs kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan omdat er geen informatie over beschikbaar was.

## 5 Sturing op onderwijskwaliteit: governance

Een deel van de sturingsinstrumenten van de overheid kan worden gebundeld onder de noemer 'governance'. Letterlijk vertaald betekent governance 'bestuur' of 'bestuursproces'. Het is een breed begrip en wordt in de praktijk dan ook op diverse manieren gebruikt. In de context van onderwijs gaat het met name over de scheiding tussen bestuur en toezicht en de afstemming van de verantwoordelijkheidsverhouding tussen overheid en schoolbesturen. Het beeld daarbij is dat onderwijsinstellingen zelfstandig en met veel autonomie opereren, binnen de kaders die gesteld worden door de overheid. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de centrale regelgeving. Verantwoording wordt vervolgens met name horizontaal aan de omgeving (ouders, vervolgonderwijs, werkgevers) en in mindere mate verticaal (verantwoording aan het centrale gezag), zo is de gedachte.

Met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' is een scheiding tussen bestuur en intern toezicht als bekostigingsvoorwaarde geïntroduceerd voor alle bekostigde onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs. Achtergrond van deze wet was dat een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuurders en toezichthouders gewenst was. Dit zou moeten leiden tot een verdere professionalisering van bestuur en management. Met deze wet zijn wettelijke vereisten voor goed bestuur ingevoerd, waaronder een scheiding van bestuur en intern toezicht. Deze vereisten zijn als volgt geformuleerd: 1) Scheiding bestuur en toezicht, 2) Toepassing code voor goed bestuur, 3) Vastlegging bevoegdheden in managementstatuut, 4) Klokkenluidersregeling aanwezig, 5) Verantwoording intern toezicht in het bestuursverslag, 6) Goedkeuring intern toezicht van begroting, jaarverslag en meerjarenplan, 7) Intern toezicht waarborgt onafhankelijkheid, 8) Inrichting en facilitering van medezeggenschap, 9) Medezeggenschap kan lid intern toezicht voordragen.<sup>30</sup>

Voor het mbo geldt dat de verhouding tussen overheid en onderwijs is geregeld in de Wet educatie en Beroepsonderwijs (WEB).<sup>72</sup> Deze beschrijft de autonomie en zelfregie van onderwijsinstellingen, daar waar voorheen een meer centrale regie door de overheid gangbaar was. De WEB reguleert daarnaast de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen voor het opleidingsaanbod, dat zij dienen af te stemmen in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. Voor het hoger onderwijs zijn de thema's rondom scheiding van toezicht en bestuur en het afleggen van verantwoording geregeld in de Wet op het hoger onderwijs (WHW).<sup>73</sup> In alle sectoren is er daarnaast sprake van een code goed bestuur, die de nadere invulling en afspraken beschrijft die de sector zelf heeft gemaakt met betrekking tot goed bestuur.

### 5.1 Wat zijn instrumenten om kwaliteit te bevorderen?

Waar het gaat om het thema 'governance' is er over sturing op onderwijskwaliteit door de overheid wellicht meer sprake van 'sturingswijzen' dan van 'sturingsinstrumenten'. De overheid kan, door de wijze waarop zij haar beleid opstelt en operationaliseert, invloed uitoefenen op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen zichzelf als overheid en schoolbesturen. Voorbeelden daarvan zijn bestuursakkoorden en kwaliteitsafspraken. Met deze werkwijze kan de overheid stimuleren dat 'het veld' invulling geeft aan het bereiken van doelen en ambities die de overheid (al dan niet in samenspraak met het veld) stelt.

#### 5.1.1 Verticale verantwoording

Verticale verantwoording vragen van onderwijsinstellingen is een manier voor de overheid om te sturen. De instellingen geven openheid over wat zij hebben gedaan in een achterliggende periode. Verticale verantwoording vindt met name plaats via de werkwijzen van de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO. De onderwijsinstellingen leggen via de Inspectie van het Onderwijs verantwoording af over het voldoen aan

de wettelijke vereisten met betrekking tot onderwijs en over de “rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage”.<sup>40</sup> Deze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3. Strikt genomen is er wel een onderscheid tussen verticale verantwoording en extern toezicht: verantwoording betreft het laten zien wat er is gebeurd en welke keuzes zijn gemaakt, bij toezicht gaat het om het beoordelen van het al dan niet voldoen aan de wet.

### 5.1.2 Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording is naast verticale verantwoording een belangrijk uitgangspunt binnen het thema governance. Hoewel het strikt genomen buiten de scope van het huidige onderzoek valt (horizontale verantwoording betreft verantwoording aan de omgeving), kan het niet onbenoemd blijven omdat horizontale verantwoording complementair is aan de verticale verantwoording. Met horizontale verantwoording wordt het interne leerproces gestimuleerd en instellingen legitimeren daarmee hun aanbod naar de omgeving. De overheid kan meer naar de achtergrond treden en ruimte laten voor wat er in instellingen gebeurt. In een beschouwing over dit onderwerp binnen het mbo door de VU wordt echter gesteld dat er in de praktijk met name sprake is van verticale verantwoording naar het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs. Van maatschappelijke legitimering met verantwoording op lokaal niveau was in 2016, zo stelt het rapport, nog geen sprake.<sup>44</sup>

### 5.1.3 Afspraken en akkoorden

#### *Bestuurs- en sectorakkoord po en vo*

In het po is er een bestuursakkoord en in het vo een sectorakkoord overeengekomen in 2014. Deze zijn in 2018 geactualiseerd en hadden een looptijd tot en met 2020. De akkoorden bestaan uit afspraken en doelen, opgesteld door de staatssecretaris van het Ministerie van OCW samen met de PO-Raad dan wel de VO-raad, over het verbeteren van onderwijskwaliteit en het versterken van de professionaliteit van leraren en schoolleiders. De akkoorden bieden in een complex netwerk met verschillende actoren een kader voor prioriteiten en er zijn thema's geformuleerd waarop beleid geïmplementeerd dient te worden. Voor het po waren dat 'talentontwikkeling door uitdagend onderwijs', 'een brede aanpak voor duurzame onderwijsverbetering', 'professionele scholen' en 'doorgaande ontwikkelijnen'. Voor het vo ging het om 'Toekomstbestendig onderwijs', 'professionele scholen', 'rekenschap en verantwoording' en 'ondersteuningsstructuur'. Binnen deze thema's zijn in beide sectoren een aantal ambities geformuleerd. Er zijn tevens middelen voor scholen en besturen gekoppeld aan deze akkoorden zoals de prestatiebox. Zie hiervoor ook hoofdstuk 4 over bekostiging.<sup>21</sup>

#### *Kwaliteitsbevordering in het mbo: actieplan en kwaliteitsafspraken*

Voor het mbo stond de periode van 2014 tot 2019 grotendeels in het teken van het actieplan mbo Focus op vakmanschap als uitwerking van het toen geldende regeerakkoord, waarmee primair het kwaliteitsniveau van opleidingen verbeterd moest worden. Het ministerie van OCW heeft daartoe op verschillende thema's<sup>h</sup> verschillende maatregelen<sup>i</sup> ingezet. In de beleidsbrief Ruim baan voor Vakmanschap uit 2014 zijn nog

---

h Thema's: kwaliteit van professionals en examinering, kwaliteit inhoud van opleidingen en de mate waarin deze studenten voldoende uitdaging biedt, aansluiting opleidingen bij de behoeften arbeidsmarkt, vereenvoudiging mbo-stelsel, versterking besturing en bedrijfsvoering.

i Maatregelen: o.a. het in bedrijf nemen van nieuwe kwalificatiedossiers en invoering kwalificatiestructuur inclusief de keuzedelen, centraal vastgestelde examens rekenen, Engels en Nederlands, invoering wettelijke normen onderwijstijd, versterken portfolio-beleid (macrodoelmatigheid) en opnemen kwaliteitszorgsysteem als onderdeel inspectietoezicht.

enkele nieuwe thema's<sup>j</sup> toegevoegd. Ook zijn in deze periode voor het eerst de kwaliteitsafspraken ingezet. Het ministerie van OCW heeft met name in de beginfase ingezet op inhoudelijke sturing door het (juridisch) vastleggen van (kwaliteits)normen. Gedurende de periode verschoof de focus echter naar sturing op investering in besturing en bedrijfsvoering van instellingen (versterking van governance). Het ministerie stimuleerde en faciliteerde dit door het in samenspraak opstellen van prestatieafspraken (sturen op resultaat) en daar financiering aan te koppelen (middelen beschikbaar stellen). De sturingswijze is daarmee te typeren als 'managed governance': instellingen krijgen meer autonomie, én moeten resultaten bereiken, én samenwerken met andere stakeholders om die prestaties te realiseren. De overheid is kaderstellend, geeft soms duidelijke directe opdrachten en verantwoording wordt daarmee meer direct en dwingend.<sup>32</sup>

De eerste tranche van de regeling Kwaliteitsafspraken in het mbo is op 1 januari 2015 ingegaan en had een doorlooptijd van vier jaar. De minister van OCW en de MBO Raad (als vertegenwoordiger van mbo-instellingen) zijn samen gekomen tot kwaliteitsafspraken met betrekking tot bepaalde thema's.<sup>k</sup> Instellingen konden budget krijgen voor het uitvoeren van de afspraken die moeten leiden tot kwaliteitsverbetering, en mochten de thema's aanvullen met eigen thema's. Ook konden zij beargumenteerd afwijken van de afspraken. Met de kwaliteitsafspraken vond een overgang plaats van regelgeving naar afspraken.<sup>23</sup> Inmiddels is de regeling Kwaliteitsafspraken voortgezet met een tweede tranche.<sup>l</sup> De beoordeling van en verantwoording door instellingen ten behoeve van de aan de regeling gekoppelde middelen werd al toegelicht in hoofdstuk 4 over bekostiging.

In het hoger onderwijs worden kwaliteitsafspraken per hogeschool of universiteit gemaakt.<sup>74</sup> Door de invoering van het leenstelsel in 2015 is extra geld beschikbaar gekomen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Instellingen mogen zelf beslissen hoe ze dit geld besteden, zolang de plannen betrekking hebben op thema's uit de overeenkomst Investeren in Onderwijskwaliteit - Kwaliteitsafspraken 2019-2024 (zie ook hoofdstuk 4 over bekostiging).

#### *Stelselverantwoordelijkheid versus wettelijke deugdelijkheidseisen*

In het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen zijn ambtelijke werkgroepen opgesteld om effectieve beleidsopties en hervormingen in kaart te brengen die passen bij maatschappelijke opgaven. In het rapport *Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*<sup>5</sup> brengt een van deze werkgroepen de stand van zaken in het funderend onderwijs in kaart in termen van kwaliteit en gelijke kansen. Men gaat vervolgens in op de vraag hoe onderwijsbeleid wordt gemaakt en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn, en draagt tot slot een aantal mogelijke beleidsvarianten aan om het fundament op orde te brengen. De werkgroep stelt dat de overheid haar kerntaken in het onderwijs niet duidelijk genoeg heeft ingevuld. De overheid is stelselverantwoordelijk, maar stuurt vooralsnog enkel hard via de wettelijke deugdelijkheidseisen en subsidies. De overige opdrachten aan het onderwijs zijn nu vaak niet wettelijk afdwingbaar. Scholen en besturen dienen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen terwijl deze niet helder geformuleerd is en ook de doelen zijn onduidelijk. Het door de overheid veronderstelde bestuurlijk vermogen ontbreekt. Door die combinatie stelt de overheid doelen op detailniveau, die vervolgens vaak wijzigen, en dat zorgt voor een sturingsoverload en beleidsresistentie.

---

j Nieuwe thema's: verruiming mogelijkheden mbo-instellingen om te voldoen aan eisen onderwijstijd, excellentie, experimenten met cross-over kwalificaties, bijdragen aan regionale innovatie (RIF), vakmanschaproute en beroepsroute en een leven lang leren.

k De zes kernthema's van de kwaliteitsaspecten: professionalisering, voortijdig schoolverlaten, studiewaarde, beroepspraktijkvorming, taal en rekenen, excellentie. Tot slot besturing en bedrijfsvoering (geen onderdeel van de kwaliteitsafspraken, maar de onderzoekers noemen de relatie tussen het succes van een school en de kwaliteit van de besturingswijze evident).

l In de tweede tranche werden de zes kwaliteitsthema's vervangen door 3 landelijke speerpunten: jongeren en (jong)volwassenen in een kwetsbare positie, gelijke kansen in het onderwijs, onderwijs dat voorbereidt op de arbeidsmarkt van de toekomst.

#### 5.1.4 Sturen op schaalverandering ten behoeve van onderwijskwaliteit

Een van de geïnccludeerde bronnen analyseert schaalverandering als middel om onderwijskwaliteit te beïnvloeden (in termen van leeropbrengsten en schoolklimaat).<sup>m</sup> Schaalverandering kan zich voordoen in de vorm van schaalvergroting en schaalverkleining. Daarnaast kan het zich voordoen op verschillende niveaus. In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar schaalverandering op het niveau van de opleiding (waarmee men bedoelt: aantal leerlingen met hetzelfde onderwijsniveau binnen een vo-locatie), niveau van de school (aantal leerlingen per school) en niveau van bestuur (aantal scholen vallend onder een bestuur). Dit is een instrument dat vooral door besturen/scholen zelf wordt ingezet, maar de landelijke overheid kan hier zeker ook op sturen.

#### 5.1.5 Netwerksturing

Netwerksturing is een in diverse bronnen beschreven sturingswijze in relatie tot onderwijskwaliteit. Hooge beschrijft hierbij meer specifiek het begrip ‘lenige netwerksturing’.<sup>4</sup> Sturingsnetwerken verschillen, afhankelijk van het thema en sectorkenmerken, in samenstelling van actoren en hun wijze van sturing. De rol van de overheid wordt daarbij echter steeds als sterk sturend gekwalificeerd. Er is steeds sprake van zoeken naar het evenwicht tussen afhankelijkheid van het ministerie van OCW met betrekking tot legitimatie en financiering enerzijds, en anderzijds ruimte voor actoren om zelf accenten te leggen en te mogen handelen op hun eigen manier. Daarbij stellen de auteurs ook dat overheidssturen niet altijd zichtbaar is, omdat het Rijk haar handelen kan verschuilen in én achter sturingsnetwerken. Specifiek voor het beleidsthema ‘kwaliteitsbeleid’ wordt overheidssturing gekenmerkt door intensieve, directe sturing met ‘top-down’ karakter. Een andere bron<sup>75</sup> voegt daaraan toe dat er op stelselniveau sprake is van lenige netwerksturing, wat de rol van de overheid niet zozeer kleiner maakt, maar transformeert. De overheid gebruikt bestaande sturingsnetwerken en organisaties, maar creëert ook nieuwe. De overheid stuurt bij lenige netwerksturing zowel samen met als via andere organisaties. De rol van het ministerie van OCW is niet altijd zichtbaar, maar wel dominant, iets wat overeenkomt met de zojuist beschreven constatering van Hooge. Gelegenheidsnetwerken zijn typerend in Nederlands, zo stellen de onderzoekers: de sturingsnetwerken verschillen tussen sectoren en per beleidsthema, en de netwerken ontwikkelen eigen vormen van sturing. De onderzoekers zijn ook kritisch op ‘lenige netwerksturing’: het biedt flexibiliteit, maar vraagt ook van besturen dat zij veel verschillende strategieën inzetten, hetgeen zou kunnen leiden tot wat de auteurs noemen ‘sturingsoverload’.

Netwerksturing zien we ook terug in de kwaliteitsafspraken in het mbo. Het doel van de kwaliteitsafspraken is middels aanvullende bekostiging te investeren in kwaliteit van het mbo, waarbij instellingen tegelijkertijd de ruimte krijgen om eigen plannen te ontwikkelen, én waarbij deelname van instellingen op vrijwillige basis is. Daarmee wil OCW netwerksturing (Network Governance) vormgeven. Na de eerste tranche kwaliteitsafspraken hebben instellingen echter aangegeven dat zij minder ruimte hebben voor eigen invulling dan zij zouden willen. In een evaluatie van de eerste tranche en van de totstandkoming van de tweede tranche kwaliteitsafspraken<sup>27</sup> wordt geconcludeerd dat de overheid niet alleen aan netwerksturing doet, maar dat er ook sprake is van elementen van een presterende of prestatiegerichte overheid (New Public Management): 1) instellingen herkennen het vrijwillige karakter niet omdat de financiering daarvoor te groot is, zij zijn er afhankelijk van. Zij zien dit als onderdeel van de lumpsumbekostiging. 2) Daarnaast zijn doelstellingen SMART-geformuleerd en werd er in de eerste tranche gewerkt met meetbare prestatie-indicatoren, wat leidt tot resultaatafhankelijke bekostiging. 3) Beoordelaars adviseren de minister over welke instellingen in aanmerking moeten komen. Hoewel dit ook

---

<sup>m</sup> Schaalverandering wordt ook gebruikt voor andere doeleinden. Een voorbeeld is de opheffingsnorm in het funderend onderwijs. Dergelijke doeleinden vallen niet binnen de scope van het betreffende onderzoek.

meer bij NPM past, hebben beoordelaars wel veel rek en ruimte in het vervullen van de functie. De behulpzame en meedenkende houding van hun past weer bij de netwerkaanpak.

## 5.2 Wat zijn effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?

In deze paragraaf worden effecten beschreven van sturingsinstrumenten die in de geanalyseerde documenten worden beschreven. Hiervoor is gebruik gemaakt van de bronnen die daadwerkelijk effectonderzoeken zijn. Met betrekking tot centrale overheidssturing die valt onder het thema governance zijn vier effectstudies gevonden. De resultaten worden hieronder weergegeven.

### 5.2.1 Bestuursakkoorden po en vo

Het bestuursakkoord PO en sectorakkoord VO zijn in 2014 tot stand gekomen, in 2018 geactualiseerd en hadden een looptijd tot en met 2020. Om voor het ministerie van OCW en de Raden te onderzoeken of de akkoorden hebben geleid tot realisatie van de ambities en of de aan de akkoorden gekoppelde middelen daaraan hebben bijgedragen, is door Regioplan in 2020 een digitale vragenlijst afgenomen onder schoolleiders en bestuurders.<sup>21</sup> Ook zijn interviews afgenomen onder 29 bestuurders. Op basis van de bevindingen werd geconcludeerd dat de opgestelde ambities worden onderschreven door bestuurders en schoolleiders en dat ontwikkelingen erop aansluiten, maar dat niet altijd aan alle ambities tegelijk wordt gewerkt. Dit laatste komt door prioritering of omdat doelen al zijn bereikt, zo wordt aangegeven. De middelen maken het tot slot volgens driekwart van de bestuurders en schoolleiders (onder schoolleiders in het po minder vaak) mogelijk om aan de ambities te werken en de middelen worden daar volgens hen voor benut. Ongeveer de helft van de besturen acht het akkoord een geschikt middel om onderwijskwaliteit te verbeteren. De effectstudie naar deze akkoorden is op de effectladder ingedeeld op trede 1. Dat wil zeggen dat de besproken interventie 'mogelijk' (in)effectief is: de uitkomsten in het rapport zijn voorwaardelijk.

### 5.2.2 Kwaliteitsafspraken mbo

Gedurende de periode waarin de eerste kwaliteitsafspraken golden in het mbo (2015-2018) was MBO in Bedrijf o.a. aangewezen om jaarlijks in de vorm van een kwalitatieve review de resultaten bij te houden. MBO in Bedrijf concludeert in de eindmeting<sup>23</sup> dat die thema's die stevig zijn geagendeerd ook zijn geadopteerd, verbreed en tot resultaten zijn gebracht, maar dat het tempo daarvan verschilt. Door excellentie is er ruimte voor uitdagend onderwijs als studenten dat willen. Over het rendement concluderen de onderzoekers dat de investering in de afspraken zich heeft terugbetaald, niet alleen vanwege de resultaten op de thema's maar ook door de spin-off, bijvoorbeeld in termen van kwaliteitsbesef, gegroeid strategisch vermogen, en de innovatie- en implementatiecapaciteit van scholen. Daar tegenover stellen ze eerder in het rapport wel dat het te vroeg is om te bepalen of de afspraken een structurele plek verdienen in het mbo. De kwaliteitsafspraken lenen zich tevens voor gebruik als intern besturingsinstrument en scholen focussen zich meer op resultaten en meerwaarde. Scholen zijn meer zelfkritisch, tot op het niveau van docenten. Voor alle scholen is de basis inmiddels op orde, ze hebben inzicht in de eigen kwaliteit. Een positief neveneffect is dat excellentie een katalysator blijkt voor vernieuwing en verbetering van regulier onderwijs. Kwaliteitsafspraken hebben daarnaast de angst tot verandering weggenomen. Over uitvoeringslast voor instellingen is beschreven dat de scholen in zeer korte tijd plannen moeten maken, beoordelingen laten uitvoeren, plannen herzien, de uitvoeringsorganisatie inrichten en aan de slag. Dat trekt, zo stellen de onderzoekers, een forse wissel op de scholen. Het hier besproken effectonderzoek is op de effectladder ingedeeld op trede 1. Dat wil zeggen dat de resultaten van het onderzoek mogelijk wijzen op een bepaalde effectiviteit, maar dat hierover geen harde uitspraken kunnen worden gedaan.

### 5.2.3 Schaalverandering

Onderzoek van Dijkgraaf en De Jong<sup>76</sup> gaat na of er een relatie bestaat tussen het sturingsinstrument schaalverandering (op opleidings-, school- en bestuursniveau) en onderwijskwaliteit (in termen van leeropbrengsten en schoolklimaat). Schoolklimaat wordt daarbij geschat: het effect op de kans op een goed schoolklimaat. Er wordt een kwantitatieve, lineaire analyse uitgevoerd waarbij ook wordt gecontroleerd voor andere karakteristieken op school- en leerlingniveau. Hoewel dit dus eigenlijk een interventie is die wordt ingezet door besturen/scholen, wordt er in de conclusie expliciet benoemd wat de resultaten betekenen voor het nut van overheidsbeleid (in algemene termen) waarmee zij probeert te sturen op schaalverandering. De auteurs concluderen op basis van de gevonden resultaten dat overheidsbeleid gericht op schaalvergroting dan wel schaalverkleining onvoldoende wordt ondersteund met wetenschappelijke evidentie. Het onderzoek over schaalverandering is op de effectladder ingedeeld op trede 4.

### 5.2.4 Educational governance

In 2013 is een reviewstudie uitgevoerd over beleidsonderzoek naar 'educational governance' in het primair onderwijs tussen 2009 en 2012.<sup>38</sup> Het beleid van destijds had als uitgangspunten om onderwijskwaliteit te verbeteren via indirecte sturing, erop toe te zien dat publieke middelen goed worden besteed (vraagt om financieel toezicht, voorwaarden voor goed bestuur en alternatieve financiering naast de lumpsum) en checks en balances in te bouwen. De onderzoekers concludeerden echter dat er in deze periode eerder sprake was van een klassieke 'government' aanpak dan van 'educational governance'.

## 5.3 Conclusie

In deze literatuurstudie hebben wij een gering aantal bronnen gevonden die concrete uitspraken doen over de effecten van centrale overheidssturing in termen van governance en onderwijskwaliteit. Dit lijkt een parallel met een ander onderzoek<sup>77</sup>, waarin naar voren komt dat er (ook) weinig tot geen wetenschappelijke onderbouwing is voor de relatie tussen de positionering van schoolbesturen en onderwijskwaliteit: *“De balans opmakend constateren wij dat er tot op heden geen stevige empirische basis is voor het beleid en de positionering van schoolbesturen in het Nederlandse PO en VO. In de praktijk zijn schoolbestuurders verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en bestaat het gevaar dat zij hun handelen baseren op richtlijnen en methoden waarvan de werking en fit met de Nederlandse context niet of onvoldoende bewezen is. Voor schoolbesturen betekent dit dat zij de bestaande richtlijnen en publicaties kritisch tegen het licht dienen te houden. Juist daarom zullen besturen zich af moeten vragen op welke wijze zij als bestuur bij kunnen dragen aan onderwijskwaliteit en op welke wijze zij onderwijskwaliteit definiëren. Een mogelijkheid hiervoor is het leren door het uitwisselen van ervaringen. Op basis van deze conclusies is nader onderzoek gewenst naar de rol en waarde van schoolbesturen voor onderwijskwaliteit.”* Wij hebben in de huidige review geen informatie gevonden die de indruk geeft dat sinds 2017 substantieel (meer) onderzoek is gedaan naar dit onderwerp. De effectmetingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven bieden dan ook geen duidelijke patronen over de werking van sturingswijzen in dit kader of over eventuele verschillen daarin tussen sectoren. Wat in het algemeen naar voren lijkt te komen is dat beoogde ontwikkelingen niet in elke onderwijsinstelling op dezelfde manier en in hetzelfde tempo vormkrijgen. Een optimale manier van bestuur of governance lijkt daarmee sterk contextafhankelijk. Een balans tussen door de overheid gestelde kaders en ruimte voor eigen invulling zal in dit kader van belang zijn.

## 6 Sturing op onderwijskwaliteit in het buitenland

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op sturing van onderwijskwaliteit in het buitenland. Hierbij worden achtereenvolgens Schotland, Vlaanderen, Zweden en Zwitserland besproken. Bij de keuze van landen hebben twee overwegingen een rol gespeeld. In de eerste plaats gaat het om landen waar sturing van onderwijskwaliteit niet uitsluitend centraal is georganiseerd, maar waar (ook) het decentrale niveau hierin een belangrijke functie vervult. In de tweede plaats is bij de keuze rekening gehouden met de beschikbare publicaties en via internet te vinden informatie over het systeem van sturing van onderwijskwaliteit. Per land worden ook enkele kernpublicaties genoemd. Na de beschrijving van de situatie in de genoemde vier landen, bespreken we enkele overkoepelende studies over sturing van onderwijskwaliteit in Europa. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten en observaties samen.

### 6.2 Schotland

#### 6.2.1 Informatie over het onderwijssysteem

Het onderwijssysteem in Schotland is als volgt ingericht:

- Early Learning and Childcare (ELC): alle onderwijs en zorg vóór de leerplichtige leeftijd;
- Broad general education / primary education: P1-P7;
- Broad general education / secondary education: S1-S3;
- Senior phase / upper secondary education: S4-S6;
- Higher education: non-degree, undergraduate degree, postgraduate degree.

In Schotland is het de verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten om de onderwijsbegroting voor de plaatselijke scholen vast te stellen, binnen de totale middelen die hun ter beschikking zijn gesteld. De centrale Schotse overheid financiert landelijke voorzieningen zoals 'Education Scotland' en de centrale overheid financiert het hoger onderwijs. Het overgrote deel van de scholen is 'public'; slechts weinig scholen zijn 'private'. De 32 lokale autoriteiten hebben zes 'Regional Improvement Collaboratives' (RICs) gevormd. Dit zijn regionale samenwerkingsverbanden die zijn gericht op het verbeteren van het onderwijs en het verkleinen van onderwijsachterstanden.

#### 6.2.2 Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg

Het kwaliteitssysteem voor het onderwijs in Schotland kan worden gekenschetst als een combinatie van interne en externe verantwoording en een aanpak die is gericht op verbetering. De basis voor dit systeem is het in 2006 door de onderwijsinspectie (een uitvoerend orgaan van de Schotse overheid) ontwikkelde Overarching Framework, dat in 2011 is geactualiseerd. Hierin worden zes vragen gesteld<sup>78</sup>:

- Welke resultaten hebben wij bereikt?
- Hoe goed sluiten wij aan bij de behoefte van de stakeholders?
- Hoe goed realiseren wij onze primaire processen?
- Hoe goed is onze bedrijfsvoering?
- Hoe goed is ons strategisch leiderschap?
- Wat is onze capaciteit voor verbetering?



Onder stakeholders worden zowel leerlingen en ouders, als het personeel en de gemeenschap verstaan. Onder bedrijfsvoering worden de schoolleiding, het personeel en samenwerkingspartners en voorzieningen verstaan. Het Overarching Framework is gebaseerd op een kwaliteitszorgsysteem dat door de European Foundation for Quality Management (EFQM) is ontwikkeld voor het bedrijfsleven, het Business Excellence Framework<sup>79</sup>.

#### *Het National Improvement Framework*

In Schotland is in 2016 het National Improvement Framework (NIF) gelanceerd. Het doel van dit raamwerk is het bereiken van excellente prestaties en gelijkheid voor alle leerlingen en studenten, ongeacht hun sociale achtergrond en omstandigheden. Het NIF wordt jaarlijks herzien; ook wordt jaarlijks een nationaal verbeterplan gepresenteerd. De vier hoofdprioriteiten zijn<sup>80</sup>:

- verbetering van de leerresultaten, met name op het gebied van lezen, schrijven en rekenen;
- het dichten van de kloof tussen de meest en de minst kansarme kinderen;
- verbetering van de gezondheid en het welzijn van kinderen en jongeren;
- verbetering van de aansluiting op de arbeidsmarkt.

In het raamwerk worden zes pijlers voor verbetering genoemd. Alle zijn volgens het NIF even belangrijk als voorwaarde voor verbetering:

- schoolleiderschap;
- professionaliteit van de leraren;
- betrokkenheid van de ouders;
- beoordeling van de vorderingen van de kinderen;
- schoolverbetering;
- informatie over prestaties.

De activiteiten in het kader van kwaliteitszorg hebben een wettelijke basis in de Education (Scotland) Act van 2016. Voor de implementatie van het NIF is een gezamenlijk programma opgezet door Education Scotland<sup>n</sup>, het Learning Directorate in Scottish Government en andere nationale partners, zoals de General Teaching Council for Scotland (GTCS).

### **6.2.3 Interne evaluatie**

Zoals aangegeven, vormt zelfevaluatie in Schotland een belangrijk instrument in het streven naar kwaliteit van het onderwijs. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het monitoren en evalueren van hun prestaties en vorderingen en moeten een jaarverslag uitbrengen. Education Scotland heeft richtsnoeren gepubliceerd om scholen te helpen bij zelfevaluatie aan de hand van kwaliteitsindicatoren. Alle scholen en lokale overheden gebruiken hierbij het document 'How good is our school?', waarvan in 2015 de vierde editie is verschenen.<sup>81</sup> Dit document biedt een raamwerk voor zelfevaluatie dat vijftien kwaliteitsindicatoren omvat. Deze zijn verdeeld over drie categorieën:

- leiderschap en management;
- het onderwijs;
- resultaten.

---

<sup>n</sup> Education Scotland is een agentschap van de Schotse overheid, dat in 2011 is ontstaan door samenvoeging van de onderwijsinspectie en Learning and Teaching Scotland, een non-departementaal overheidsorgaan van de Schotse regering.

Figuur 6.1 toont het raamwerk en de indicatoren. Deze kunnen op verschillende niveaus worden toegepast: klas, afdeling, faculteit, school, cluster van scholen en de lokale overheid. Een achterliggende gedachte bij zelfevaluatie is dat de professionele verantwoordelijkheid van lerarenteams voor hun werk wordt benadrukt. Dit doordat er een proces van collegiale toetsing en van reflectie op het werk plaatsvindt. Activiteiten die hierbij worden toegepast, zijn onder meer het bezoeken van elkaars lessen, het samen lesgeven, het becommentariëren van elkaars werk, het voeren van onderlinge discussies en het beoordelen van elkaar.

Naast ‘How good is our school?’ zijn er raamwerken die in andere sectoren worden toegepast (zoals ‘How good is our early learning and childcare?’, ‘How good is our college?’, ‘How good is the learning and development in our community?’). In ‘How good is our college?’ wordt een raamwerk gepresenteerd dat vier categorieën omvat:

- leiderschap en kwaliteitscultuur;
- het onderwijs en voorzieningen die leren ondersteunen;
- resultaten en effecten;
- mogelijkheden voor verbetering.

Figuur 6.1 - Raamwerk voor zelfevaluatie van scholen

What is our capacity for improvement?		
Leadership and management	Learning provision	Successes and achievements
How good is our leadership and approach to improvement?	How good is the quality of the care and education we offer?	How good are we at ensuring the best possible outcomes for all our learners?
1.1 Self-evaluation for self-improvement 1.2 Leadership of learning 1.3 Leadership of change 1.4 Leadership and management of staff 1.5 Management of resources to promote equity	2.1 Safeguarding and child protection 2.2 Curriculum 2.3 Learning, teaching and assessment 2.4 Personalised support 2.5 Family learning 2.6 Transitions 2.7 Partnerships	3.1 Ensuring wellbeing, equality and inclusion 3.2 Raising attainment and achievement 3.3 Increasing creativity and employability

Bron: How good is our school?

#### 6.2.4 Externe evaluatie

De onderwijsinspectie maakt sinds 2011 deel uit van Education Scotland. Er is afgestapt van het inspectiemodel waarbij elke school om de zes à zeven jaar door een inspecteur wordt bezocht. In plaats daarvan is een steekproefmodel gekomen. Bij het samenstellen van de steekproef van scholen wordt rekening gehouden met verschillende criteria: schoolgrootte (aantal leerlingen), de verdeling

stedelijk/platteland, achterstelling (op basis van de Schotse index van meervoudige achterstelling) en denominatie.

Inspecteurs voeren jaarlijks minstens 250 inspecties uit in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Er worden verschillende typen inspecties onderscheiden<sup>82</sup>:

- inspecties die informatie aan de Schotse regering kunnen bieden over de voortgang van het NIF<sup>o</sup>;
- kortere, meer gerichte inspecties met betrekking tot specifieke thema's of aspecten van onderwijs;
- regionale of nationale thematische inspecties gericht op specifieke aspecten van onderwijs in een steekproef van scholen op basis van belangrijke aandachtsgebieden;
- inspecties naar aanleiding van vastgestelde risico's;
- vervolgininspecties op scholen waar belangrijke tekortkomingen zijn vastgesteld in de kwaliteit van het onderwijs of de voorzieningen.

De inspectie geeft aan dat de nadruk bij de inspecties ligt op de leerervaringen en leerprestaties van leerlingen en op de vraag hoe de school er zorg voor draagt dat deze prestaties zo hoog mogelijk zijn. Bij de inspecties hanteert de onderwijsinspectie het raamwerk dat in 'How good is our school?' is gepresenteerd. Er wordt een selectie gemaakt van indicatoren uit het raamwerk. Die selectie is afhankelijk van het type inspectie. Zo wordt bij een inspectie die is gericht op de voortgang van het NIF in het bijzonder aandacht besteed aan de indicatoren 1.3, 2.3, 3.1 en 3.2 uit het raamwerk (Figuur 6.1).

Het doel van het systeem voor kwaliteitszorg in Schotland is dat de resultaten van de zelfevaluatie en van de schoolinspecties worden gebruikt bij het opstellen van verbeterplannen en het realiseren van verbeteringen in het onderwijs. De onderwijsinspectie geeft aan dat zij bij geconstateerde tekortkomingen met de school blijft samenwerken om verbeteringen te realiseren. Meestal gebeurt dat in samenwerking met de Regional Improvement Collaboratives<sup>p</sup>. Voor het toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs is het Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA) verantwoordelijk.

### 6.2.5 Nationale en internationale toetsen

In het kader van het NIF is Schotland in het schooljaar 2017/18 gestart met de Scottish National Standardised Assessments (SNSA). Dit zijn toetsen die op drie verschillende momenten worden afgenomen op de basisschool (P1, P4 en P7) en op één moment in het voortgezet onderwijs (S3). Met deze gestandaardiseerde toetsen wordt de lees-, schrijf- en rekenvaardigheid vastgesteld. Ook bieden de resultaten diagnostische informatie voor de leraren. De toetsen worden geautomatiseerd verwerkt, waarna de leraar diagnostische informatie op leerlingniveau en op groepsniveau ontvangt.<sup>83</sup> De deelname aan internationale toetsen is in Schotland beperkt tot PISA (Programme for International Student Assessment). Schotland is gestopt met deelname aan TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) en PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study), om de druk op scholen te verminderen.

#### *Kernpublicaties*

Education Scotland (2015). *How good is our school? 4<sup>th</sup> edition*. Livingston, Scotland: Education Scotland.<sup>84</sup>

Education Scotland (2018). *A Framework for Evaluating the Quality of Services and Organisations (Overarching Framework)*. Livingston, Scotland: Education Scotland.<sup>78</sup>

---

o Hierbij gaat het jaarlijks om een steekproef van 120 scholen.

p Dit zijn de zes regionale samenwerkingsverbanden die door lokale overheden zijn gevormd (RICs). Elke RIC heeft een verbeterplan opgesteld waarin de visie en doelen zijn beschreven.

## 6.3 Vlaanderen

### 6.3.1 Het onderwijssysteem

In Vlaanderen is het onderwijssysteem als volgt ingericht:

- primair onderwijs (6 jaar)
- secundair onderwijs
  - algemeen secundair onderwijs (6 jaar)
  - kunstsecundair onderwijs (6 jaar)
  - technisch secundair onderwijs (6 jaar)
  - beroepssecundair onderwijs (6+1 jaar)
- hoger onderwijs
  - niet-universitair onderwijs (3-4 jaar); dit leidt op tot diploma van gegradueerde of bachelor (professioneel)
  - universitair onderwijs; dit leidt op tot academische bachelor (3 jaar) en daarna master (1-2 jaar)

In Vlaanderen wordt onderscheid gemaakt tussen officieel onderwijs en vrij onderwijs. Binnen het officieel onderwijs zijn er drie onderwijsnetwerken: het gemeenschapsonderwijs (GO!), het provinciaal onderwijs en het gemeentelijk onderwijs. Binnen het vrij onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen confessioneel vrij onderwijs (op basis van een levensbeschouwelijke visie) en niet-confessioneel vrij onderwijs (bijv. gebaseerd op uitgangspunten van Steiner, Freinet, Montessori). Vrij onderwijs wordt ook door de overheid gesubsidieerd, op voorwaarde dat aan de inrichtingsvoorwaarden van de Vlaamse Gemeenschap wordt voldaan.

### 6.3.2 Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg

In Vlaanderen is de onderwijsinspectie van de Vlaamse Gemeenschap verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dit met uitzondering van het hoger onderwijs, waar het toezicht op de kwaliteit wordt uitgevoerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). In een OECD-paper<sup>85</sup> wordt de aanpak in Vlaanderen gekwalificeerd als een 'loosely coupled accountability system'. Het onderwijs is volgens de auteurs een van de meest gedecentraliseerde systemen van alle OESO-landen. Tegelijkertijd zijn de systemen om verantwoording af te leggen naar de centrale overheid niet sterk ontwikkeld. Inspectiebezoeken dienen voort te bouwen op de interne evaluatie van de school, maar scholen zijn niet verplicht rapportages van hun zelfevaluatie met de onderwijsinspectie te delen. Het is onduidelijk of financiële middelen door de scholen adequaat worden ingezet.

#### Het OK referentiekader voor onderwijskwaliteit

In 2015 gaf de minister van Onderwijs in Vlaanderen opdracht aan de onderwijsinspectie om samen met de belanghebbenden een referentiekader voor onderwijskwaliteit op te stellen. Met dit kader wordt beoogd scholen te stimuleren om een eigen kwaliteitsbeleid te ontwikkelen. Het referentiekader omvat vier verschillende rubrieken. Per rubriek worden verwachtingen met betrekking tot de kwaliteit geformuleerd (zie figuur 6.2).<sup>86</sup> Een verdere uitwerking van de rubrieken en verwachtingen is te vinden in een bronnenboek.<sup>87</sup>

Dit zijn de rubrieken en deelrubrieken van het referentiekader:

1. Resultaten en effecten
2. Ontwikkeling stimuleren
  - Doelen
  - Begeleiding
  - Vormgeving onderwijsleerproces en leef- en leeromgeving
  - Opvolging

3. Kwaliteitsontwikkeling
4. Beleid
  - Beleid
  - Onderwijskundig beleid
  - Personeels- en professionaliseringsbeleid
  - Financieel en materieel beleid
  - Fysieke en mentale veiligheid van de leef-, leer- en werkomgeving

Onder de noemer kwaliteitsontwikkeling door de school, wordt verwacht dat de school haar kwaliteit ontwikkelt vanuit een gedragen visie die vertaald is in de onderwijsleerpraktijk, dat de school haar werking cyclisch, systematisch en betrouwbaar evalueert vanuit de resultaten en effecten bij de lerenden en dat de school de kwaliteit van de onderwijsleerpraktijk borgt en ontwikkelt. Ook de onderwijsinspectie gebruikt dit referentiekader, in het kader van het toezicht.

### 6.3.3 Interne evaluatie

In 2009 is een decreet opgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs betreft. Daarin is vastgelegd dat onderwijsinstellingen zelfstandig een kwaliteitsbeleid moeten voeren, rekening houdend met de regelgeving van de overheid. Elke onderwijsinstelling moet haar eigen kwaliteit systematisch evalueren, maar mag zelf bepalen hoe ze dit doet. Er zijn verschillende instrumenten voor zelfevaluatie ontwikkeld. Scholen kunnen daaruit kiezen. Zoals aangegeven, kan het OK referentiekader voor onderwijskwaliteit hierbij als leidraad dienen. De overheid stelt gratis een aantal toetsen beschikbaar die scholen kunnen ondersteunen bij hun kwaliteitszorg. Dit zijn de Vlaamse versie van het CITO-leerlingvolgsysteem (met gestandaardiseerde toetsen taal en sorteren voor kleuters en technisch lezen en spelling voor het basisonderwijs) en de SALTO-test (Start of Primary Education Linguistic Skills Screening) (een luistertest, om de Nederlandse taalvaardigheid te screenen).

### 6.3.4 Externe evaluatie

In het basisonderwijs, het secundair onderwijs en het volwassenenonderwijs is de Vlaamse onderwijsinspectie belast met het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Met het nieuwe kwaliteitsdecreet dat in 2009 is ingevoerd, is de onderwijsinspectie overgeschakeld van integrale naar gedifferentieerde beoordelingen. De beoordeling vindt onder meer plaats op basis van het instellingsprofiel en van eerdere beoordelingsrapporten. Het instellingsprofiel wordt gebaseerd op centraal verzamelde gegevens over de instellingen. Op basis van dit profiel en van een eendaags bezoek ter plaatse peilt de onderwijsinspectie de kwaliteit van de instelling. Tijdens de voorevaluatie bepalen de onderwijsinspecteurs waarop zij bij de eigenlijke beoordeling in detail zullen ingaan. Bij elke onderwijsinstelling wordt minstens één keer in de zes jaar een inspectie uitgevoerd. Op haar website geeft de onderwijsinspectie aan dat zij met de onderwijsinstelling in dialoog gaat over haar kwaliteitsontwikkeling en daarbij inhaakt op de interne kwaliteitszorg. Het uitgangspunt is dat de onderwijsinstelling de eerstverantwoordelijke is voor het eigen kwaliteitsbeleid en dat de onderwijsinspectie zowel een controlerende als een stimulerende rol heeft.

Sinds midden jaren '90 is het toezicht gebaseerd op het zogenaamde CIPO-model.<sup>88</sup> Daarin worden de vier componenten context, input, proces en output onderscheiden. Elke component omvat een reeks indicatoren:

1. Context: stabiele informatie over locatie, organiserend orgaan, fysieke en structurele omstandigheden waaronder de school moet functioneren en waarop zij nauwelijks invloed heeft.
2. Input: informatie over de voorwaarden waaronder en de middelen waarmee de school haar processen moet ontwikkelen, maar waarop zij tot op zekere hoogte invloed kan uitoefenen, zoals personeel (profiel, bijscholing en opleiding), financiële middelen, aangeboden studierichtingen, leerlingen (aanbod, profiel).
3. Proces: alle pedagogische en schoolorganisatorische kenmerken die aangeven welke inspanningen de school levert om de door de overheid vastgelegde doelstellingen te bereiken. Dit omvat de volgende gebieden: algemeen beleid, personeelsbeleid, logistiek en het pedagogisch beleid van de school.
4. Output: zowel de harde outputgegevens die aangeven in welke mate de te bereiken doelstellingen (einddoelen, leerplannen, doorstroming/overgang...) worden bereikt als de zachtere outputgegevens zoals het welbevinden van leerlingen en leerkrachten.

In een rapport van de OECD<sup>89</sup> over schoolevaluatie in Vlaanderen wordt aangegeven dat het CIPO-model empirisch gegrond en allesomvattend is, maar dat het geen objectieve criteria biedt voor de beoordeling van kwaliteit. Er zijn geen duidelijke normen die aangeven wanneer een school op bepaalde criteria voldoende, goed of uitmuntend scoort. Dit punt wordt onderkend in een document waarin de uitgangspunten van het referentiekader voor onderwijskwaliteit worden beschreven.<sup>90</sup> Daarin wordt aangegeven dat het CIPO-model, dat is gebaseerd op het EFQM-model, weliswaar domeinen en indicatoren bevat, maar geen handvatten geeft voor het toetsen van kwaliteit. Daarom is gekozen voor het ontwikkelen van het referentiekader.

### 6.3.5 Nationale en internationale toetsen

De Vlaamse overheid neemt op periodieke basis bij een representatieve steekproef van scholen en leerlingen toetsen af om na te gaan of leerlingen aan het einde van een bepaald onderwijsniveau een aantal bij decreet vastgelegde einddoelen of ontwikkelingsdoelen effectief bereikt hebben. Hiermee wordt beoogd inzicht te krijgen in de kwaliteit van het Vlaamse onderwijssysteem. Aan het einde van het basisonderwijs moet elke school voor elke leerling basisonderwijs een gevalideerde toets afnemen voor ten minste drie leergebieden. De school kiest zelf voor welke leergebieden zij toetsen afneemt. De overheid stelt scholen hiertoe een *toolkit* van gevalideerde toetsen ter beschikking.

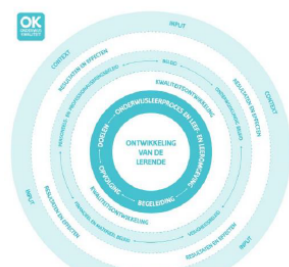
Vlaanderen neemt bovendien regelmatig deel aan internationaal vergelijkend onderzoek: PISA (Programme for International Student Assessment), PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competencies), TALIS (Teaching and Learning International Survey), TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study), PIRLS (Progress in International Reading Literacy Survey) en ICCS (International Civic and Citizenship Education Study). De informatie die dit oplevert, is ook een bron voor de evaluatie van de werking van het eigen onderwijssysteem. Daarbij speelt informatie over output een belangrijke rol, maar deze wordt systematisch aangevuld met informatie over context, input en proces.

#### *Kernpublicaties*

Onderwijsinspectie (2017). *Het OK referentiekader voor onderwijskwaliteit*. Brussel: Onderwijsinspectie [<https://onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/OK-Dashboard.pdf>].<sup>91</sup>

Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming & Onderwijsinspectie (2017). *Referentiekader voor onderwijskwaliteit. Bronnendocument*. Brussel: Onderwijsinspectie [<http://mijnschoolisok.be/professionals/>].<sup>87</sup>

Figuur 6.2 - OK referentiekader voor onderwijskwaliteit



**Het OK  
referentiekader voor onderwijskwaliteit**

Rubriek
Deelrubriek
Kwaliteitsverwachting

Beleid	
Beleid	
BL1	De school ontwikkelt en voert een gedragen, geïntegreerd en samenhangend beleid rekening houdend met haar (pedagogisch) project.
BL2	De school geeft haar organisatie vorm op het vlak van cultuur en structuur.
BL3	De school werkt participatief en responsief.
BL4	In de school heerst een innovatieve en lerende organisatiecultuur.
BL5	De school bouwt samenwerkingsverbanden uit die het leren en onderwijzen ten goede komen.
BL6	De school communiceert transparant over haar werking met alle betrokkenen.
Onderwijskundig beleid	
BL7	De school ontwikkelt en voert een doeltreffend beleid op het vlak van leren en onderwijzen.
Personeels- en professionaliseringbeleid	
BL8	De school ontwikkelt en voert een doeltreffend personeelsbeleid dat integraal en samenhangend is.
BL9	De school ontwikkelt en voert een doeltreffend professionaliseringsbeleid en heeft hierbij specifieke aandacht voor beginnende leraren.
Financieel en materieel beleid	
BL10	De school ontwikkelt en voert een doeltreffend financieel en materieel beleid.
BL11	De school beheerst de kosten voor alle lerenden.
Fysieke en mentale veiligheid van de leer-, leer- en werkomgeving	
BL12	De school ontwikkelt en voert een doeltreffend beleid met het oog op de fysieke en mentale veiligheid van de leer-, leer- en werkomgeving.

Resultaten en effecten		Ontwikkeling stimuleren	
		Doelen	Begeleiding
R1	De school bereikt de minimaal gewenste output bij een zo groot mogelijke groep van lerenden.		
R2	De school streeft naar welbevinden en betrokkenheid bij alle lerenden en het schoolteam en naar tevredenheid bij ouders en bij andere relevante partners.	D1	Het schoolteam realiseert doelgericht een brede en harmonische vorming die betekenisvol is.
R3	De school streeft bij elke lerende naar zoveel mogelijk leerwinst.	D2	Het schoolteam hanteert doelen die sporen met het gevalideerd doelenkader en zorgt voor samenhang tussen de doelen.
R4	De school stimuleert de studievoortgang van elke lerende.	D3	Het schoolteam hanteert uitdagende en haalbare doelen.
R5	De school waarborgt de toegang tot onderwijs voor elke lerende.	D4	Het schoolteam expliciteert de doelen en de beoordelingscriteria.
R6	De school streeft naar effecten op langere termijn bij alle lerenden.	<b>Vormgeving onderwijsleerproces en leer- en leeromgeving</b>	
Kwaliteitsontwikkeling		Opvolging	
K1	De school ontwikkelt haar kwaliteit vanuit een gedragen visie die vertaald is in de onderwijsleerpraktijk.	V1	Het schoolteam en de lerenden creëren samen een positief en stimulerend school- en klaslimaat.
K2	De school evalueert haar werking cyclisch, systematisch en betrouwbaar vanuit de resultaten en effecten bij de lerenden.	V2	Het schoolteam en de lerenden gaan positief om met diversiteit.
K3	De school borgt en ontwikkelt de kwaliteit van de onderwijsleerpraktijk.	V3	De leer- en leeromgeving en de onderwijsorganisatie ondersteunen het bereiken van de doelen.
		V4	Het schoolteam biedt een passend, actief en samenhangend onderwijsaanbod aan.
		O1	Het schoolteam geeft de lerenden adequate feedback met het oog op de voortgang in het leer- en ontwikkelingsproces.
		O2	Het schoolteam evalueert op een brede en onderbouwde wijze het onderwijsleerproces en het behalen van de doelen.
		O3	Het schoolteam stuurt het onderwijsleerproces bij op basis van de feedback- en evaluatiegegevens.
		O4	Het schoolteam beslist en rapporteert onderbouwd over het behalen van de doelen bij de lerende.

Bron: onderwijsinspectie.be

## 6.4 Zweden

### 6.4.1 Informatie over het onderwijssysteem

In Zweden is het onderwijssysteem als volgt ingericht:

- Grundskola (primair onderwijs en onderbouw secundair onderwijs: 9 jaar)
- Högskoleförberedande Examen (bovenbouw secundair onderwijs: 3 jaar)
- Hoger onderwijs
  - Högskole examen (2 jaar); Kandidatexamen / Bachelor (3 jaar); Yrkesexamen grundnivå (3-3,5 jaar)
  - Magisterexamen (1 jaar); Masterexamen (2 jaar); Yrkesexamen avancerad nivå (4-5,5 jaar)

Zweden heeft een gedecentraliseerd onderwijsstelsel dat gestuurd wordt door doelstellingen en leerresultaten die op centraal niveau zijn vastgesteld. De regering heeft de algemene verantwoordelijkheid, bepaalt het kader voor het onderwijs op alle niveaus en is verantwoordelijk voor het toezicht. Gemeenten ('kommuner') in Zweden zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het onderwijs binnen de kleuterschool, de basisschool, het voortgezet onderwijs en het gemeentelijk volwassenenonderwijs. Hoger onderwijs wordt verzorgd door universiteiten en private instellingen. Hoger beroepsonderwijs wordt verzorgd door universiteiten, gemeenten en onafhankelijke aanbieders.

Het 'National Agency for Education' ('Skolverket') heeft onder meer als taak ervoor te zorgen dat alle kinderen en studenten toegang hebben tot onderwijs van hoge kwaliteit en tot activiteiten in een veilige omgeving. Dit agentschap stelt richtlijnen op, onder meer voor de rapportage die scholen over kwaliteit moeten opstellen, en ontwikkelt toetsen op nationaal niveau. Ook verzamelt het statistische gegevens en houdt het toezicht op deelname van Zweden aan internationale toetsen.

### 6.4.2 Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg

De Zweedse schoolinspectie ('Skolinspektionen') is verantwoordelijk voor de nationale inspectie en evaluatie van het schoolsysteem en zorgt ervoor dat de plaatselijke autoriteiten en de gesubsidieerde onafhankelijke scholen zich aan de wet- en regelgeving houden. De schoolinspectie houdt regelmatig toezicht op alle scholen. Zij kan ook een onderzoek instellen naar een specifieke school, of klachten van leerlingen, ouders of andere personen onderzoeken. Een onderzoek van een school of instelling kan leiden tot een officiële berisping van de Inspectie aan het adres van de verantwoordelijke autoriteit (de gemeente of de directie van een gesubsidieerde onafhankelijke school) en een eis tot actie.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het beheer van kleuterscholen en scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Van de gemeenten wordt ook verwacht dat zij de scholen controleren en jaarlijks evalueren. Daarbij wordt gekeken naar uitbreiding, gebruik en allocatie van bronnen en hulpmiddelen en kwaliteit. Scholen zijn zelf ook verantwoordelijk voor het evalueren van hun activiteiten.

In een Zweeds onderzoek<sup>93</sup> voerden de onderzoekers een documentenanalyse uit van beleidsnotities over kwaliteitszorg en evaluatie (quality assurance and evaluation) en voerden zij vraaggelbesprekken met functionarissen die op nationaal niveau betrokken waren bij sturing van kwaliteit. Tegen het einde van de jaren negentig was er een duidelijke toename van nationale regelgeving, gericht op het sturen op doelstellingen en resultaten in het onderwijs. In 2002 is besloten schoolinspecties in te zetten als belangrijkste instrument om kwaliteit te sturen, waarbij elke school en gemeente eens in de zes jaar aan een inspectie zouden worden onderworpen. Daarnaast is besloten een nationaal agentschap voor schoolontwikkeling op te zetten. Dit agentschap - Skolverket - verzamelt data waarmee inzicht kan worden verkregen in verschillen tussen scholen en gemeenten in behaalde resultaten, evenals in de relatie tussen



die resultaten en de inzet van middelen. Ook is besloten dat Skolverket op basis van de prestaties van leerlingen in Zweden in de bovengenoemde internationale onderzoeken vergelijkingen met prestaties van leerlingen in andere landen maakt. Later is besloten dat cijfermatige resultaten voor verschillende betrokkenen online beschikbaar dienen te zijn. Ook stelde Skolverket in 2004 de hierboven genoemde kwaliteitsindicatoren op. Door meer instrumenten voor evaluatie op lokaal niveau beschikbaar te stellen, kon de overheid op nationaal niveau beter zicht houden op de kwaliteit en een meer centrale sturing invoeren dan eerder het geval was. Uit de vraaggesprekken met beleidsmedewerkers van de landelijke overheid bleek wel dat er op dat niveau weinig zicht was op de effecten op lokaal niveau van de activiteiten van Skolverket.

In een OECD-rapport<sup>92</sup> over evaluatie en beoordeling in Zweden wordt geconcludeerd dat de belangrijkste elementen van evaluatie en beoordeling op leerling-, leraar-, school- en systeemniveau beproefd zijn, maar dat er uitdagingen blijven bestaan bij het op elkaar afstemmen van de verschillende elementen met het oog op consistentie en complementariteit. Er wordt onder meer op gewezen dat nationale toetsen die bij leerlingen worden afgenomen, door de eigen leraar worden gecorrigeerd en dat er verschillen in beoordeling bestaan. Verder is er onvoldoende aandacht voor de beoordeling van leraren, zou externe evaluatie beter kunnen aansluiten op zelfevaluatie van scholen en zou er bij het monitoren een betrouwbare maat voor leerresultaten moeten zijn. Ook stellen de beoordelaars van de OECD dat het raamwerk voor evaluatie en beoordeling onvoldoende coherent is.

#### *Kwaliteitsindicatoren*

In 2004 presenteerde Skolverket kwaliteitsindicatoren voor het onderwijs. Deze betreffen:

1. randvoorwaarden (gegevens over leraren en personeel, materiële middelen en kosten per leerling);
2. proces/werk op school (invloed en verantwoordelijkheid van leerlingen, informatie over leer-/studieresultaten en kwaliteitsborging van beoordeling en niveaubepaling);
3. resultaten (leerresultaten in relatie tot de nationale doelstellingen voor schoolvakken, en leerlingresultaten in relatie tot de nationale doelstellingen voor constitutieve waarden zoals democratie, gelijkheid en zorg voor het milieu).

#### **6.4.3 Interne evaluatie**

Elke schoolorganisatie moet een werkplan voor haar activiteiten hebben en jaarlijks een verslag opstellen over de wijze waarop deze plannen worden uitgevoerd. Ook moet er jaarlijks een kwaliteitsverslag worden opgesteld. In het verslag moet worden aangegeven in hoeverre het onderwijs de door de overheid vastgestelde doelen bereikt en moeten voorstellen worden gedaan voor noodzakelijke veranderingen indien de doelen niet worden bereikt. De evaluatie kan worden uitgevoerd door een onafhankelijke externe onderzoeker en/of door het personeel of de directie van de school, in overleg met de ouders en de kinderen. Van gemeenten wordt ook jaarlijks een kwaliteitsverslag over het onderwijs verwacht. Daarin dienen drie thema's te worden belicht: randvoorwaarden, werkprocessen en resultaten.

#### **6.4.4 Externe evaluatie**

De onderwijsinspectie gebruikt de door Skolverket ontwikkelde indicatoren bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Bij elke kwaliteitsbeoordeling beoordeelt de inspectie de activiteiten van een aantal scholen. De oordelen zijn gebaseerd op de stuurdocumenten van de school, maar ook op onderzoek en ervaring. Bij het toezicht op scholen kan de onderwijsinspectie zich verdiepen in bepaalde gebieden, zoals bepaalde schoolvakken. De onderwijsinspectie kan maatregelen eisen als zij tekortkomingen constateert en aanbevelingen doen voor verdere ontwikkelingen. De inspectie kan ook de aandacht vestigen op goede praktijken, als scholen bijzonder goede resultaten hebben bereikt op het gebied waarop de inspectie zich richt.

#### 6.4.5 Nationale en internationale toetsen

Het Zweedse nationale agentschap voor onderwijs (Skolverket) is verantwoordelijk voor het nationale toetssysteem. Dit omvat de productie en ontwikkeling van materiaal voor vaktoetsen en diagnostisch materiaal (in samenwerking met instellingen voor hoger onderwijs) en nationale toetsen voor het hoger secundair onderwijs en volwassenenonderwijs. De nationale toetsen worden gemaakt door leerlingen in het 3e, 6e en 9e leerjaar van de leerplichtige leeftijd. Skolverket analyseert de resultaten van deze toetsen, om na te gaan of op bepaalde gebieden ondersteunende maatregelen nodig zijn. Na het afronden van het secundair onderwijs - of na afloop van de leerplichtige leeftijd - krijgen leerlingen een getuigschrift met cijfers voor alle vakken die zij hebben gevolgd. Zij sluiten het secundair onderwijs niet af met een examen.

Zweden neemt deel aan internationale onderzoeken, zoals PISA, ICCS, ESLC, TIMSS, TIMSS Advanced en PIRLS. Het agentschap Skolverket is verantwoordelijk voor de deelname hieraan. Het doel is na te gaan hoe Zweedse leerlingen presteren in vergelijking met leerlingen uit andere landen en hoe de nationale doelstellingen voor het onderwijs in Zweden zich verhouden tot het onderwijs in andere landen.

##### *Kernpublicaties*

Nusche, D., Halász, G., Looney, J., Santiago, P., & Shewbridge, C. (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*. Paris: OECD.<sup>92</sup>

Segerholm, C. (2009). 'We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(2), 195-209.<sup>93</sup>

### 6.5 Zwitserland

#### 6.5.1 Informatie over het onderwijssysteem

In Zwitserland is het onderwijssysteem als volgt ingericht:

- Kindergarten (2 jaar)
- Primarschule (4-6 jaar)
- Sekundarstufe I: Realschule/ Sekundarschule / Bezirksschule (3 jaar)
- Sekundarstufe II: Berufslehre / Fachmittelschule / Kantonsschule (2-3 jaar)
- Höhere Fachschule / Fachhochschule / Universität

In Zwitserland zijn de 26 kantons verantwoordelijk voor het onderwijs aan leerplichtigen. Openbare scholen vormen de overgrote meerderheid; rond vijf procent is een particuliere school. Er is geen federaal ministerie van onderwijs.

#### 6.5.2 Karakterisering van het systeem van kwaliteitszorg

De kantons zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs aan leerplichtige leerlingen. Er zijn schooltoezichtinstanties op kantonnaal (bijvoorbeeld schoolinspectie, schoolraad) en gemeentelijk niveau (bijvoorbeeld schoolbestuur). De kantonnale schooltoezichtautoriteiten houden toezicht op de kwaliteit van het lesgeven en controleren of de schoolleiding haar verplichtingen jegens de school nakomt. Zij kunnen ook advies geven aan leraren en schoolbesturen. De gemeentelijke toezichthoudende instanties houden zich meer bezig met het administratieve en organisatorische toezicht op scholen, maar in sommige kantons strekt hun taak zich ook uit naar toezicht op het werk van de schoolleiding en de mate waarin de school haar taken vervult.

De vereniging ARGEV (Interkantonale Arbeitsgemeinschaft Externe Evaluation von Schulen) heeft als doel de samenwerking tussen kantons op het gebied van externe evaluatie van scholen te stimuleren en ondersteuning te bieden op dit gebied. Het instituut IFES IPES is het landelijke competentiecentrum voor externe kwaliteitsborging in de bovenbouw van het secundair onderwijs (Sekundarstufe II). Dit instituut is gelieerd met de universiteit Zürich.

### 6.5.3 Interne evaluatie

In de meeste kantons behoort interne evaluatie tot het mandaat van de schoolbesturen en/of is interne kwaliteitszorg verplicht. De scholen hebben gewoonlijk een grote mate van vrijheid in de uitvoering van interne evaluatie. Zij kunnen hun eigen modellen ontwikkelen of gebruikmaken van bestaande kwaliteitsmodellen of certificeringen. Er wordt gebruik gemaakt van tal van kwaliteitsmanagementsystemen: FQS, Q2E, ISO, EFQM, 2Q.

Er bestaan verschillende instrumenten die in beroepsopleidingen kunnen worden ingezet bij interne evaluatie en bij het bevorderen van de kwaliteit van de opleiding. In het 'Handbuch *Qualük*' (Instrument zur Beurteilung der Qualität der überbetrieblichen Kurse) wordt een overzicht gegeven van vijftien indicatoren van kwalitatief goed beroepsonderwijs.<sup>9</sup> Deze zijn verdeeld over vijf thema's:

1. Inhoud (deze is gebaseerd op de geldende onderwijsplannen, er ligt een gedetailleerd programma, er is zicht op de behoeften, prestaties en bewijzen van bekwaamheid worden gedocumenteerd);
2. Organisatie (taken, competenties en verantwoordelijkheden zijn helder en gedocumenteerd, er worden regelmatig instrumenten voor evaluatie gebruikt, inspraak van studenten is geregeld, infrastructuur is beschikbaar en bij de tijd, veiligheidsregels zijn vastgesteld en bekend bij betrokkenen);
3. Kwalificaties en professionalisering van de onderwijsgeevenden (zij voldoen aan de vastgestelde minimum eisen en houden hun kennis op peil),
4. Financiën (er wordt volgens de richtlijnen van SBBK en van het desbetreffende kanton gewerkt);
5. Samenwerkingsverbanden (er is regelmatig uitwisseling met de kantons, het onderwijsplan vormt de basis voor samenwerking met de samenwerkingspartners en de opleiding sluit aan bij de behoeften van de samenwerkingspartners).

In het handboek is een vragenlijst opgenomen waarin kan worden aangegeven in welke mate aan de genoemde indicatoren is voldaan. Deze vragenlijst kan bij de interne evaluatie worden gebruikt.

### 6.5.4 Externe evaluatie

In ongeveer de helft van de kantons - vooral in het Duitstalige deel van Zwitserland - is er een wettelijke basis gelegd voor externe schoolevaluatie. In sommige gevallen zijn er gespecialiseerde eenheden voor externe schoolevaluatie opgericht. Deze gespecialiseerde eenheden kunnen onafhankelijk zijn van de kantonale autoriteiten voor schooltoezicht of er deel van uitmaken. Ook qua structuur en functie verschillen de eenheden per kanton.

Het landelijke instituut IFES beoordeelt in opdracht van de kantons de functionaliteit van het kwaliteitsbeheer in scholen vanuit extern perspectief. Het is gebruikelijk dat dit eens in de zes jaar gebeurt. In een rapport uit 2014, dat is gebaseerd op ruim 150 evaluaties, wordt geconstateerd dat de door de kantons vastgestelde elementen van kwaliteitsmanagement ingang hebben gevonden in de praktijk. Er wordt echter ook vastgesteld dat de kerngedachten van kwaliteitsmanagement op de middellange termijn

---

q <https://www.berufsbildung.ch/dyn/4720.aspx>

beter in de dagelijkse schoolpraktijk en in de schoolcultuur moeten worden geïntegreerd. Aanvullend kan het IFES vanuit het kanton de opdracht krijgen om scholen op een aanvullend thema te beoordelen. In het genoemde rapport worden tien thema's genoemd. Voorbeelden zijn differentiatie naar moeilijkheidsgraad en tempo, adequaat gebruik van methoden, zelfgestuurd leren en klassenmanagement. Scholen kunnen een thema uit die lijst kiezen of zelf een thema formuleren.

In het genoemde rapport van het IFES worden sleutelkwalificaties genoemd waaraan externe schoolevaluaties moeten voldoen. Bij de uitvoering van de schoolevaluatie geldt dat deze aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

- de evaluatie moet procesmatig zorgvuldig en sociaal competent verlopen: bedenkingen en weerstanden moeten opgemerkt worden; betrokkenen moeten voor de zaak gewonnen worden.
- de evaluatie moet adaptief verlopen: er moet rekening worden gehouden met de context van de scholen; de evaluator moet openstaan voor relevante actuele thema's; de voor het verzamelen van informatie gebruikte methoden en instrumenten moeten flexibel zijn.
- de rapportage moet transparant zijn en rekening houden met de algehele situatie van de school: scholen herkennen zich in de rapportage en voelen zich serieus genomen; het is duidelijk waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

Voorwaarden voor intern gebruik op school van de schoolevaluatie zijn dat de resultaten als relevant en valide worden ervaren en dat intern kan worden aangesloten bij de aanbevelingen van de evaluatie. Voor gebruik bij de kantons is een voorwaarde dat de rapportages gericht zijn op individuele scholen en een totaalbeeld over de scholen in het kanton mogelijk maken. Als randvoorwaarden voor sturing van kwaliteit in scholen en kantons geldt dat de evaluatierapporten 'waterdicht' moeten zijn en een constructieve basis vormen voor het vervolgproces van rekenschap en ontwikkeling.

### 6.5.5 Nationale en internationale toetsen

De nationale onderwijsdoelstellingen van de 'Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren' (EDK) beschrijven welke basiscompetenties de leerlingen moeten verwerven in de schooltaal, in de tweede landstaal en in het Engels, in wiskunde en in natuurwetenschappen. Deze onderwijsdoelstellingen hebben betrekking op het einde van het 4e, 8e en 11e jaar van de verplichte schooltijd (voor de tweede nationale taal en Engels uitsluitend voor het 8e en 11e leerjaar).<sup>r</sup> In 2016 is gestart met het toetsen in welke mate de leerlingen de basiscompetenties halen. Zwitserland neemt daarnaast deel aan het internationale toetsprogramma PISA, zodat er zicht is op de onderwijsresultaten in vergelijking met andere landen.

#### *Kernpublicaties*

Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (2014). *Rolle, Praxis und Nutzung der Externen Schulevaluation auf der Sekundarstufe II der Deutschschweiz*. Zürich: IFES IPES.<sup>94</sup>  
SDBB / CSFO (2010). *Handbuch Qualik. 2. aktualisierte Auflage*. Bern: SDBB / CSFO.<sup>95</sup>

---

r <https://www.edk.ch/de/themen/harmos/nationale-bildungsziele>

## 6.6 Overkoepelende studies

In 2009 is door het Europees parlement en de Raad van Europa besloten tot de ontwikkeling van een raamwerk voor borging en verbetering van kwaliteit van het beroepsonderwijs. Dit 'European Quality Assurance reference framework for VET' (EQAVET)<sup>s</sup> is gebaseerd op de PDCA-cyclus. In het 'Handbook for VET providers'<sup>96</sup> wordt aangegeven dat in het EQAVET wordt aanbevolen de volgende activiteiten te ontplooiën:

- doelen stellen en strategisch plannen;
- regels opstellen voor implementatie, continue monitoring en het vaststellen van resultaten in relatie tot de gestelde doelen;
- analyseren welke factoren bijdragen aan kwaliteit en aan het sturen van verandering in relatie tot de bereikte resultaten;
- nieuwe strategische planning opstellen en doelen stellen die zijn aangepast aan nieuwe ontwikkelingen, waarmee een nieuwe cyclus van continue verbetering wordt gestart.

In het genoemde handboek wordt uitgebreid ingegaan op aspecten van kwaliteit in instellingen voor beroepsonderwijs, op betrokkenen daarbij ('stakeholders') en op manieren om kwaliteit te monitoren en te sturen. Ook bevat het handboek een groot aantal voorbeelden van vragenlijsten die kunnen worden gebruikt bij het uitvoeren van zelfevaluatie en bij het interne kwaliteitsmanagement. Daarnaast zijn er onder meer actieplannen voor verbetering, een voorbeeld van een SWOT-analyse, een voorbeeldbeschrijving van een organisatiestructuur en van verantwoordelijkheden van personeel voor kwaliteit.

In een andere publicatie wordt een vergelijking van zes landen in Europa gemaakt wat het kwaliteitsbeleid in het beroepsonderwijs betreft.<sup>97</sup> Hierbij gaat het om opleidingen gericht op de gezondheidszorg. In landen waar volgens de auteurs nauwelijks een traditie is op het gebied van schoolevaluatie en waar weinig eisen worden gesteld aan interne en externe evaluatie (zoals Duitsland en Italië), wordt kwaliteitsbeleid vooral als een taak van de individuele opleiding gezien en is er de neiging om dit tamelijk informeel aan te pakken en daarbij zelf ontwikkelde instrumenten te gebruiken. In landen waar interne en externe evaluatie van elkaar afhankelijk zijn (zoals Nederland en Engeland), heeft zelfevaluatie zowel interne verbetering als externe verantwoording als doel. Ondanks de verschillen tussen de zes landen qua aanpak en systemen, zien de auteurs toch een aantal gezamenlijke factoren die van belang zijn bij sturing van kwaliteit:

1. Het ontwerp van het systeem voor sturing van kwaliteit: Systemen zijn ofwel intern ontworpen of extern en aangepast aan de eisen van de onderwijsinstelling. Het is van belang dat het personeel van de instelling betrokken is bij ontwerp of aanpassing van het systeem.
2. De aard het systeem voor sturing van kwaliteit: Als het systeem meer institutionele kwaliteitsindicatoren dekt, is de kans groter dat van het systeem gebruik wordt gemaakt. Het is ook van belang dat rekening wordt gehouden met de ideeën en inzichten van alle betrokkenen ('stakeholders'), zowel intern als extern. Een breder scala aan dataverzameling in het kader van evaluatie hangt samen met een actievere aanpak van de evaluatie. Het spreiden van dataverzameling over de tijd vermindert de belasting van personeel en vergroot de kans op een succesvolle evaluatie. Als resultaten regelmatig en tijdig worden besproken, vergroot dit ook de actieve betrokkenheid bij evaluatie. Ook helderheid over de activiteiten in verband met de evaluatie draagt bij aan actieve betrokkenheid. Andere randvoorwaarden zijn dat betrokken personeel zich voldoende gewaardeerd moet voelen voor de bijdrage aan de evaluatie en daarvoor voldoende tijd en instrumenten moet krijgen.

---

s [www.eqavet.eu](http://www.eqavet.eu)

3. Het implementatieproces: Het is van belang dat gebruikers worden getraind in alle aspecten van de verantwoording van kwaliteit (het belang, de doelen en de benodigde vaardigheden). De betrokkenheid van alle 'stakeholders' is van belang voor het opstarten van de activiteiten op het gebied van evaluatie. De beschikbaarheid van bronnen en hulpmiddelen is belangrijk (extra tijd, personeel en instrumenten).
4. De schoolorganisatie: Als scholen geen informatie krijgen over de vraag hoe zij presteren in vergelijking met andere scholen, moedigt dat niet aan om te werken aan verbetering van het eigen presteren. De intrinsieke motivatie van het personeel om de prestaties van de leerlingen te verhogen, heeft daarnaast een belangrijke invloed op sturing van kwaliteit. Ten slotte kan de schoolleider het personeel stimuleren om hieraan te werken.

#### *Kernpublicaties*

Cedefop (2015). *Handbook for VET providers: Supporting internal quality management and quality culture*.

Luxembourg: Publications Office of the European Union. Cedefop Reference series; No 99.<sup>96</sup>

Visscher, A.J. (Ed.) (2009). *Improving Quality Assurance in European Vocational Education and Training*.

Factors Influencing the Use of Quality Assurance Findings. Springer Science+Business Media B.V.<sup>97</sup>

## 6.7 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op sturing van kwaliteit in het onderwijs in vier landen in Europa: Schotland, België (Vlaanderen), Zweden en Zwitserland. Deze keuze is mede ingegeven door het uitgangspunt dat het niveau van sturing van kwaliteit niet te veel van de situatie in Nederland diende af te wijken, dus niet sterk gecentraliseerd mocht zijn. In de genoemde vier landen vindt verantwoording en sturing van onderwijskwaliteit plaats via een combinatie van interne en externe evaluatie. De onderwijsinstellingen hebben een belangrijke taak in het houden van zicht op en het werken aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast hebben instanties op een ander niveau hierin ook een belangrijke rol, zoals gemeenten, regio's of regionale samenwerkingsverbanden. Dit naast landelijke instanties, zoals de onderwijsinspectie.

In Schotland en Vlaanderen zijn referentiekaders voor toezicht op en verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs opgesteld (het 'National Improvement Framework' en het 'OK referentiekader voor onderwijskwaliteit'). Een belangrijk voordeel hiervan is dat deze raamwerken niet alleen als instrument voor zelfevaluatie door de onderwijsinstellingen zijn ontwikkeld, maar ook worden gebruikt voor het externe toezicht door onderwijsinspecteurs.

In alle vier landen worden op landelijk niveau ontwikkelde toetsen ingezet om zicht te houden op de mate waarin leerlingen de beoogde vaardigheden verwerven. Alle vier landen nemen ook deel aan internationale toetsen, om de prestaties van de leerlingen te kunnen vergelijken met de prestaties van leerlingen in andere landen. Schotland en Zwitserland beperken zich hierbij tot deelname aan PISA, terwijl Vlaanderen en Zweden aan een groot aantal internationale toetsen deelnemen.

Uit de ervaringen in de vier landen en de beperkingen die worden genoemd in studies naar de verschillende systemen, kan worden opgemaakt dat weinig centrale sturing kan leiden tot aanzienlijke verschillen tussen regio's en tot onvoldoende zicht op de kwaliteit in onderwijsinstellingen. Het beperken van de verplichting tot het presenteren van de resultaten van zelfevaluatie van een school aan onderwijsinspecteurs kan een negatief effect hebben op sturing van de kwaliteit van het onderwijs. Ook het decentraal laten beoordelen van op landelijk niveau ontwikkelde toetsen kan een negatieve invloed hebben op de sturing van de onderwijskwaliteit. Verder is het van belang dat interne en externe evaluatie voldoende op elkaar aansluiten.

## 7 Ontwikkelingen in sturen op onderwijskwaliteit

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag vijf: “Wat is door de loop der jaren de ontwikkeling geweest in de manier waarop invulling is gegeven aan sturing op onderwijs(kwaliteit)?”. Het startpunt van dit hoofdstuk is de Grondwetterziening van 1917. Hiervoor is gekozen omdat in de Grondwet (artikel 23) een permanente spanning tussen overheidssturing en vrijheid van onderwijs is verankerd. Vervolgens schetsen we in paragraaf 7.2 de ontwikkelingen van de overheidssturing op onderwijskwaliteit in de afgelopen eeuw, waarbij we een grove indeling hanteren in vier tijdvakken. Paragraaf 7.3 staat in het teken van de veranderende betekenis van het begrip onderwijskwaliteit in de afgelopen twintig jaar. Enkele spanningsvelden en uitdagingen in verband met sturing op onderwijs, waaronder de balans tussen de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, worden beschreven in paragraaf 7.4. Deze laatste ‘driehoek’ vormt tevens de kapstok voor de samenvatting aan het eind van dit hoofdstuk.

### 7.1 Artikel 23 van de Grondwet: inherente spanning tussen vrijheid van onderwijs en overheidszorg

De overheid bemoeit zich al meer dan tweehonderd jaar met het onderwijs. In 1806 werd de eerste wettelijke grondslag voor ons nationale onderwijsstelsel gelegd: de Wet voor het Lager schoolonderwijs en onderwijs in de Bataafse Republiek. De wet bepaalde dat lagere scholen voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Kerkelijk gebonden scholen waren niet toegestaan. Deze wet was het startschot van de ‘schoolstrijd’ tussen voorstanders van openbaar en bijzonder onderwijs. Aan de eerste fase van de schoolstrijd kwam een einde met de Grondwet van 1848. Deze legde vast dat het geven van onderwijs in beginsel iedereen vrij staat. Bijzonder onderwijs werd echter in tegenstelling tot openbaar onderwijs niet van overheidswege bekostigd. Met de Grondwet van 1917 kwam aan deze situatie een einde en daarmee ook aan de schoolstrijd (‘pacificatie’ van 1917): vanaf die tijd financiert de overheid zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs.<sup>98,99</sup> In artikel 23 van de Grondwet wordt de tekst ‘het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering’ in het eerste lid direct gevolgd door ‘het geven van onderwijs is vrij’ in het tweede lid. De overheid draagt met andere woorden verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel, tegelijkertijd hebben schoolbesturen grote autonomie. De overheid kan eisen stellen aan scholen, maar moet zich terughoudend opstellen om niet in de vrijheid van richting en inrichting van scholen te treden.<sup>100</sup> “Wat de inbreng van overheid en schoolbesturen hoort te zijn, is een van de inherente spanningsvelden binnen artikel 23. De balans vinden tussen die spanningen, dat is in elk tijdsgewricht opnieuw een taak voor de wetgever”.<sup>39</sup>

### 7.2 Ontwikkeling van de overheidssturing op onderwijs

Om de ontwikkeling van het onderwijsstelsel en van de overheidssturing op onderwijs in kaart te brengen hanteren verschillende bronnen uiteenlopende tijdvakindelingen, mede afhankelijk van de gekozen invalshoek. Als we die indelingen naast elkaar leggen komen we, met 1917 als vertrekpunt, tot de volgende grove indeling:

1. tot 1945: de overheid op afstand
2. 1945-1980: de overheid neemt het voortouw
3. 1980-midden jaren ‘90: de terugtrekkende overheid
4. Vanaf midden jaren ‘90: naar een samenwerkende overheid

### 7.2.1 Tot 1945: de overheid op afstand

In 1918, een jaar na de herziening van de Grondwet in 1917, werd een apart Ministerie van Onderwijs ingericht. Voorheen was onderwijs ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het nieuwe ministerie ging in de eerste decennia behoedzaam te werk uit vrees voor een nieuwe schoolstrijd. Het ministerie hield zich vooral bezig met (financieel) beheer. De regels die het departement stelde, waren in de eerste plaats bedoeld om tot een eerlijke en gelijke bedeling van alle onderwijsvormen te komen. Over de inhoud van het onderwijs ging het ministerie niet. Het Rijksschooltoezicht, de latere Onderwijsinspectie, controleerde vóór de grondwetherziening van 1917 de kwaliteit van het onderwijs in de klas. Na de pacificatie kon dat niet meer in verband met de vrijheid van onderwijs en beperkte het toezicht zich tot beheerszaken zoals gebouwen, schoolbegrotingen en de bevoegdheid van onderwijzers. De Onderwijsraad, opgericht in 1919 als 'hoeder van artikel 23 van de Grondwet', kreeg naast het beslechten van talrijke geschillen op lokaal niveau ook tot taak om te adviseren over onderwijsvernieuwingen. "Tussen de beide wereldoorlogen probeerden ministers een strikte scheiding te bewaren tussen alle taken: het ministerie deed zo neutraal mogelijk aan beheer en uitvoering, de scholen en hun organisaties vulden de dagelijkse praktijk op school zo vrij mogelijk in, de Onderwijsraad moest nadenken over veranderingen".<sup>101</sup>

### 7.2.2 1945-1980: de overheid neemt het voortouw

Na de tweede wereldoorlog veranderde de situatie drastisch. De oorlog had geleid tot meer eensgezindheid tussen socialisten, liberalen, protestanten en katholieken. Er was in de wederopbouwperiode een gedeeld besef dat industrialisering, productie- en kwaliteitsverhoging nodig waren om ervoor te zorgen dat Nederland economisch niet achterop zou raken. Het onderwijs moest zorgen voor een economische omslag en de overheid nam hierbij het voortouw, onder meer door maatregelen die deelname aan het beroepsonderwijs een flinke impuls gaven. In de wederopbouwperiode was er onvrede over het onderwijs. Die drukte zich veel minder uit in termen van tekortschietende onderwijskwaliteit, maar vooral in stelselproblemen die onvoldoende deelname aan het onderwijs mogelijk maakten of bevorderden.<sup>102</sup> Vanaf de jaren zestig zag de regering het daarnaast steeds meer als haar taak om de ongelijkheid in onderwijskansen weg te nemen. De invoering van de Wet op het voortgezet onderwijs ('Mammoetwet') in 1968 zorgde voor betere doorstroommogelijkheden tussen de nieuwe schoolsoorten mavo, havo en vwo en voor uitstel van de keuze van een opleiding (brugklas). De overheid bepaalde, behalve voor het hoger onderwijs, steeds meer zaken die de dagelijkse gang van zaken in scholen betreffen, zoals de duur van de opleidingen, vakken die konden of moesten worden gegeven, aantal lessen en lesduur, groepsgrootte en examinering. Het ministerie trok sociale wetenschappers zoals pedagogen en sociologen aan die zich ook met onderwijsvernieuwingen bezighielden. De juridisch-administratieve en financiële invalshoek werd daardoor geleidelijk aan naar de achtergrond gedrongen. Naast de Onderwijsraad kwamen er steeds meer raden en commissies die de minister adviseerden over tal kwesties zoals lesinhoud, zelfontplooiing van de leerling en emancipatie. Hierin participeerden ook ambtenaren van het ministerie en onderwijsinspecteurs. De scheiding van taken waarvan vóór de tweede wereldoorlog sprake was, vervaagde.<sup>101</sup> Om veranderingen en vernieuwingen in het onderwijs te kunnen doorvoeren, had het ministerie de onderwijsorganisaties nodig. Over de inhoudelijke beleidsvoornemens werd uitvoerig overleg gevoerd tussen de minister en het georganiseerde onderwijsveld. Dat gebeurde in de door minister Van Veen in 1972 ingestelde Centrale Commissie voor Onderwijsoverleg (CCOO), waarin de vier overkoepelende onderwijsorganisaties per zuil vertegenwoordigers mochten aanwijzen van alle geledingen (besturen, personeel, ouders, leerlingen) die bij het onderwijs betrokken waren. Het onderwijsbeleid was in deze periode centralistisch, en tegelijkertijd ook sterk corporatistisch van aard.<sup>99</sup>



### 7.2.3 1980-midden jaren negentig: de terugtrekkende overheid

De jaren '60 en '70 waren, afgezien van onderbrekingen in vorm van twee oliecrises in 1973 en 1979, perioden van economische hoogconjunctuur. Begin jaren tachtig kampte Nederland echter met een economische crisis; de groei stagneerde en de werkloosheid nam sterk toe. Dit leidde tijdens het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) tot bezuinigingen, ook op onderwijsuitgaven, en tot een sterker accent op doelmatigheid en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Het leidde ook tot een verschuiving in het denken over de verhouding tussen overheid en onderwijs. Er moesten minder en globalere regels komen en meer autonomie voor scholen. De overheid moest zich voortaan gaan beperken tot haar kerntaken en alleen op afstand sturen. Daarnaast werd het grootste deel van de adviesraden weer opgeheven en werd de inspectie onafhankelijker van het ministerie: een door het ministerie aangestuurde inspectie zou de minister immers als sturingsmiddel kunnen gebruiken en die gedachte paste niet bij het streven naar vergroting van de autonomie van scholen. Het corporatistische overlegmodel van de jaren '70 werd in deze crisisperiode evenmin nog passend gevonden, het stond besluitvaardigheid in de weg. Het CCOO werd opgeheven, het primaat kwam weer terug bij de politiek. Al met al werden de rollen (uitvoering, controle, advies, overleg) weer duidelijker gescheiden.<sup>101</sup>

De vergroting van de autonomie van de scholen kwam niet alleen tot uitdrukking in de deregulering. In samenhang hiermee werd, in navolging van het wo (1960) en het hbo (1986), midden jaren negentig in het vo en mbo lumpsum bekostiging ingevoerd; het po volgde in 2007. Tevens werd gestuurd op schaalvergroting, vanuit de gedachte dat autonomie maar ook het zelf dragen van financiële risico's een zekere schaalgrootte vergen. De vergroting van de autonomie voltrok zich overigens niet over de hele linie: door het vaststellen van landelijke eindtermen werd de vrijheid van scholen in onderwijsinhoudelijke zin ingeperkt.

### 7.2.4 Vanaf midden jaren negentig: naar een overheid die stuurt in samenspraak

Rond de millenniumwisseling richtte de overheid landelijke projectbureaus op om onderwijsvernieuwingen aan te jagen zoals 'het nieuwe leren' en 'competentiegericht onderwijs'. Dit werd nodig geacht om tegemoet te komen aan technologische, maatschappelijke en arbeidsmarktontwikkelingen die zich in een steeds sneller tempo voltrekken. De onderwijsvernieuwingen zorgden voor verdeeldheid in het onderwijsveld: enthousiaste pleitbezorgers en felle tegenstanders stonden tegenover elkaar. In 2006 kwam het tot protesten van studenten: zij vonden dat ze door de nieuwe onderwijsvormen te weinig les en te weinig begeleiding kregen. Vanuit leraren kwam vergelijkbare kritiek en daarnaast voelden zij zich gepasseerd door onderwijsbestuurders die, zo luidde de klacht, door de schaalvergroting te ver van het onderwijs waren komen te staan. De onvrede vond weerklank in de politiek en was aanleiding voor een parlementair onderzoek. Het rapport van de Commissie Dijsselbloem<sup>103</sup> kreeg veel aandacht in de media en de politiek. De commissie concludeerde dat de overheid enerzijds de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs had verwaarloosd en anderzijds zich wel bemoeide met de pedagogisch-didactische aanpak van leraren. De verantwoordelijkheden van de overheid en het onderwijsveld moesten opnieuw worden afgebakend, waarbij de overheid gaat over het 'wat' en het onderwijs over het 'hoe'. Dit bleek in de praktijk lastig. De Onderwijsraad concludeert in 2014 dat het rapport van de Commissie Dijsselbloem weinig impact heeft gehad op de onderwijspolitiek.<sup>31</sup>

De rol van de onderwijsinspectie veranderde. In de Wet op het Onderwijstoezicht (2002) is vastgelegd dat de inspectie de kwaliteit van scholen controleert op basis van (wettelijk vastgelegde) deugdelijkheidseisen en tevens beoordeelt zij de kwaliteit op grond van door de inspectie zelf opgestelde kwaliteitseisen. Beide soorten eisen worden genormeerd in een toetsingskader. Daarnaast heeft de inspectie een stimulerende taak. Scholen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg. Met name het toevoegen van eigen (niet wettelijk vastgelegde) kwaliteitseisen aan de waarborgfunctie van de inspectie stuitte op kritiek<sup>104</sup> omdat dit niet zou stroken met het uitgangspunt - ook van de wet zelf - dat de handelingsvrijheid van scholen juist zou worden vergroot. Het openbaar maken van de inspectierapporten, ingezet als prestatieprikkels,

betekende dat scholen door de omgeving ook op het niet voldoen aan deze nieuwe kwaliteitseisen konden worden aangesproken. In de woorden van Leune, tijdens zijn afscheidsrede als hoogleraar in 2007<sup>2</sup>: “De rijksoverheid verliet in de gedaante van wetgever de school via de voordeur, maar kwam vervolgens in de gedaante van toezichthouder met nieuwe kwaliteitseisen via de achterdeur weer binnen”. In latere onderzoekskaders maakt de inspectie weer scherper onderscheid tussen het waarborgen van basiskwaliteit op basis van deugdelijkheidseisen - op het gebied van onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en financieel beheer - en het stimuleren van de kwaliteit op grond van eigen ambities van de school. Ondertussen was de inspectie vanaf 2005 steeds meer risicogericht gaan werken, dat wil zeggen dat de intensiteit van het toezicht afhangt van de prestaties van de scholen. Ook worden besturen nadrukkelijker aangesproken op hun kwaliteitszorg.<sup>43</sup> Ook het ministerie richtte zich sterker op het bestuurlijk niveau in de vorm van governance codes.

In het kader van het streven naar meer doelmatigheid werd de financiering van het hoger onderwijs en het mbo deels afhankelijk gemaakt van het aantal behaalde diploma's (outputfinanciering). Dit moest scholen prikkelen om hun rendement te verhogen. Ook andere maatregelen stonden in het teken van het vergroten van de doelmatigheid, zoals de cascadebesteding in het mbo die was bedoeld om het aantal langstudeerders te verminderen. Deze cascadebesteding is later weer losgelaten na kritiek vanuit het onderwijsveld en de politiek: het zou scholen ertoe kunnen aanzetten om studenten te ontmoedigen om binnen het mbo door te stromen naar een hoger niveau.

In de jaren '10 zet de overheid weer nadrukkelijk in op het creëren van draagvlak bij en het samen optrekken met onderwijspartijen. Het aanpassen of terugdraaien van maatregelen zoals de eerder genoemde cascadebesteding is daar een uiting van, net als het benadrukken van 'ruimte in de regels'. Dit gebeurde onder meer in de vorm van brochures voor verschillende onderwijssectoren, opgesteld door het ministerie van OCW en de onderwijsinspectie. In het mbo hebben de MBO Raad en het ministerie samen het initiatief genomen tot de 'MBO Brigade' die helpt om knelpunten in de regelgeving op te lossen. Voor de afzonderlijke onderwijssectoren maken het ministerie en de betrokken sectorraden in de vorm van bestuursakkoorden afspraken om de kwaliteit te verbeteren; hier zijn financiële middelen aan gekoppeld. In algemene zin betreft het ministerie behalve de sectorraden - die een vast aanspreekpunt voor het ministerie zijn geworden - ook steeds intensiever andere partijen actief bij het beleid. Er is sprake van 'lenige netwerksturing' door de overheid: afhankelijk van het beleidsthema en de bestuurlijke context past de overheid de sturingswijze aan.<sup>4</sup>

### 7.3 Opkomst en ontwikkeling van het begrip onderwijskwaliteit

In de vorige paragrafen is in grote lijnen de ontwikkeling geschetst van de overheidssturing op onderwijs in de afgelopen eeuw. In deze paragraaf zoomen we nadrukkelijker in op de sturing op onderwijskwaliteit en beperken we ons grotendeels tot de afgelopen twintig jaar. We baseren ons hierbij op een studie uit 2015 van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSoB) in samenwerking met de Universiteit Tilburg.<sup>43</sup> Deze studie is toegespitst op de sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs.

De onderzoekers constateren dat in de 20<sup>e</sup> eeuw de overheid noch in haar hoedanigheid als Ministerie, noch in haar hoedanigheid als Inspectie, expliciet wordt over wat 'goed onderwijs' is. De jaren '70 en '80 waren de 'hoogtijdagen van de planning' waarin het ministerie van Onderwijs haar rol als beheerder op zeer nauwgezette wijze vervulde. Maar ook in die periode bleef de sturing door de overheid beperkt tot de organisatie en inrichting van het onderwijs en bemoeide zij zich niet met de inhoud en kwaliteit ervan. Dat is echter sinds het eind van de 20e eeuw veranderd. Dit kan begrepen worden tegen de achtergrond van het uiteenvallen van traditionele maatschappelijke verbanden, die zowel inhoudelijk als organisatorisch in belangrijke mate de aard van onderwijs, welzijn en zorg in Nederland bepaalden. De analyses van de NSoB bestrijken de periode 1988 tot 2015; hierin onderscheiden zij de volgende fasen (verwijzingen daarbinnen naar overheidspublicaties zijn overgenomen uit de publicatie van de NSoB).

### 7.3.1 1988-2002

De introductie van kerndoelen voor het primair onderwijs in 1988 is een eerste stap in de herijking van de rol van de overheid ten aanzien van het onderwijsstelsel. Sindsdien is de vraag wat kinderen moeten leren expliciet een politiek vraagstuk en niet langer voorbehouden aan scholen zelf.

Hoewel het begrip 'kwaliteit' in het kader van het (primair) onderwijs her en der al eerder is genoemd, wordt het begrip pas vanaf begin deze eeuw breed uitgewerkt in beleidsdocumenten. In de nota Kwaliteit aan de basis (2001) stelt de regering dat het een taak van de overheid is om kwaliteitseisen aan het onderwijs te stellen, waarbij tegelijkertijd ruimte moet worden gelaten aan scholen. Kwaliteitseisen zijn minimumnormen in de vorm van leerstandaarden, die niet de volle breedte van het onderwijsprogramma betreffen, maar die slechts de elementen bevatten die voor jongeren van belang zijn voor succes in het vervolgonderwijs en goed burgerschap. Daarnaast wordt gemeld dat scholen een zorgplicht opgelegd krijgen om kwalitatief goed onderwijs te verzorgen. Aan schoolbesturen wordt dus de verantwoordelijkheid voor 'kwaliteitszorg' toegewezen. In 2002 krijgt dit een wettelijke verankering in de Wet op het Onderwijstoezicht.

De introductie van het begrip onderwijskwaliteit gaat samen met een andere invulling van het begrip deugdelijkheid. De kwaliteitsnormen, die vanaf grofweg 2002 worden ontwikkeld, zijn bedoeld als een operationalisering van het deugdelijkheidsbegrip. Waar de overheid dit begrip eerder vooral opvatte in termen van het bewaken van de randvoorwaarden voor het geven van onderwijs - voldoende en gekwalificeerd personeel, deugdelijke schoolgebouwen en afdoende financiering - wordt het nu toegepast op de inhoud van het onderwijs. Daarbij maakt de overheid een onderscheid tussen objectiveerbare criteria waaraan alle instellingen dus moeten voldoen, en criteria die specifiek voortvloeien uit de kwaliteitsdoelen die scholen voor zichzelf stellen.

### 7.3.2 2002-2004

Met de Wet op het Primair Onderwijs (1998), de Wet op het Onderwijstoezicht (2002) en de Wet op de Beroepen in het Onderwijs (Wet BIO, 2004) heeft de overheid de instrumenten in handen om normen ten aanzien van onderwijskwaliteit vast te stellen en om deze normen door middel van inspectie te handhaven. In deze periode zijn er diverse ontwikkelingen die een legitimatie vormen voor het uitbouwen van het onderwijsbeleid gericht op onderwijskwaliteit.

- Er verschijnen onderzoeksrapporten die duiden op tekortkomingen in het (primaire) onderwijs. Zo wijst het Centraal Planbureau erop dat Nederland in vergelijking met andere OESO-landen weinig financiële middelen aan onderwijs besteedt, wat zorgelijk wordt geacht met het oog op onder meer het ontwikkelen van een kenniseconomie.<sup>105</sup> Uit ander onderzoek komt naar voren dat leerlingen in de bovenbouw van het primair onderwijs zowel voor taal als voor rekenen steeds minder bijleren en dat daarmee een daling van de 'leerwinst' gepaard gaat.
- Doelstellingen op Europees niveau leggen druk op de overheid. Europese doelstellingen hebben bijvoorbeeld betrekking op voortijdig schoolverlaten en leesvaardigheid.
- Het belang van onderwijs voor de sociale en economische welvaart in de maatschappij, en voor individuen als een sleutel tot maatschappelijk succes wordt steeds sterker beklemtoond. In het beleidsplan Koers Primair Onderwijs uit 2004 wordt gesteld dat scholen in het primair onderwijs de taak hebben om kinderen voor te bereiden op een bestaan in de kenniseconomie. Bepaalde competenties die in de kennissamenleving van pas komen dienen al van jongs af aan bijgebracht te worden. Gedacht kan worden aan creativiteit, verbeeldingskracht, ontdekkingslust en ondernemingszin. Behalve aan de kennisintensieve samenleving wordt onderwijskwaliteit ook gerelateerd aan participatie, integratie, sociale cohesie en actief burgerschap. Een voorbeeld van beleid dat onder andere hierop gericht is, is het onderwijsachterstandenbeleid.

### 7.3.3 2005-2010

In de periode van 2005-2010 zien we een verschuiving van een nadruk op wetgeving naar een nadruk op meer concrete beleidsontwikkeling. Zo worden er nieuwe kerndoelen vastgesteld, treden de bekwaamheidseisen uit de Wet BIO in werking en wordt met risicogericht toezicht een nieuw toezichtregime geïntroduceerd. In de Kwaliteitsagenda PO (Ministerie van OCW, 2007) wordt het beleid ten aanzien van onderwijskwaliteit nader verantwoord en ingevuld. Speerpunten zijn onder meer:

- Taal en rekenen. Deze worden tot basisvaardigheden bestempeld en de kerndoelen op deze terreinen worden concreter geformuleerd.
- Opbrengstgericht werken. Hieronder verstaat de Inspectie van het Onderwijs dat scholen opbrengsten, zoals prestaties van leerlingen, analyseren en evalueren.
- Aandacht voor het op niveau krijgen van zogeheten '(zeer) zwakke scholen'.

Op de achtergrond speelt een toenemend aantal zeer uiteenlopende maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het onderwijs. Zo stelt de Onderwijsraad dat van scholen wordt verwacht dat ze opvoedingsproblemen oplossen, bijdragen aan burgerschapsvorming, zorgen voor veiligheid, een sluitend onderwijsaanbod voor alle zorgleerlingen realiseren, segregatie tegengaan en overgewicht of andere gezondheidsproblemen tegengaan.<sup>106</sup> De discussie - en het overheidsbeleid - ten aanzien van onderwijskwaliteit blijft dus niet beperkt tot Cito-scores (kwalificatie-functie), maar strekt zich ook uit over de socialiserende rol van scholen.

### 7.3.4 Vanaf 2011

De maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het onderwijs rechtvaardigen ook een andere omgang met artikel 23 van de Grondwet, aldus de Onderwijsraad.<sup>107</sup> Door de veranderde maatschappelijke betekenis van onderwijs heeft de raad haar eerdere standpunt dat het grondwetsartikel geen basis biedt voor het sturen op onderwijskwaliteit bijgesteld. "De aandacht voor kwaliteit is de laatste tien jaar toegenomen: zowel onder ouders, bij scholen als in de politiek. Daar zijn goede redenen voor. Burgers moeten aan steeds meer kwalificaties voldoen om volwaardig mee te kunnen draaien in een complexe en internationaal georiënteerde samenleving".

In 2011 presenteert het Ministerie van Onderwijs het Actieplan Basis voor Presteren. Onderdeel van dit actieplan zijn de invoering van de centrale eindtoets Nederlandse taal en rekenen-wiskunde en een verplicht onderwijsvolgsysteem. Hiermee neemt de overheid, in de woorden van de minister, een expliciete normerende rol over wat leerlingen moeten kunnen aan het eind van het basisonderwijs. De operationalisering van de deugdelijkheidseisen, ingezet vanaf 2002, krijgt hierin volgens de auteurs van de NSoB zijn voorlopig meest expliciete uitdrukking. Ondertussen wordt ook gezocht naar manieren om niet alleen de eindopbrengst, maar de gehele leerwinst die scholen toevoegen in beeld te brengen. De vraag die daarbij centraal staat is of een leerling zich ontwikkelt op, onder of boven het verwachte niveau. Het begrip 'toegevoegde waarde' brengt in beeld in hoeverre de ontwikkeling van een leerling is toe te schrijven aan de inspanningen van een school. De Onderwijsraad adviseert in 2014 om toegevoegde waarde alleen in te zetten als instrument voor onderwijsverbetering en niet voor beoordeling van scholen.<sup>108</sup> De auteurs constateren dat de 'definitiemacht' van onderwijskwaliteit bij de overheid ligt. De overheid is in het maatschappelijk debat over onderwijskwaliteit een belangrijke initiërende actor die heel nadrukkelijk de waarden van goed onderwijs stuurt, bijvoorbeeld door aandacht voor de basisvaardigheden taal en rekenen en door een oordeel uit te spreken over scholen met achterstanden. De overheid heeft in de loop der jaren een toenemend aantal regels ingesteld waarin de uitgangspunten over het begrip onderwijskwaliteit liggen besloten. De overheid is dus sturend in de definiëring van onderwijskwaliteit, ondanks de intenties om ruimte te laten voor scholen om hun eigen onderwijsprogramma's vorm te geven. Het interactieproces om tot een gedeelde betekenis te komen heeft voornamelijk plaats gevonden op bestuurlijk niveau. Spelers in het primaire proces, met name leraren, zijn hierin ondervertegenwoordigd.<sup>43</sup>

## 7.4 Spanningsvelden en uitdagingen rond overheidssturing op onderwijskwaliteit

In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat in artikel 23 van de Grondwet een permanente spanning tussen overheidssturing en vrijheid van onderwijs is verankerd. In haar proefschrift 'Overheid en onderwijsbestel' (2011) benadert Bronneman<sup>99</sup> de spanningen vanuit diverse invalshoeken. In deze paragraaf gaan we, voornamelijk op basis van dit proefschrift, eerst in op de verhouding tussen de publieke waarden kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Daarna komen de samenhang, consistentie en congruentie van het overheidsbeleid inzake onderwijs aan bod. Tot slot staan we stil bij de vraag in hoeverre overheidsbeleid gericht op onderwijs(kwaliteit) evidence based is en kan zijn.

### 7.4.1 Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid

Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid worden vaak beschouwd als drie belangrijke publieke belangen en uitgangspunten voor beleid. De driedeling wordt op uiteenlopende beleidsterreinen toegepast, het vaakst in de gezondheidszorg. Ook voor onderwijsbeleid, zowel op landelijk niveau als op het niveau van afzonderlijke mbo-instellingen, is het een relevante indeling. Bronneman (2011) haalt deze in haar proefschrift aan om ontwikkelingen in het onderwijsbestel en het onderwijsbeleid te duiden. We vatten haar bevindingen hieronder samen, met hier en daar een actualisering.

De overheid streeft in het kader van haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en onderwijsbestel naar een goede balans tussen drie publieke belangen: de toegankelijkheid van het onderwijs, de kwaliteit van het onderwijs en de doelmatigheid van het onderwijs. De economische en maatschappelijke context bepalen in belangrijke mate welk publiek belang het meeste gewicht krijgt. In tijden van economische teruggang (begin jaren tachtig, begin jaren negentig, eind jaren nul) domineert al snel de doelmatigheid van het onderwijs. In tijden van economisch optimisme en maatschappelijke veranderingen (de jaren zestig en de jaren rond de eeuwwisseling) ligt het accent meer op de toegankelijkheid van het onderwijs. Vaak ontstaat er na een periode van sterke deelnamegroei (kwantiteit) echter weer een reactie in de vorm van beleidsintensivering ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Dergelijke accentverschuivingen doen zich met een zekere regelmaat voor.

In de afgelopen decennia traden er niet alleen verschuivingen op in het gewicht dat aan de verschillende publieke belangen wordt gehecht, maar ook in de wijze waarop de begrippen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid beleidsmatig worden ingevuld.

- Bij de *toegankelijkheid* van het onderwijs ging het in de loop der jaren achtereenvolgens om het zorgen voor voldoende van overheidswege bekostigde onderwijsvoorzieningen (uitbreiding en spreiding van het aanbod van scholen en opleidingen, ontwikkeling van tweede kans voorzieningen), om uitbreiding van de leerplicht, en om deelnamebevordering door het wegnemen van onderwijskundige en financiële barrières (vergroten van doorstroommogelijkheden, verruiming van toelatingseisen, studiefinanciering). In latere jaren kunnen hier het beleid rondom passend onderwijs en in het mbo de wet inzake het toelatingsrecht aan worden toegevoegd.
- Bij de *kwaliteit* van het onderwijs verschoof de aandacht in afgelopen decennia van inputkenmerken en deugdelijkheidseisen (voldoende overheidsbekostiging, voldoende bevoegde leraren, voldoende onderwijstijd), via proces- en kwaliteitskenmerken (vernieuwingen in de pedagogisch didactische aanpak) naar outputkenmerken en resultaten (leerprestaties, diploma's). Kwaliteit is een meervoudig, sterk waardegeladen begrip, waarover de opvattingen sterk uiteen kunnen lopen. Het valt dan ook niet los te zien van de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde vrijheid van onderwijs. Het omstreden karakter van kwaliteit kwam de afgelopen jaren duidelijk tot uiting bij de invoering van een aantal onderwijskundige vernieuwingen, zoals het 'nieuwe leren' en het competentiegericht leren. De Commissie Dijsselbloem concludeerde dat de overheid zich te veel op het terrein van 'het hoe' had begeven en onnodig de pedagogisch-didactische vrijheid van leraren en scholen had beperkt.

- In de overheidszorg voor de *doelmatigheid* van het onderwijs traden de afgelopen decennia eveneens de nodige verschuivingen op. Het onderwijs kreeg in de jaren tachtig en negentig een groot aantal schaalvergroting-, fusie- en taakverdelingsoperaties opgelegd, op schoolniveau en later in het po en vo ook op bestuurlijk niveau. Vanuit doelmatigheidsperspectief is ook gepoogd in te grijpen om wildgroei in het opleidingsaanbod in het mbo en hoger onderwijs te voorkomen, door het instellen van adviescommissies en in het mbo later ook door de herziening van de kwalificatiestructuur en de zorgplicht macrodoelmatigheid. Andere instrumenten om de doelmatigheid in het onderwijs te verhogen waren verkorting van de studieduur (wetenschappelijk onderwijs), het inkorten van leerwegen (minder omwegen en stapelen van opleidingen), het terugdringen van voortijdige schooluitval, het aanscherpen van de prestatie-eisen bij de studiefinanciering, en financiële prikkels en afspraken om het studierendement te verhogen.

De praktijk van de afgelopen decennia leert dat de drie publieke belangen moeilijk tegelijkertijd kunnen worden behartigd. Zo kan verhoging van de kwaliteit door selectie aan de poort ten koste gaan van de toegankelijkheid. Mogelijkheden om opleidingen te stapelen bevorderen weliswaar de gelijke kansen maar verminderen de doelmatigheid. Vergroting van de doelmatigheid door te bezuinigen op de onderwijstijd of op docenten, leidt op den duur onvermijdelijk tot kwaliteitsdaling. Het blijft zoeken naar een goede balans.<sup>99</sup>

#### 7.4.2 Samenhang, consistentie en congruentie

##### Samenhang

Bronneman constateert dat de samenhang binnen het onderwijsstelsel in de periode die zij onderzocht (1990-2010) als gevolg van een opeenstapeling van veranderingen in de politieke en bestuurlijke context onder druk komt te staan. In politiek opzicht deed zich in die decennia een ontwikkeling voor van maakbaarheid naar marktwerking. In diezelfde periode vond in bestuurlijk opzicht een overgang plaats van centrale sturing naar decentrale besluitvorming. “De verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel berust weliswaar nog steeds bij de overheid, maar van een overkoepelende samenhangende visie op het onderwijsstelsel en -bestel als geheel is nauwelijks nog sprake”.<sup>99</sup> Niet alleen de positie en rol van de overheid binnen het onderwijsbestel veranderden in de afgelopen decennia, ook de andere spelers in de beleidsarena zagen hun positie en invloed ingrijpend veranderen. De rol die koepelorganisaties naar denominatie of richting hadden in het beleidsvormingsproces is overgenomen door sector- of brancheorganisaties die de schoolbesturen en de colleges van bestuur in de verschillende onderwijssectoren vertegenwoordigen. Deze werden het belangrijkste aanspreekpunt voor de overheid bij de beleidsvorming. Ook in het overheidsbeleid zelf is er een sterke focus op de sectoren. Deze ‘sectoralisering’ staat de ontwikkeling van een samenhangend beleid voor het totale stelsel - van voorschools tot en met postinitieel onderwijs - in de weg. Dat manifesteert zich met name bij de overgangen tussen sectoren.

##### Consistentie

Bronneman karakteriseert de rol van de overheid in de periode 1990-2010 als volgt: “Na een periode waarin de overheid duidelijk richting gaf (wetgeving, herstructurering en onderwijsvernieuwingen) volgde een aantal jaren waarin de overheid vooral ruimte bood (marktwerking, vrijheid bij het aanbieden van nieuwe opleidingen, discussie over een open bestel), waarna de koers werd verlegd naar het maken van afspraken over te leveren resultaten (prestatie-eisen) en het afleggen van rekenschap over de gerealiseerde opbrengsten door scholen en instellingen (extern en intern toezicht en horizontale verantwoording). Deze veranderingen in de opstelling van de overheid gingen gepaard met belangrijke verschuivingen in de prioriteitstelling ten aanzien van de publieke belangen die met het onderwijs worden nagestreefd: een verschuiving van doelmatigheid (schaalvergroting, kostenbeheersing, doelmatige leerwegen) naar toegankelijkheid (beroepskolom, meer hoger opgeleiden) en vervolgens naar kwaliteit (referentieniveaus, aanscherping exameneisen en selectie ten behoeve van meer excellentie).

Er was de afgelopen twee decennia, al met al, weinig sprake van consistentie in het onderwijsbeleid. Het bestuurlijk gedrag en de inhoudelijke ambities werden in twintig jaar tijd ten minste driemaal herzien. Daarbij slingerde het beleid regelmatig heen en weer tussen het streven naar deregulering en decentralisatie (in de vorm van inhoudelijke en bestuurlijke autonomie) aan de ene en centrale sturing (via regelgeving vooraf dan wel toezicht achteraf) aan de andere kant”.<sup>99</sup> De rol van media en de wijze waarop het parlement haar controlerende taak uitvoert - vaak reagerend op mediaberichten - dragen bij aan incidentenpolitiek en leiden tot nieuw beleid dat soms haaks staat op het eerder gevoerde beleid. Dit komt de consistentie van het beleid niet ten goede. Ook het aantreden van een nieuw kabinet kan gepaard gaan met een breuk in het beleid.

### Congruentie

In de in paragraaf 7.3 beschreven studie naar de sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs pleiten de auteurs voor meer congruentie in de sturingsstrategie van de overheid. Daarmee bedoelen zij dat de concepten van autonomie en verantwoording (en hun onderlinge verhouding) consequenter moeten worden doorgevoerd. “In de huidige situatie wordt de vrijheid soms tenietgedaan door mechanismen van verantwoording en doelregulering. En dat terwijl de overheid spreekt van de behoefte om professionals ruimte te geven”. Zij doen in dit verband twee aanbevelingen: het temperen van regulatieve ambities en het investeren in professioneel kapitaal.<sup>43</sup>

### Evidence based onderwijsbeleid

In verband met evidence based werken maakt Bronneman onderscheid tussen evidence based onderwijspraktijken en evidence based onderwijsbeleid. Voor dat laatste hield de commissie Dijsselbloem in haar evaluatie van onderwijsvernieuwingen (2008) een pleidooi. Is de ontwikkeling naar meer evidence based praktijken, bijvoorbeeld een nieuwe rekenmethode, inmiddels in gang gezet, het streven naar bewezen effectief onderwijsbeleid lijkt veel moeilijker te realiseren. Bewezen effectief onderwijsbeleid veronderstelt dat het beleid een zekere mate van rationaliteit en voorspelbaarheid heeft. Daarvan is in de praktijk meestal geen sprake. Veranderingen en gebeurtenissen in de maatschappelijke, economische en politieke context bepalen net als waarden, belangen en persoonsgebonden factoren in belangrijke mate de uitkomst van beleidsvormingsprocessen. Wel zou ex ante onderzoek naar het realiteitsgehalte van het door beleidsmakers veronderstelde gedrag ertoe kunnen bijdragen dat ongewenste effecten van beleid worden voorkomen. In de praktijk blijkt namelijk dat actoren die het beleid moeten uitvoeren zich vaak anders gedragen dan de overheid in haar beleidsdocumenten veronderstelde (of wenselijk achtte). Er is nu te weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid.

Ten Dam en Waslander signaleren een spanning tussen evidence based onderwijsbeleid en netwerksturing door de overheid. De aanbevelingen van de commissie Dijsselbloem rusten op veronderstellingen dat de fasen van beleidsvorming en -uitvoering helder te onderscheiden zijn en elkaar in de tijd netjes opvolgen. “Tien jaar later is het onderscheid tussen agendering, beleidsvorming en implementatie nog verder vervaagd. Voortdurende ‘samenpraak’ is almaar belangrijker geworden”.<sup>100</sup>

## 7.5 Samenvattend

De korte historisch schets van de ontwikkeling van overheidssturing op onderwijskwaliteit in het eerste deel van dit hoofdstuk bevestigt de door Bronneman geschetste relatie tussen enerzijds economische en maatschappelijke ontwikkelingen en anderzijds verschuivingen in de balans tussen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Daarnaast zien we een relatie met de balans tussen sturing en vrijheid en met de mate waarin rollen en taken (uitvoering, controle, advies, overleg) worden gescheiden. Aan de hand van deze kenmerken kunnen we de tijdvakken kort typeren. In alle gevallen gaat het uiteraard niet om een eenduidige of een één-op-één relatie, daarvoor is de context waarbinnen de overheidssturing zich afspeelt te complex en zijn ook binnen de grove tijdvakken breuklijnen en omslagpunten te zien.

- In de periode tot 1945 was sprake van een sterk accent op vrijheid en een strikte scheiding in taken en rollen: de overheid is uitvoerder van beleid, scholen gaan over de inhoud van het onderwijs en het denken over onderwijsvernieuwingen is belegd bij de Onderwijsraad.
- In de periode 1945-1980 was grotendeels sprake van economische bloei. Het accent lag in deze periode op toegankelijkheid van het onderwijsbestel, de onderwijskwaliteit kreeg minder aandacht. De deelname aan het onderwijs moest worden bevorderd, de overheid nam hierbij het voortouw, het accent lag op overheidssturing. Om maatregelen in te kunnen voeren, was de medewerking van onderwijsorganisaties nodig en daarom werden zij intensief bij het beleid betrokken, zodanig dat sprake was van een vervaging van rollen.
- Begin jaren '80 raakte Nederland verzeild in een economische crisis. Er moest worden bezuinigd en het accent kwam te liggen op doelmatigheid. De overheid trok zich terug op kerntaken en stuurde enkel op afstand, de autonomie van scholen werd vergroot. Het primaat kwam in deze crisistijd bij de politiek te liggen, er werd afscheid genomen van het sterk corporatieve overlegmodel en het onderscheid tussen de taken en rollen werd aangescherpt. De meeste adviesraden werden opgeheven en de Inspectie bleef bestaan, maar werd onafhankelijker van het ministerie.

In de periode vanaf midden jaren '90 lag het accent aanvankelijk nog op doelmatigheid en op overheidssturing, met name in de vorm van geïntensiveerd toezicht door de onderwijsinspectie maar ook door sturing op schaalvergroting en verdere invoering van de lumpsum. Na studentenprotesten over de kwaliteit van het onderwijs en het daaropvolgende parlementaire onderzoek (Commissie Dijsselbloem) verschoof het zwaartepunt weer in de richting van kwaliteit (met name door de focus van de Inspectie op kwaliteit in haar beoordelingen, na invoering van de WOT in 2002); enkele jaren later werd ook het vergroten van de toegankelijkheid nadrukkelijker een beleidsdoel (o.a. passend onderwijs). Mede door de toegenomen aandacht voor draagvlakverwerving is de overlegstructuur complex en diffuus. De wijze waarop de overheid in deze situatie opereert typeert Hooge (2017) als 'lenige netwerksturing'. In een onderzoek naar de implementatie van twee beleidsinterventies in het mbo kwam naar voren dat scholen ervaren dat het overheidsbeleid in de huidige situatie aan alle knoppen tegelijk draait: de spanningen in de driehoek kwaliteit - toegankelijkheid - doelmatigheid nemen daardoor toe.<sup>109</sup> Mogelijk is het in dit licht niet toevallig dat de overheid de afgelopen jaren actie onderneemt om de ruimte voor scholen te vergroten, onder andere door het benadrukken van 'ruimte in de regels'.

De ontwikkelingen in de afgelopen eeuw laten zien dat sprake is van continue (soms slinger)bewegingen in de verhouding tussen overheid en onderwijs. Maatschappelijke, economische en politieke veranderingen en zijn hier mede debet aan. Die beïnvloeden onder meer de manier waarop de overheid het begrip onderwijskwaliteit invult en hanteert. Vanaf het begin van deze eeuw stelt de overheid steeds meer kwaliteitseisen aan scholen, en deze eisen hebben betrekking op een groter aantal aspecten van (de inhoud van) het onderwijs. Deels is dat de keerzijde van de grotere autonomie van de scholen (vrijheid en verantwoording gaan samen).

Samenhang, consistentie en congruentie in de overheidssturing blijken lastig te realiseren, en dit geldt evenzeer voor het tot stand brengen van evidence based onderwijsbeleid. Diverse studies benadrukken dat het voor de overheid een uitdaging is om er in het complexe Nederlandse onderwijsstelsel en in de huidige diffuse overlegstructuur voor te zorgen dat het primaat bij de politiek blijft liggen. "Het is de taak van de politiek om de (vaak tegenstrijdige) belangen van verschillende groepen te wegen tegen het licht van collectieve maatschappelijke belangen. Expliciet verantwoorden waarom uiteindelijk bepaalde keuzes zijn gemaakt, mogelijk tegen het belang van individuele actoren in, versterkt het vertrouwen van het onderwijsveld in de politiek"<sup>31</sup> "De overheid kan haar grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs alleen waarmaken, als het primaat bij de politiek zelf blijft liggen. Het is aan de politiek om kaders te stellen en te bepalen wat wel des overheids is, en wat niet. Een beperkt aantal



doelen stellen, daar daadwerkelijk op sturen en dat ook volhouden, komt ten goede aan de betrouwbaarheid en effectiviteit van de overheid. Door het overige toe te vertrouwen aan onderwijsprofessionals, ontstaat voor hen daadwerkelijke handelingsruimte".<sup>100</sup>

## 8 Conclusies

Op verzoek van het ministerie van OCW is deze review verricht, waarin de belangrijkste bronnen uit de literatuur zijn geïnccludeerd die instrumenten onderzoeken waarmee de overheid kan sturen op onderwijskwaliteit; dit onderzoek pretendeert niet uitputtend te zijn. In dit hoofdstuk vatten wij de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen. We doen daarnaast op basis van deze bevindingen suggesties voor invalshoeken, probleemstellingen en vraagstellingen ten aanzien van sturing op onderwijskwaliteit die de IBO's zouden kunnen adresseren. Waar mogelijk is per conclusie/aanbeveling gespecificeerd op welke sector deze betrekking heeft. Dit is echter niet eenvoudig te stellen; op dat punt gaan we later in dit hoofdstuk in.

### 8.1 Definitie van onderwijskwaliteit

De eerste vraag in dit onderzoek was in kaart te brengen welke definities van onderwijskwaliteit worden gehanteerd. Zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2 wordt het begrip kwaliteit in veel bronnen niet gedefinieerd, er wordt geconstateerd dat heldere definiëring gewenst en nodig is of er wordt aangegeven dat kwaliteit contextafhankelijk moet worden ingevuld. Verder wordt verwezen naar doeldomeinen en deugdelijkheidseisen; er lijkt daarmee een tendens naar het beschrijven van kwaliteit in termen van output, daar waar kwaliteit ook zou kunnen worden gezien als 'throughput': de toegevoegde waarde die onderwijs heeft voor de leerling/student tijdens de onderwijsloopbaan. Het gaat daarbij zowel om het verschil tussen de 'output minus input' als om dat wat er gebeurt in de school/instelling/klas. De deugdelijkheidseisen waarnaar wordt verwezen in de bronnen, zijn de afgelopen decennia steeds verder geoperationaliseerd. Ze hebben niet alleen (meer) betrekking op beheersaspecten, maar raken steeds meer ook inhoudelijke aspecten van het onderwijs. Daarnaast gaat literatuur die zich richt op de effecten van sturen op onderwijskwaliteit, veelal niet of beperkt in op kansengelijkheid.

### 8.2 Overheidssturing middels toezicht

Overheidssturing op onderwijskwaliteit via toezicht (hoofdstuk 3) is met name georganiseerd via de Inspectie van het Onderwijs (met een onderzoekskader per onderwijssector), en in het ho tevens de NVAO. Momenteel geldt een Vernieuwd Toezicht van de Inspectie en is het volgens onderzoek daarnaar nog te vroeg om hiervan effecten vast te kunnen stellen. Andere gevonden effecten van toezicht op onderwijskwaliteit leiden niet tot een eenduidige conclusie. Er zijn in de effectonderzoeken geen aanwijzingen voor een verschil tussen onderwijssectoren. Effectonderzoek naar het accreditatiestelsel in het ho laat zien dat dit op grote lijnen naar behoren functioneert.

### 8.3 Overheidssturing middels bekostiging

In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat er drie hoofdcategoryën bekostigingsinstrumenten zijn waarmee de overheid op onderwijskwaliteit kan sturen: de lumpsum, aanvullende bekostiging en subsidieregelingen. Over de effectiviteit hiervan kan nog weinig gezegd worden. Er hebben weinig effectmetingen plaatsgevonden en verschillende bekostigingsregelingen worden vaak tegelijkertijd ingezet, waardoor de invloed van één regeling lastig te onderscheiden is. Gebaseerd op de beschikbare documenten wordt geconcludeerd dat:

- het feit dat er geen relatie bestaat tussen de bekostigingsniveaus van de lumpsum en de kostendrijvers in het mbo en hoger onderwijs door instellingen zelf wordt opgelost met interne allocatie;

- de modernisering van de lumpsum in het mbo waarschijnlijk heeft bijgedragen aan een afname van het aantal langstudeerders;
- de kwaliteitsgelden in het hoger onderwijs worden besteed aan het onderbouwd verbeteren van de onderwijskwaliteit;
- binnen alle sectoren alle (grote) bekostigingsmiddelen voor scholen/instellingen samen voldoende zijn om de basiskwaliteit te garanderen;
- alle (grote) bekostigingsmiddelen samen in het mbo en hbo ook voldoende zijn voor de feitelijke kosten, maar in het wo niet;
- het in het mbo, hbo en wo daarbij ook vrij goed lukt om met deze middelen in lijn te presteren met de gewenste kwaliteit, behalve als het gaat om het opvangen van studenten in een kwetsbare positie (mbo), het praktijkgericht onderzoek (hbo) en het bereiken van kleinschaliger onderwijs (wo). In het funderend onderwijs worden hierover geen eenduidige resultaten gevonden.

#### 8.4 Overheidssturing middels governance

Het is niet eenvoudig gebleken aangetoonde effecten te vinden van overheidssturing op onderwijskwaliteit middels instrumenten die vallen onder governance. Verticale verantwoording en het maken van specifieke afspraken en akkoorden zijn de instrumenten die hier worden ingezet, maar waarover beperkt daadwerkelijk effectonderzoek is gevonden. De geïnccludeerde effectmetingen bieden geen duidelijke patronen in de werking van deze sturingswijzen. Contextafhankelijkheid lijkt een grote rol te spelen.

#### 8.5 Internationaal

Er zijn in het buitenland tal van instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs ontwikkeld die van belang kunnen zijn voor de Nederlandse context. Van de vier landen die in het kader van dit onderzoek nader onder de loep zijn genomen, vallen in dit opzicht vooral Schotland en België (Vlaanderen) op. Hier zijn referentiekaders voor toezicht op en verantwoording van de kwaliteit van het onderwijs opgesteld die zijn bestemd voor gebruik in het kader van zelfevaluatie door onderwijsinstellingen en die tevens worden gebruikt bij het externe toezicht op de onderwijskwaliteit. Dit zijn respectievelijk het 'National Improvement Framework' en het 'OK referentiekader voor onderwijskwaliteit'. Daarnaast zijn er instrumenten ontwikkeld die specifiek zijn bestemd voor het beroepsonderwijs. Op Europees niveau is dat bijvoorbeeld het 'European Quality Assurance reference framework for VET' (EQAVET).

#### 8.6 Aanbevelingen en suggesties voor de IBO-werkgroep

##### 8.6.1 Definiëring en wetenschappelijke evidentie overheidssturing op onderwijskwaliteit

Een belangrijke constatering in dit onderzoek met direct gevolg voor de invulling van de opdracht voor het IBO heeft te maken met de definiëring van onderwijskwaliteit. Zoals beschreven is het begrip kwaliteit in veel bronnen niet uitgewerkt en wordt ook geconstateerd dat nadere definiëring wenselijk zou zijn. Onderwijskwaliteit is als gevolg hiervan een niet-eenduidig begrip. Een IBO zou de meer fundamentele discussie kunnen voeren welke invalshoek van kwaliteit het meest behulpzaam is voor de overheid rondom het thema sturing. Gaat het dan om denken vanuit output (zoals de normen waarnaar in een deel van de bronnen verwezen wordt)? Dat is helder te normeren, maar geeft weinig zicht op de 'toegevoegde waarde' van het onderwijsproces in de volle breedte. Die benadering geeft geen antwoord op de vraag welke stappen zijn gezet om leerlingen en studenten verder te brengen (wat gebeurt er in de school/instelling, in de klas); hun vertrekpunt blijft immers onduidelijk. Of is er rond het thema sturing meer behoefte aan onderwijskwaliteit in termen van het proces, waarbij de focus ligt op (het verhogen van) de kwaliteit van wat er in de school/instelling gebeurt en de bijdrage die het onderwijs levert aan de ontwikkeling van leerlingen en studenten? Bij deze benadering is het juist moeilijk om te normeren; hoe kan dit worden gemeten en wanneer vinden we het 'voldoende'?

Daarnaast lijkt ook door de jaren heen te veranderen wat wordt verstaan onder onderwijskwaliteit of waar de nadruk op wordt gelegd. Is het onderwijskwaliteit als zoveel mogelijk mensen toegang hebben tot goed onderwijs? Is het onderwijskwaliteit als de minimumnormen helder worden afgebakend en wordt voldaan aan deze maat? We zien in de historische beschouwing dat er steeds een wat andere invalshoek wordt gekozen. Op basis van de historische ontwikkelingen lijkt het ook zo te zijn dat veranderingen in overheidssturing op onderwijs vooral worden ingegeven door politiek-economische ontwikkelingen en minder zijn gestoeld op wetenschappelijke evidentie.

Dit brengt ons op een volgende uitkomst van dit onderzoek; dat er relatief weinig effectstudies zijn over sturing op onderwijskwaliteit, en in nog mindere mate effectstudies met een sterke wetenschappelijke evidentie. In andersoortige bronnen over dit onderwerp wordt het ontbreken van effectstudies ook beschreven. Zo wordt bijvoorbeeld in onderzoek naar kwaliteitsbeleid in het hoger onderwijs gesteld: “Bij de literatuurstudie is overigens gebleken dat er nauwelijks ‘evidence based’ studies of rapporten voorhanden waren over impact of effectiviteit.”<sup>36</sup> Hoewel het betreffende onderzoek niet zozeer over overheidssturing gaat, is het een indicatie dat de wetenschappelijke evidentie van kwaliteitsbeleid in brede zin niet ruimschoots voorhanden is. Een behoefte aan meer effectonderzoek en wetenschappelijke evidentie zouden we kunnen zien als een uiting van de complexiteit van effectstudies naar interventies die bijna niet te isoleren zijn. De gevonden sturingsinstrumenten worden ingezet in een realiteit/context die steeds verandert door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen én ze interacteren met elkaar. Zoals ook in bijvoorbeeld de Monitor Beleidsmaatregelen 2020-2021 wordt gesteld: “omdat regelingen overlappen in het effect dat ze beogen, is niet met zekerheid te bepalen welke regeling nu verantwoordelijk is voor welk deel van de ontwikkelingen.”<sup>10</sup> Er worden, met andere woorden, tendensen geschetst waarvan onduidelijk is waaraan ze toe te schrijven zijn. Een specifiek effect van een instrument vaststellen door dit te isoleren, een interventie- en controlegroep te volgen en te controleren voor overige variabelen, is nagenoeg onmogelijk. Een beperkte hoeveelheid effectstudies maakt het ook moeilijk om patronen voor de individuele onderwijssectoren te onderscheiden, evenals het gebrek aan heldere, eenduidige definiëring van onderwijskwaliteit. Hoewel dit een belangrijk punt is voor discussie over het kunnen onderzoeken van kwaliteitsinterventies, zien we hierin geen specifieke rol voor een IBO weggelegd. Het schetst vooral de context waarbinnen de IBO-werkgroep zijn opdracht uitvoert. Een meer overstijgende vraag die het IBO wel zou kunnen opwerpen is wat het betekent voor sturing op onderwijskwaliteit dat eenduidige effectstudies in beperkte mate voorhanden zijn en moeilijk te realiseren zijn. Hoe kan de overheid, binnen dit gegeven, zijn rol het beste vervullen?

### 8.6.2 Consistentie en duurzaamheid

In hoofdstuk 7 van deze rapportage komen (vermeend gebrek aan) consistentie en duurzaamheid naar voren (‘Het bestuurlijk gedrag en de inhoudelijke ambities werden in twintig jaar tijd ten minste driemaal herzien’). Het eerder benoemde gebrek aan evidentie kunnen we opvatten als een indicatie dat de IBO-werkgroep een rol kan vervullen als aanjager van meer effectonderzoek om relaties tussen verschillende vormen van sturing en onderwijskwaliteit te verhelderen. Dat doet de complexiteit ervan (zoals hierboven beschreven) echter geen recht. Mogelijk zou de IBO-werkgroep zich, mede vanwege de constatering rondom consistentie en duurzaamheid, veeleer moeten richten op onderzoek naar onderliggende mechanismen; wat is het effect van het feit dat juist de economisch-politieke ontwikkelingen zo zwaar wegen in sturen op onderwijskwaliteit? Op welke manier probeert de overheid binnen deze steeds veranderende realiteit zo consistent mogelijk te sturen? Welke plek krijgt de wetenschappelijke evidentie hierin? Wat is een wenselijke situatie voor zowel de overheid als het onderwijs als het gaat om duurzame en voorspelbare sturing op onderwijskwaliteit? Meer continuïteit in de wijze van sturen levert, indien gewenst, mogelijk ook meer mogelijkheid op voor gedegen effectonderzoek.

Meer specifiek hebben met name doelfinanciering en daarbinnen subsidieregelingen vaak een korte looptijd. Ze worden projectmatig aangepakt en overlappen elkaar. Ze beogen bepaald gedrag of procedures te stimuleren, waarvan onduidelijk is of ze verankerd worden als staand beleid (hoe duurzaam ze zijn) en wat de precieze effecten zijn. Er worden evaluaties van losse regelingen uitgevoerd, maar deze worden niet of slechts indirect gerelateerd aan onderwijskwaliteit; ze richten zich op een heel specifiek doel. Budget in de lumpsum is doorgaans niet geoormerkt, waardoor onduidelijk kan zijn waaraan het exact wordt besteed. Nadere gedachtenvorming over de verhouding tussen doelfinanciering en lumpsum in relatie tot kwaliteit, is ook een punt waarop de IBO-werkgroep zich zou kunnen richten. De onderzochte effecten van de huidige instrumenten bieden daartoe een basis, maar geven geen wetenschappelijk evident antwoord op hoe duurzame kwaliteitsontwikkeling een extra impuls kan krijgen. Zijn kortdurende regelingen genoeg om daaraan bij te dragen? Op welke termijn mogen meetbare resultaten worden verwacht en zijn (evaluatiemomenten voor) regelingen daarmee in overeenstemming? De Onderwijsraad adviseert, hieraan gerelateerd, het stimuleren van kwaliteit te laten lopen via wetgeving, toezicht en verantwoording, in plaats van via alternatieve bekostiging of aanvullende doelfinanciering.<sup>40</sup> De IBO-werkgroep zou, onafhankelijk van de voorkeur van de Onderwijsraad, met behulp van het geschetste afwegingskader kunnen nagaan welke criteria de overheid bij sturing middels bekostiging in de praktijk zwaarder of minder zwaar laat wegen en wat dit betekent voor het effect op onderwijskwaliteit. En is de overheid in de afgelopen periode meer gaan sturen met andere middelen dan alternatieve bekostiging of doelfinanciering, zoals de Onderwijsraad adviseert? Zo ja, hoe wordt zicht verkregen op de impact daarvan op onderwijskwaliteit?

De ontwikkelingen in de afgelopen eeuw laten zien dat sprake is van continue (soms slinger) bewegingen in de sturing door de overheid op onderwijs. De bewegingen zijn te begrijpen in de context van de periode waarin ze plaatsvinden en als reactie op de voorafgaande periode. Een suggestie voor het IBO is om na te gaan in hoeverre bij de sturing van de overheid op onderwijskwaliteit sprake is (geweest) van lerend vermogen, in die zin dat lessen zijn of worden getrokken uit het verleden, en in welke mate en hoe is geanticipeerd op beoogde en neveneffecten van overheidssturing (bijvoorbeeld in de vorm van beleidsverkenningen, uitvoeringstoetsen en/of ex ante evaluaties). De hoofdvraag voor het IBO luidt: “Hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te vergroten?”. Dit onderzoek levert daartoe weliswaar een feitenbasis op basis van bestaande literatuur; juist de relatie tussen deze verschillende elementen is nog niet zo eenvoudig te leggen. Dit heeft mogelijk ook te maken met de spanning tussen de drie publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van onderwijs; deze drie kunnen moeilijk tegelijkertijd worden behartigd. Verdere verdieping van juist die onderlinge verbanden zou een suggestie voor de IBO-werkgroep kunnen zijn.

### 8.6.3 Overig

Dit onderzoek heeft betrekking op sturing door de centrale overheid. Naast sturing door de rijksoverheid, is er ook sprake van sturing door gemeenten en sectororganisaties. De gemeente is bijvoorbeeld (mede) aan zet daar waar het gaat om onderwijsachterstandenbeleid en voor- en vroegschoolse educatie (vve) en de sociale partners spelen een belangrijke rol in de arbeidsvoorwaarden in het onderwijs. De sector- of brancheorganisaties vertegenwoordigen de schoolbesturen en colleges van bestuur en er is vanuit de overheid een sterkere gerichtheid op de afzonderlijke sectoren ontstaan. Dit staat, zo wordt gesteld, een samenhangend beleid voor het totale stelsel in de weg. Ook deze ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op (sturen op) onderwijskwaliteit. De sturing door ‘lagere overheden’ of andere betrokkenen en de effecten op onderwijskwaliteit zouden ook middels het IBO in kaart gebracht kunnen worden. Een mogelijke focus daarbij kan zijn wat de wisselwerking is tussen de sturing vanuit de rijksoverheid en de sturing vanuit andere stakeholders (waaronder de lagere overheden, sectororganisaties), ieder vanuit de eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid. In hoeverre sluiten deze sturingswijzen op elkaar aan? Is het geheel meer dan de som der delen als het gaat om het bevorderen van onderwijskwaliteit? Wat gaat goed en waar valt winst te behalen?

Daarnaast zou het IBO zich kunnen richten op de vraag of en in welke mate de overheid zou kunnen en willen sturen middels andere mechanismen. De variatie aan sturingsinstrumenten waarnaar effectonderzoek is gedaan en waarover in dit onderzoek uitspraken worden gedaan, kan mogelijk worden aangevuld. Te denken valt bijvoorbeeld aan (het uitbouwen van) een rol als verstrekker van informatie aan leerlingen, ouders en professionals die hen ondersteunen bij het maken van keuzes in hun schoolloopbaan/uitoefening van hun vak.

Gezien de ervaringen in het buitenland, verdient het aanbeveling dat ervoor wordt gezorgd dat interne en externe kwaliteitsbeoordeling zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd, bijvoorbeeld door met gezamenlijke indicatoren te werken. Een suggestie voor het IBO is om na te gaan of dit in Nederland ook goed zou kunnen werken, in welke mate dit mogelijk al zo is en zo niet: wat er voor nodig is om dit, indien gewenst, te realiseren.

#### 8.6.4 Invalshoeken, vraagstellingen en probleemstellingen voor het IBO

Wanneer we bovenstaande samenvatten komen we tot de volgende suggesties, vraagstellingen en invalshoeken voor de IBO-werkgroep:

- Het voeren van de fundamentele discussie welke invalshoek van kwaliteit het meest behulpzaam is voor de overheid rondom het thema sturing.
- Adresseren van de vraag wat het betekent voor sturing op onderwijskwaliteit dat eenduidige effectstudies in beperkte mate voorhanden zijn en moeilijk te realiseren zijn. Hoe kan de overheid, binnen dit gegeven, zijn rol het beste vervullen?
- Onderzoek naar onderliggende mechanismen voor ontwikkelingen in de sturing op onderwijskwaliteit. Wat is het effect van het feit dat juist de economisch-politieke ontwikkelingen zwaar wegen in sturen op onderwijskwaliteit? Op welke manier probeert de overheid binnen deze steeds veranderende realiteit zo consistent mogelijk te sturen?
- Nadere gedachtenvorming over de verhouding tussen doel financiering en lumpsum in relatie tot kwaliteit. Welke criteria laat de overheid bij sturing middels bekostiging in de praktijk zwaarder of minder zwaar wegen en wat betekent dit voor het effect op onderwijskwaliteit?
- Nagaan in hoeverre bij de sturing van de overheid op onderwijskwaliteit sprake is (geweest) van lerend vermogen, in die zin dat lessen zijn of worden getrokken uit het verleden, en in welke mate en hoe is geanticipeerd op beoogde en neveneffecten van overheidssturing (bijvoorbeeld in de vorm van beleidsverkenningen, uitvoeringstoetsen en/of ex ante evaluaties).
- In kaart brengen van de sturing door 'lagere overheden' of andere betrokkenen, de werking van het samenspel met de rijksoverheid en de effecten op onderwijskwaliteit.
- In kaart brengen of en in welke mate de overheid zou willen en kunnen sturen middels andere mechanismen dan de mechanismen die in deze review zijn beschreven.
- Nagaan of nauwere afstemming tussen interne en externe kwaliteitsbeoordeling van meerwaarde is en wat er voor nodig is om dit te realiseren. Zou dit in Nederland ook goed kunnen werken, in welke mate is dit mogelijk al zo en wat is er voor nodig om dit, indien gewenst, te realiseren.

#### 8.6.5 Te verschijnen onderzoek

Tot slot wijzen we de IBO-werkgroep graag op twee nog te verschijnen rapporten die (naar verwachting) nauw aansluiten bij de thematiek van het huidige onderzoek. Mogelijk kan de IBO-werkgroep deze betrekken in zijn opdracht. Het eerste is een advies van de Onderwijsraad (geplande verschijningsdatum maart 2022). Dit advies richt zich op de vraag hoe extern toezicht de kwaliteit van onderwijs het beste kan

borgen<sup>t</sup>. Daarnaast is er vanuit het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) een oproep aan onderzoekers om onderzoeksvorstellen in te dienen voor het thema “Nationaal hoger onderwijsbeleid in historisch perspectief”. De vragen daarbij zijn: hoe werd binnen het ministerie van OCW en in het Nederlandse hoger onderwijsveld in de afgelopen 35 jaar geschreven over begrippen ‘onderwijskwaliteit’, ‘doelmatig’ en/of ‘toegankelijk’? Hoe wordt hier nu over gedacht? Welke grote beleidsinterventies hebben plaatsgevonden, vanuit welke beleidstheorie? Zijn hier succes- en faalfactoren te identificeren? Wat kunnen we hiervan leren in het kader van (on)succesvolle veranderstrategieën in het hogeronderwijsbeleid? Deze studie neemt een bestuurskundig-historisch perspectief. Gezien het tijdpad van de NRO-gunning zal dit onderzoek naar verwachting niet op tijd zijn afgerond om de IBO-werkgroep de gelegenheid te geven de uitkomsten mee te nemen.

---

<sup>t</sup> Extern toezicht | Adviezen | Onderwijsraad

## Bijlage 1: Artikel 23 van de Grondwet<sup>111</sup>

- Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
- Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
- Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
- In elke gemeente en in elk van de openbare lichamen, bedoeld in artikel 132a, wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.
- De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
- Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
- Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
- De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.



## Bijlage 2: Literatuuroverzicht

- 1 Onderwijsraad. (2016). De volle breedte van onderwijskwaliteit: Van smal beoordelen naar breed verantwoorden.
- 2 Leune, J. M. G. (2007). Verstandig onderwijsbeleid. Afscheidsrede als hoogleraar sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 3 Ministerie van OCW. (2019). Strategische kennisagenda OCW 2019 - 2024.
- 4 Hooge, E. H. (2017). Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid.
- 5 Ministerie van Financiën. (2020). Fundament op orde: Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen. Brede Maatschappelijke Heroverweging.
- 6 Onderwijsraad. (2021). Grenzen stellen, ruimte laten: Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat.
- 7 Inspectie van het Onderwijs. (2020). De Staat van het Onderwijs.
- 8 Inspectie van het Onderwijs. (2021). De Staat van het Onderwijs.
- 9 OECD. (2019). PISA 2018 Results: What Students Know And Can Do, Volume 1.
- 10 Meelissen, M. & Punter, A. (2016). Twintig jaar TIMSS: Ontwikkelingen in leerlingprestaties in de exacte vakken in het basisonderwijs 1995-2015.
- 11 Zumbuehl, M. & Dillingh, R. (2010). Ongelijkheid van het jonge kind.
- 12 Onderwijsraad. (2015). Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap.
- 13 Yperen, T. A. van & Veerman, J. W. (2008). Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg.
- 14 Honingh, M., Ehren, M., Montfort, C. van, Blom, R. van, Genugten, M. & Gooyert, V. de (2020). Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht.
- 15 Chin-A-Fat, N., Steen, M. van der & Jong, I. de. (2016). Bewegende verhoudingen: een discoursanalyse van overheidssturing in het mbo-veld.
- 16 Ministerie van OCW, Vereniging Hogescholen, VSNU, LSVb & ISO. (2018). Investeren in Onderwijskwaliteit: Kwaliteitsafspraken 2019-2024.
- 17 NVAO. (2021). Landelijk beeld van de kwaliteitsafspraken.
- 18 Scheerens, J. & Doolaard, S. (2013). Review studie 'onderwijskwaliteit PO'.
- 19 Tweede Kamer der Staten-Generaal. (1985). Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit [beleidsnota].
- 20 Waslander, S. (2017). Sturingsdynamiek in het middelbaar beroepsonderwijs.
- 21 Wel, J.J. van der & Lubberman, H.J.H. (2020). Verbeteren van onderwijskwaliteit en versterken van professionaliteit: evaluatie van het Bestuursakkoord PO en het Sectorakkoord VO.
- 22 Wolf, I. F. de. & Janssens, F. J. G. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education; an overview of empirical studies, Oxford Review of Education, 33(3), p. 379-396
- 23 MBO in Bedrijf. (2019). Haven bereikt, zeilen gestreken, resultaten geboekt: Eindrapportage kwaliteitsafspraken mbo (2015-2018).
- 24 Borghans, L., Schils, T., Langen, A. van, & Leest, B. (2015). De invloed van opbrengstindicatoren op het functioneren van scholen in het primair onderwijs.
- 25 Zwart, S. de, Berkhout, B., Das, L. & Berg, T. van den (2021). Verkenning naar de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs.
- 26 Onderwijsraad. (2013). Een smalle kijk op onderwijskwaliteit: Stand van educatief Nederland 2013.
- 27 Frankowski, A. & Steen, M. van der (2020). Kwaliteitsafspraken in het MBO.
- 28 Luginbuhl, R., Webbink, D., & Wolf, I. de. (2009). Do inspections improve primary school performance? Educational Evaluation and Policy Analysis, 31(3), p. 221-237
- 29 Inspectie van het Onderwijs. (2011). Evaluatie (risicogericht) toezicht mbo.
- 30 Inspectie van het Onderwijs. (2016). Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs.
- 31 Onderwijsraad (2014). Onderwijspolitiek na de commissie Dijsselbloem.
- 32 Berkhout, B., Zwart, S. de, Broeks, L., Varwijk, J. & Berg, T. van den (2019). Beleidsdoorlichting 2014 - 2018 Artikel 4 begroting Ministerie van OCW: beroepsonderwijs en volwasseneducatie.
- 33 Inspectie van het Onderwijs. (2018). De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs.
- 34 Honingh, N. & Ehren, M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Vrij bestuurskunde, 4, p. 64-72

- 
- 35 Steen, M. van der, Chin-A-Fat, N., Twist, M. van, Scherpenisse, J. & Mertens, F. (2015). Verbindingen tussen instelling en stelsel in het onderwijstoezicht.
- 36 Leest, B., Mommers, A., Sijstermans, E. & Verrijt, T. (2015). Kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs: Deel 1: Literatuurstudie.
- 37 Oomens, M., Bomhof, M., Middelbeek, L., Pater, C., Siebers, V. & Laemers, M. (2020). Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs.
- 38 Peeters, R., Hofman, R.H. & P.H.A. Frissen. (2013). Het ongemak van autonomie, onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording: Review van het BOPO-onderzoek naar 'educational governance' in de periode 2009-2012.
- 39 Onderwijsraad. (2019). Onderwijsvrijheid en overheidszorg.
- 40 Onderwijsraad. (2018). Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden.
- 41 Visser, S., Moons, S. & Steemers, R. (2021). Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo, wo&o.
- 42 Muskens, M. & Tholen, R. (2015). Onderzoek sturen op cijfers en rendementen: Eindrapport 2015.
- 43 Frissen, P., Steen, M. van der, Peeters, R., Frankowski, A., Jong, I. de, Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. & Schram, J. (2015). Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit.
- 44 Meer, M. van der, Klatter, E., Klink, M. van der, Nieuwenhuis, L., Onstenk, J., Westerhuis, A. & Schoonhoven, R. van (2017). Naar een lerend bestel in het mbo: over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit.
- 45 Inspectie van het Onderwijs. (2020). Evaluatie vernieuwd toezicht: voortgangsrapportage 2018/2019.
- 46 McKinsey & Company. (2020). Een verstevigd fundament voor iedereen: Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet).
- 47 Stcrt 2019, 38522
- 48 Scheerens, J., Veldkamp, B. & Meelissen, M. (2021). Onderzoek naar hefboomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs.
- 49 Vegt, A.L. van der, Middelbeek, L. & Suijkerbuik, A. (2020). Duurzame kwaliteitscultuur in het onderwijs.
- 50 Velders, R. & Meindert, B. (2013). Begrippenkader Rijksinspecties.
- 51 [Het onderzoekskader 2021: wat is er veranderd | Onderwerp | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)
- 52 Stb 2002, 302
- 53 Hoe wordt de kwaliteit van het hoger onderwijs bewaakt? | Rijksoverheid.nl
- 54 Boer, P. den, & Frietman, F. (2014). Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012.
- 55 Inspectie van het Onderwijs. (2017). De opleidingsaccreditatie in het hoger onderwijs: Tussenbericht.
- 56 Gaertner, H., & Pant, H. A. (2011). How valid are school inspections? Problems and strategies for validating processes and results. *Studies In Educational Evaluation*, 37(2) p. 85-93
- 57 Altrichter, H., & Kemethofer, D. (2015). Does accountability pressure through school inspections promote school improvement?
- 58 Onderwijsraad. (2018). Inzicht in verantwoording van overheidsmiddelen.
- 59 Financiering basisonderwijs | Financiering onderwijs | Rijksoverheid.nl
- 60 Vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs | Financiering onderwijs | Rijksoverheid.nl
- 61 Ministerie van OCW. (2021). Brochure vereenvoudiging bekostiging primair onderwijs po.
- 62 Basisbekostiging - Voortgezet onderwijs - DUO Zakelijk
- 63 Financiering hoger onderwijs | Financiering onderwijs | Rijksoverheid.nl
- 64 VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)
- 65 Professionalisering en begeleiding - basisonderwijs - DUO Zakelijk
- 66 wetten.nl - Regeling - Regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo - BWBR0045041 (overheid.nl)
- 67 wetten.nl - Regeling - Regeling resultaatafhankelijke bekostiging vsv vo - BWBR0038484 (overheid.nl)
- 68 wetten.nl - Regeling - Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2020-2024 - BWBR0043356 (overheid.nl)
- 69 Vijlder, F. de, Verschoor, M., Rozema, M., Velden, J. van & Gansewinkel, H. van (2012). Interne middelenverdeling in het primair onderwijs: verkenning ten behoeve van de BOPO.
- 70 Boer, P. den, Keppels, E., Wolbers, M. & Mulder, J. (2019). Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo: Meting 2019.
- 71 Boer, P. den, Keppels, E., Wolbers, M. & Mulder, J. (2020). Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' mbo: Meting 2020.
- 72 wetten.nl - Regeling - Wet educatie en beroepsonderwijs - BWBR0007625 (overheid.nl)
- 73 wetten.nl - Regeling - Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek - BWBR0005682 (overheid.nl)

- 
- 74 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/kwaliteitsafspraken-hoger-onderwijs>
- 75 Waslander, S., Hooge, E., Theisens, H. (2017). Zicht op sturingsdynamiek.
- 76 Dijkgraaf, E., & de Jong, M. (2009). Schaafeffecten en onderwijskwaliteit. *Economisch-Statistische Berichten*, 94(4553), 87-89
- 77 Honingh, M., Ruiter, M., & Thiel, S. van. (2017). Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme
- 78 Education Scotland (2018). A Framework for Evaluating the Quality of Services and Organisations (Overarching Framework). Livingston, Scotland: Education Scotland.
- 79 <https://efqm.org/efqm-model/>
- 80 <https://education.gov.scot/education-scotland/what-we-do/implementing-the-national-improvement-framework/>
- 81 <https://education.gov.scot/improvement/self-evaluation/HGIOS4>
- 82 Education Scotland (2018). Arrangements for inspecting schools. Livingston, Scotland: Education Scotland. [<https://education.gov.scot/Documents/arrangements-for-inspecting-schools.pdf>]
- 83 <https://standardisedassessment.gov.scot/>
- 84 Education Scotland (2015). *How good is our school? 4th edition*.
- 85 Shewbridge, C., Fuster, M., & Rouw, R. (2019). Constructive accountability, transparency and trust between government and highly autonomous schools in Flanders. OECD Working paper No. 199 [<https://dx.doi.org/10.1787/c891abbf-en>]
- 86 <https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/OK-Dashboard.pdf>
- 87 Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming & Onderwijsinspectie (2017). *Referentiekader voor onderwijskwaliteit. Bronnendocument*. Brussel: Onderwijsinspectie [<http://mijnschoolisok.be/professionals/>]
- 88 Scheerens, J. (1990). School effectiveness research and the development of process indicators of school functioning. *School effectiveness and school improvement*, 1(1), 61-80. <https://doi.org/10.1080/0924345900010106>
- 89 Ministerie van Onderwijs en Vorming, Vlaamse overheid (2011). School evaluatie in Vlaanderen. Conclusies en aanbevelingen van de OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. Vlaamse Overheid [<https://www.vlaanderen.be/publicaties/school-evaluatie-in-vlaanderen>]
- 90 <https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/Uitgangspunten%20voor%20het%20ontwikkelen%20van%20een%20Referentiekader%20Onderwijskwaliteit.pdf>
- 91 Onderwijsinspectie (2017). *Het OK referentiekader voor onderwijskwaliteit*.
- 92 Nusche, D., Halász, G., Looney, J., Santiago, P., & Shewbridge, C. (2011). *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*.
- 93 Segerholm, C. (2009). 'We are doing well on QAE': the case of Sweden. *Journal of Education Policy*, 24(2), 195-209.
- 94 Institut für Externe Schulevaluation auf der Sekundarstufe II (2014). *Rolle, Praxis und Nutzung der Externen Schulevaluation auf der Sekundarstufe II der Deutschschweiz*.
- 95 SDBB / CSFO (2010). *Handbuch Qualük. 2. aktualisierte Auflage*.
- 96 Cedefop (2015). *Handbook for VET providers: Supporting internal quality management and quality culture*.
- 97 Visscher, A.J. (Ed.) (2009). Improving Quality Assurance in European Vocational Education and Training. Factors Influencing the Use of Quality Assurance Findings.
- 98 Slaman, P. e.a. (2018). In de regel vrij. 100 jaar politiek rondom onderwijs, cultuur en wetenschap.
- 99 Bronneman, R. (2011). Overheid en onderwijsbestel.
- 100 Dam, G. ten & Waslander, S. (2018). Sturen in samenspraak. In: Slaman, P. e.a. (2018). In de regel vrij.
- 101 Slaman, P. (2018). De verhoudingen in het onderwijsbestel 1918-1990. In: Slaman P. e.a. (2018). In de regel vrij.
- 102 Mertens, F. (2015). Is een nieuwe dramaturgie van het onderwijstoezicht gewenst? In: In 't Veld, R. (red.) (2015). De echte dingen. Essays over de kwaliteit van onderwijs.
- 103 Commissie Dijsselbloem (2008). Tijd voor onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31007, nr. 6
- 104 Onderwijsraad (1999). Deugdelijk toezicht.
- 105 Centraal Planbureau (2002). De pijlers onder de kenniseconomie.
- 106 Onderwijsraad. (2008). Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen.
- 107 Onderwijsraad. (2012). Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief.
- 108 Onderwijsraad. (2014). Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering - niet voor beoordeling.
- 109 Boer, den P., Keppels, E., Wolbers, M. & Mulder, J. (2019). Evaluatie wet 'Doelmatige Leerwegen' en herziening kwalificatiestructuur mbo. Tussenbalans 2019.

- 
- 110 Broek, A. van den, Termorshuizen, T., Cuppen, J. & Warps, J. (red.) (2021). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020-2021. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie HO&S. Nijmegen: ResearchNed
- 111 [wetten.nl - Regeling - Grondwet - BWBR0001840 \(overheid.nl\)](#)

