

De zoektocht van het toezicht houden

EEN ONDERZOEK NAAR DE EFFECTEN VAN HET VERNIEUWDE TOEZICHT IN HET
PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS IN NEDERLAND

Radboud Universiteit



SANNE REIJNEN

MASTER THESIS BESTUURSKUNDE

FACULTEIT DER MANAGEMENTWETENSCHAPPEN

RADBOUD UNIVERSITEIT

DR. M. E. HONINGH & DR. M. L. VAN GENUGTEN

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn Masterthesis ‘De zoektocht van het toezicht houden’, ter afronding van de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen (specialisatie beleidsadvisering). Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik, met veel enthousiasme, in de wereld van het onderwijs mogen duiken. Ik heb het onderwijsveld ervaren als een enorm interessante, maar ook complexe sector waarin nog veel uitdagingen liggen voor de toekomst.

Graag wil ik mijn scriptiebegeleiders, dr. Marlies Honingh en dr. Marieke van Genugten, bedanken voor de fijne begeleiding, de eerlijke feedback en het vertrouwen in mij tijdens dit scriptieproces. Ook wil ik in het bijzonder Marida en Annick bedanken voor de gezamenlijke ploetermomentjes in de UB en voor dat extra steuntje in de rug als ik even vast liep. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor de onvoorwaardelijke steun tijdens het schrijven van mijn scriptie, bedankt dat jullie er altijd zijn.

Ik wens u veel leesplezier.

Sanne Reijnen

Nijmegen, mei 2020

Samenvatting

Sinds augustus 2017 houdt de Inspectie van het Onderwijs (IvO) toezicht op onderwijsorganisaties middels het *‘vernieuwde toezicht’*. Het vernieuwde toezicht is een nieuwe wijze van toezicht houden waarin de inspectie enerzijds een **controlerende rol** vervult om de wettelijke basiskwaliteit van het onderwijs te waarborgen en anderzijds een **stimulerende rol** om onderwijsorganisaties te stimuleren de onderwijskwaliteit naar een hoger niveau te tillen dan enkel de minimumkwaliteit. Dit zorgt ervoor dat de inspectie moet balanceren tussen het zowel bewaken van de onderwijskwaliteit als het stimuleren van de onderwijsorganisatie. Het tegelijkertijd uitvoeren van deze twee rollen door de onderwijsinspectie zou voor spanningen in het toezicht kunnen zorgen. Het is van belang dat er inzicht ontstaat in deze en andere effecten die het vernieuwde toezicht met zich meebrengt. In dit onderzoek is dan ook onderzocht welke effecten zijn ontstaan in het vernieuwde toezicht door middel van de onderzoeksvraag: *‘Wat zijn de effecten van het vernieuwde toezicht in het onderwijs en waarom en wanneer treden deze effecten op?’*. Om te achterhalen welke effecten zijn ontstaan is gebruik gemaakt van twee theoretische benaderingen die goed aansluiten bij de twee rollen die de onderwijsinspectie tegenwoordig vervult, namelijk een *deterrence*-strategie (controlerende rol) en een *compliance*-strategie (stimulerende rol). In een *deterrence*-strategie ligt de focus op het controleren en sanctioneren van onder toezicht staande organisaties, terwijl bij een *compliance*-strategie gericht wordt op het geven van feedback en advies. De effecten van het vernieuwde toezicht zijn in dit onderzoek onderzocht aan de hand van zeven verschillende (bedoelde en onbedoelde) effecten die beide benaderingen kunnen veroorzaken.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een analyse van acht group-model-building-sessies (GMB-sessies) bij acht verschillende onderwijsorganisaties in Nederland¹. Hiervoor is gekozen omdat er in dit onderzoek sprake is van een complex systeem, namelijk een ‘onderwijsorganisatie’, waarbij interactie plaatsvindt tussen scholen, schoolleiding, leerkrachten en leerlingen. De onderwijsinspectie heeft hier vervolgens invloed op door middel van het houden van toezicht. Uit de analyse van de GMB-sessies is een aantal conclusies getrokken. **(1)** Allereerst kan geconcludeerd worden dat het vernieuwde toezicht niet zozeer zorgt voor een daadwerkelijke spanning in het toezicht houden, maar dat er wel sprake is van een toegenomen onzekerheid en onvoorspelbaarheid bij onderwijsorganisaties door het vernieuwde toezicht. Dit wordt ook wel het effect van een ongeloofwaardige binding genoemd, wat inhoudt dat onderwijsorganisaties niet goed kunnen inschatten wat ze kunnen verwachten van het toezicht. Uit dit onderzoek is gebleken dat dit onbedoelde effect ontstaat doordat de onderwijsinspectie zelf ook nog steeds zoekende is naar hoe zij zich op moet stellen, doordat de onderwijsinspectie hier en daar verandert van gedrag en van rol in het toezicht en doordat de onderwijsinspectie moeilijk loskomt van de manier van toezicht die ze gewend is. Door deze onduidelijkheid in het vernieuwde toezicht grijpt de

¹ Honingh, Ehren, Van Montfort, Blom, Van Genugten & De Gooyert 2020.

onderwijsinspectie vaak alsnog terug op een voornamelijk controlerende rol (*deterrence*-strategie), omdat hierdoor wel een geloofwaardige binding tussen de onderwijsinspectie en onderwijsorganisaties tot stand kan komen. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel de onderwijsinspectie als onderwijsorganisaties behoefte hebben aan deze duidelijkheid. **(2)** Daarnaast is een tweede conclusie dat een *deterrence*-strategie ook kan zorgen voor het onbedoelde effect ‘afvinken’. Dit wil zeggen dat de inspectie zo doorslaat in haar controlerende rol, dat er enkel sprake is van het afvinken van lijstjes en het controleren van de papieren werkelijkheid. Ook dit is een effect van het vernieuwde toezicht, met name wanneer de onderwijsinspectie twijfelt aan de kwaliteit van het onderwijs. Uit dit onderzoek blijkt dat dit effect negatief doorwerkt op onderwijsorganisaties omdat dit leidt tot het verdwijnen van de intrinsieke motivatie van onderwijsorganisaties, wat uiteindelijk slecht is voor de onderwijskwaliteit. **(3)** Ten derde zorgt de stimulerende rol in het vernieuwde toezicht voor meer draagvlak en eigenaarschap, doordat er meer sprake is van eigen ruimte, overleg en samenwerking in het toezicht. **(4)** Ten vierde is geconcludeerd dat er in het vernieuwde toezicht soms sprake is van strategisch gedrag en van een weerstandscultuur, maar dat deze onbedoelde effecten zowel bij een *deterrence*-strategie als een *compliance*-strategie op kunnen treden. **(5)** Tot slot blijkt ook dat het krijgen van waardering en een wederzijds gevoel van vertrouwen belangrijke factoren zijn als het gaat om het bereiken van normconformiteit en uiteindelijk onderwijskwaliteit.

De bevindingen uit dit onderzoek leiden tot drie aanbevelingen om het vernieuwde toezicht in de toekomst te kunnen optimaliseren, namelijk: het bieden van duidelijkheid, het creëren van een veilige omgeving waar in vertrouwen samengewerkt kan worden en het erkennen en waarderen van docenten in het toezichtproces.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 6 |
| 1.1 Aanleiding | 6 |
| 1.2 Probleemstelling | 7 |
| 1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie | 7 |
| 1.4 Leeswijzer | 8 |
| 2. Beleidskader | 9 |
| 2.1 Het vernieuwde toezicht | 9 |
| 2.2 De beleidstheorie..... | 10 |
| 3. Theoretisch kader | 13 |
| 3.1 Wat is toezicht? | 13 |
| 3.2 Welke verschillende toezichtstijlen zijn er? | 14 |
| 3.2.1. <i>Deterrence</i> -strategie | 14 |
| 3.2.2. <i>Compliance</i> -strategie..... | 17 |
| 3.2.3. Vergelijking..... | 21 |
| 3.3 Het vernieuwde toezicht: een tussenvorm | 22 |
| 3.3.1. Responsive regulation | 22 |
| 3.3.2. Meta-regulation | 24 |
| 3.3.3. De zoektocht van de toezichthouder..... | 25 |
| 4. Methodologisch kader | 28 |
| 4.1 Onderzoeksmethode en casusselectie..... | 28 |
| 4.2 Dataverzameling..... | 29 |
| 4.3 Data-analyse | 30 |
| 4.4 Operationalisatie..... | 30 |
| 4.5 Validiteit en betrouwbaarheid | 34 |
| 5. Resultaten | 36 |
| 5.1 Het vernieuwde toezicht: <i>deterrence</i> -strategie en <i>compliance</i> -strategie | 36 |
| 5.1.1. <i>Deterrence</i> -strategie in de casussen | 37 |
| 5.1.2. <i>Compliance</i> -strategie in de casussen | 38 |
| 5.1.3. Deelconclusie | 41 |
| 5.2 De effecten van het vernieuwde toezicht..... | 41 |
| 5.2.1. Geloofwaardige binding | 42 |
| 5.2.2. Afvinken..... | 43 |
| 5.2.3. Weerstandscultuur | 44 |
| 5.2.4. Strategisch gedrag | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 5.2.5. Creëren van draagvlak..... | 46 |
| 5.2.6. Inkapseling en negotiated non-compliance | 47 |
| 5.3. Andere bevindingen | 48 |
| 5.4 Samenvattende analyse..... | 49 |
| 6. Conclusie | 52 |
| 6.1 Samenvatting van het onderzoek..... | 52 |
| 6.2 Beantwoording van de hoofdvraag..... | 52 |
| 6.3 Aanbevelingen..... | 55 |
| 6.4 Discussie..... | 57 |
| 6.4.1. Theoretische reflectie | 57 |
| 6.4.2. Methodologische reflectie | 58 |
| 6.4.3. Suggesties voor vervolgonderzoek..... | 59 |
| Literatuurlijst | 61 |
| Bijlage..... | 65 |
| Bijlage 1: Uitspraken van de respondenten | 65 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is de wijze waarop de Inspectie van het Onderwijs (IvO) toezicht houdt op scholen veranderd (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Sinds augustus 2017 wordt er door de inspectie gewerkt volgens het zogenaamde ‘*vernieuwde toezicht*’ (Honingh, Ehren & van Montfort, 2018, p. 19). Binnen het vernieuwde toezicht dient de inspectie twee rollen te vervullen, namelijk een controlerende rol en een stimulerende rol. Van oorsprong heeft de inspectie altijd al de functie gehad om de wettelijke basiskwaliteit², oftewel de minimumkwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Het doel van deze functie is om eventuele risico’s omtrent de onderwijskwaliteit bij scholen te signaleren en aan te pakken. De inspectie heeft in de afgelopen jaren echter geconcludeerd dat het enkel voldoen aan de basiskwaliteit van het onderwijs in de huidige maatschappij niet meer voldoende is (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Professionals in het onderwijsveld vragen steeds vaker om deskundig advies van de inspectie en professionals hebben steeds meer behoefte aan ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en expertise (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013b, p. 23). Ook blijkt dat de basiskwaliteit van scholen in Nederland over het algemeen voldoende is (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Vandaar dat het toezicht, dat in eerste instantie vooral gericht was op het voldoen aan de basiskwaliteit, sinds eind 2017 een andere insteek heeft gekregen. Dit wordt het vernieuwde toezicht genoemd. Naast het waarborgen van de wettelijke basiskwaliteit legt de inspectie ook de focus op het stimuleren van scholen om de onderwijskwaliteit tot een hoger niveau te tillen, voornamelijk wanneer bij scholen de basiskwaliteit op orde is. Er wordt niet meer enkel gekeken naar de wettelijke deugdelijkheidseisen maar ook of scholen de bovenwettelijke waardering “goed” verdienen. Dit doet de inspectie door te kijken in hoeverre er een verbetercultuur bij scholen aanwezig is en zo uiteindelijk het maximale uit een leerling gehaald kan worden. In een schoolplan wordt door de school benoemd wat de ambities van de school zijn en op welke wijze de school streeft naar eigen kwaliteitsverbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2017a). De inspectie stimuleert scholen om deze ambities op te stellen en geeft adviezen aan de scholen over hoe deze te realiseren. In de praktijk blijft de inspectie dus de prestaties van scholen continu monitoren (*controlerende rol*). Daarnaast vindt er een vierjaarlijks onderzoek plaats waarbij gekeken wordt naar de mogelijke risico’s ten aanzien van de onderwijskwaliteit maar ook de opgestelde ambities van de school (*controlerende rol en stimulerende rol*). Hoewel het vernieuwde toezicht een perfecte mix lijkt tussen aan de ene kant stimuleren en aan de andere kant controleren, kunnen deze twee rollen ook met elkaar botsen. De inspectie dient zich namelijk zowel op te stellen als zogenaamde ‘bewaker’ van de kwaliteit van het onderwijs, als ‘stimulator’ van de school. Aan deze spanning wordt door de inspectie echter geen aandacht geschonken. Voor de verdere ontwikkeling van het toezicht is het van belang dat er inzicht ontstaat in deze en andere effecten van het vernieuwde toezicht in het onderwijs. In deze thesis

² Deze basiskwaliteit wordt beoordeeld door middel van de vastgestelde deugdelijkheidseisen in de wet.

wordt dan ook onderzocht welke bedoelde en onbedoelde effecten er optreden bij deze nieuwe manier van toezichthouden en waarom en wanneer deze effecten optreden. Deze effecten zijn uiteindelijk de voorspellers van de mate waarin onderwijsorganisaties gaan werken aan onderwijskwaliteit, de afhankelijke variabele in dit geheel. Omdat het vernieuwde toezicht echter pas in 2017 is ingetreden is het nog te vroeg om te kijken naar de veranderingen in de onderwijskwaliteit zelf. Daarnaast is het verklaren van onderwijskwaliteit een complex gegeven (Honingh & Ehren, 2012, p. 69; Ehren, 2016, p. 133). Vandaar dat er in dit onderzoek gefocust wordt op de effecten van het vernieuwde toezicht, die zowel op een positieve als negatieve manier door kunnen werken op de onderwijskwaliteit.

1.2 Probleemstelling

Aan de hand van bovenstaande aanleiding kan de probleemstelling geformuleerd worden, welke bestaat uit een doel- en vraagstelling.

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de effecten die optreden bij het vernieuwde toezicht in het onderwijs en vervolgens te achterhalen waarom en wanneer deze effecten optreden.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is: **Wat zijn de effecten van het vernieuwde toezicht in het onderwijs en waarom en wanneer treden deze effecten op?**

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal er in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van vier deelvragen:

1. Hoe ziet het beleid omtrent het vernieuwde toezicht eruit en welke beleidstheorie ligt hieraan ten grondslag?
2. Wat is toezicht houden?
3. Welke verschillende toezichtstijlen zijn er en welke effecten kunnen hierbij optreden volgens de wetenschappelijke literatuur?
4. Welke effecten zijn waar te nemen in de praktijk en via welke mechanismen komen deze effecten tot stand?

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft zowel een maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie. In deze paragraaf zal uitgelegd worden wat deze relevantie is. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is als volgt. Het vernieuwde toezicht heeft zijn intrede gedaan in augustus 2017. Deze vernieuwde manier van toezicht houden heeft bepaalde effecten voor ogen die via bepaalde verwachte mechanismen zouden moeten doorwerken. Om een goede kwaliteit van onderwijs voor kinderen te waarborgen is het van belang dat de vernieuwde manier van toezicht ook op de manier doorwerkt die de inspectie voor ogen heeft. Honingh, Ehren & Van Montfort (2018, p. 27) stellen dat het van belang is om in de komende jaren via de praktijk te achterhalen en te onderzoeken in hoeverre de nieuwe wijze van toezicht ook de beoogde effecten heeft en of de verwachtingen hierover werkelijkheid worden. In dit onderzoek zal via acht verschillende cases uit de praktijk achterhaald worden wat de effecten van het nieuwe toezicht zijn

en in hoeverre de bedoelde effecten behaald worden. Daarnaast wordt er ook gekeken naar de onbedoelde positieve, maar ook negatieve effecten, waardoor het vernieuwde toezicht in de toekomst geoptimaliseerd kan worden. Dit maakt dit onderzoek maatschappelijk relevant. Naast de maatschappelijke relevantie is dit onderzoek ook wetenschappelijk relevant. In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over strategieën in het toezicht houden en de effecten die hierbij kunnen optreden (Hawkins, 1984; Gunningham, 2010; Lodge & Wegrich, 2012; Kluin, 2014; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019). Zo is veelvuldig onderzoek gedaan naar de twee hoofdstrategieën van het toezicht, namelijk de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie. Bij een *deterrence*-strategie ligt de focus op het controleren en sanctioneren van onder toezicht staande organisaties, terwijl bij een *compliance*-strategie gericht wordt op het geven van feedback en advies, oftewel stimuleren (ibid.). Daarnaast wordt er in de wetenschappelijke literatuur ook steeds vaker gekeken naar een mix van deze twee strategieën (Gunningham, 2010, p. 7; Braithwaite, 2017, p. 118; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 32). Ook in het vernieuwde toezicht wordt gezocht naar de middenweg tussen deze twee strategieën doordat onderwijsorganisaties enerzijds gecontroleerd worden en anderzijds gestimuleerd worden. Voor de wetenschap is dit onderzoek relevant omdat er gekeken wordt in hoeverre de effecten die in de literatuur beschreven staan zich ook daadwerkelijk voordoen, in bijzonder in het onderwijsveld. Daarnaast worden in dit onderzoek de spanningen die optreden bij een mix van strategieën blootgelegd, wat in de wetenschappelijke literatuur nog niet veelvuldig aan bod komt.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In dit hoofdstuk is een inleiding gegeven over de aanleiding en de doelstelling van dit onderzoek. In het tweede hoofdstuk wordt het beleidskader omschreven, waarin beschreven wordt hoe het beleid en de beleidstheorie rondom het vernieuwde toezicht eruitziet. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de wetenschappelijke literatuur rondom toezicht. In dit hoofdstuk worden verschillende toezichtstijlen en effecten hiervan uitgewerkt. In hoofdstuk vier wordt behandeld via welke methode het onderzoek uitgevoerd zal worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk vijf geanalyseerd welke effecten uit de wetenschappelijke literatuur ook terug te vinden zijn in het vernieuwde toezicht en via welke mechanismen deze effecten veroorzaakt worden. In dit hoofdstuk worden daarnaast ook de inductieve resultaten van dit onderzoek besproken. In hoofdstuk zes wordt de conclusie van het onderzoek gepresenteerd en daarmee wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Daarnaast wordt er in dit hoofdstuk gereflecteerd op het onderzoek en worden er suggesties gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

2. Beleidskader

Om te kunnen onderzoeken welke effecten er in het vernieuwde toezicht in de praktijk kunnen optreden is het van belang om allereerst een schets te geven van de inhoud van het beleid van het vernieuwde toezicht. Daarnaast is het interessant om te kijken naar de achterliggende beleidstheorie van het vernieuwde toezicht om zo al achter eventuele verklaringen van het beleid te komen. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: ‘Hoe ziet het beleid omtrent het vernieuwde toezicht eruit en welke beleidstheorie ligt hieraan ten grondslag?’.

2.1 Het vernieuwde toezicht

Sinds augustus 2017 wordt er door de inspectie gewerkt volgens het vernieuwde toezicht. Een belangrijke stap bij het realiseren van deze nieuwe manier van toezicht houden was de initiatiefwet van Bisschop, Van Meenen en Rog begin 2016 (Honingh, Ehren & van Montfort, 2018, p. 21). Door dit initiatief werd het onderscheid tussen de controlerende en stimulerende rol van de inspectie verankerd in de wet (Inspectie van het Onderwijs, 2017a, p. 7). De wet zorgde ervoor dat de inspectie een duidelijk onderscheid dient te maken tussen het enerzijds waarborgen van de deugdelijkheidseisen en het anderzijds stimuleren van de eigen kwaliteitsaspecten³. Daarnaast werd in deze wet vastgelegd dat het van belang is dat het onderscheid tussen deze twee rollen ook eenvoudig kenbaar is voor alle betrokkenen in het onderwijs. Het onderzoekskader, waar het vernieuwde toezicht op gestoeld is, is mede gebaseerd op deze wet (Inspectie van het Onderwijs, 2017a). Uiteindelijk heeft de wet van Bisschop, Van Meenen en Rog geleid tot de vier centrale uitgangspunten van het vernieuwde toezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p. 5). Het eerste uitgangspunt is *het aansluiten bij de verantwoordelijkheid van het bestuur*. Dit houdt in dat in het vernieuwde toezicht het schoolbestuur (oftewel het bevoegd gezag) het aanspreekpunt is voor de inspectie (Honingh, Ehren & van Montfort, 2018, p. 21). Het schoolbestuur is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs op zijn scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p. 5). De focus van dit onderzoek ligt echter voornamelijk op de volgende drie uitgangspunten omdat in dit onderzoek het onderscheid tussen de functie controleren en stimuleren centraal staat. Het tweede uitgangspunt van het vernieuwde toezicht is *het controleren van de basiskwaliteit*. In dit uitgangspunt staan de zogenaamde deugdelijkheidseisen centraal. De deugdelijkheidseisen zijn bij de wet vastgestelde minimumcriteria waar alle scholen aan moeten voldoen (Inspectie van het Onderwijs, 2017a, p. 7). Op het moment dat een school aan deze wettelijke voorschriften voldoet, geeft dat aan dat het onderwijs op deze school een zekere basiskwaliteit heeft. De beoordeling hiervan vindt plaats door een vierjaarlijks onderzoek uit te voeren waarbij er gefocust wordt op een beoordeling van de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer van een school (Honingh, Ehren & Van Montfort, 2018, p. 22). Tegenover deze waarborgfunctie staat

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 862, nr. 2, p. 4.

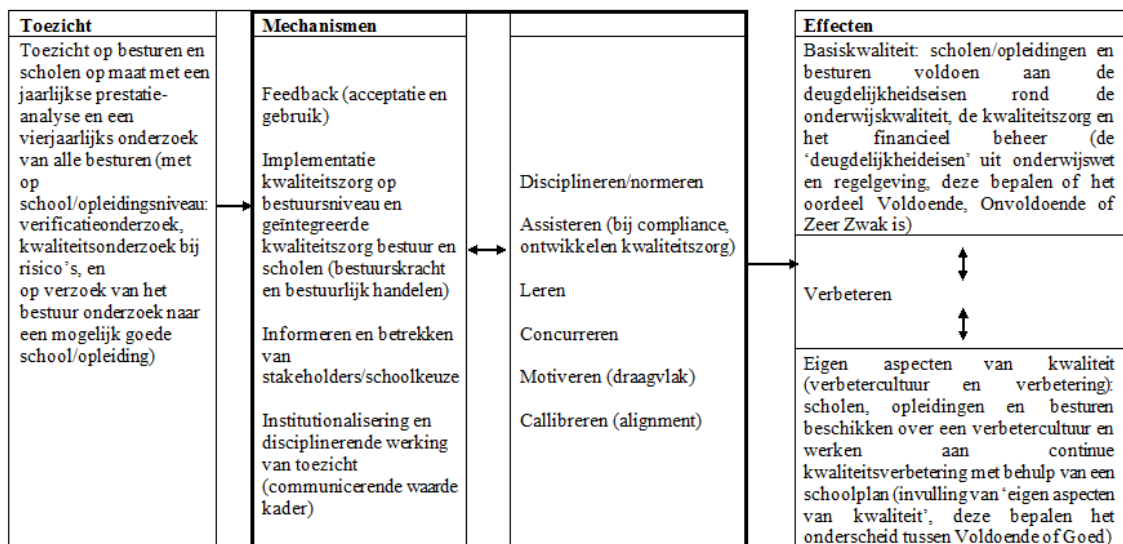
het derde uitgangspunt, **namelijk de verdere ontwikkeling van scholen stimuleren** (Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p. 6). Dit wordt ook wel de stimuleringsfunctie genoemd. Naast de deugdelijkheidseisen stellen scholen zelf ook ambities op, de zogenaamde eigen aspecten van kwaliteit, die verder reiken dan de basiskwaliteit (ibid.). Deze ambities worden door middel van een schoolplan vormgegeven (Honingh, Ehren & Van Montfort, 2018, p. 23). De inspectie geeft feedback op deze eigen opgestelde aspecten van kwaliteit van een school. De inspectie wil hiermee een verbetercultuur creëren en scholen stimuleren om te blijven werken aan continue kwaliteitsverbetering. De feedback van de inspectie kan zich vervolgens vertalen naar een waardering ‘goed’, in plaats van enkel een onvoldoende/voldoende op basis van de basiskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p. 6). Om een waardering ‘goed’ te kunnen verdienen dient een school aan de deugdelijkheidseisen te voldoen en daarnaast op een overtuigende manier haar eigen aspecten van kwaliteit in praktijk te brengen (Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p. 8). Het vierde uitgangspunt is *het eenduidig en op maat toezicht houden*. Dit houdt in dat er bij het vernieuwde toezicht gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijk waarderingkader en een gemeenschappelijke werkwijze. Dit maakt het toezicht eenduidiger. Daarnaast biedt de inspectie maatwerk door te kijken naar de eigen ambities van scholen die in het schoolplan staan omschreven. Ook hierin is de stimulerings- en waarborgfunctie terug te vinden. De waarborgfunctie wordt voornamelijk uitgevoerd door het gemeenschappelijk waarderingkader en de gemeenschappelijke werkwijze, terwijl er bij de stimuleringsfunctie maatwerk geleverd dient te worden omdat iedere school⁴ verschillende eigen aspecten van kwaliteit heeft opgesteld. Deze bovenstaande vier uitgangspunten geven een goed beeld van de wijze waarop de inspectie in het vernieuwde toezicht te werk gaat.

2.2 De beleidstheorie

In de beleidstheorie is verder vormgegeven welke verwachte mechanismen en vooronderstellingen er zijn als het gaat om het vernieuwde toezicht en hoe dit toezicht zou moeten leiden tot kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Honingh, Ehren en Van Montfort (2018, p. 24) maken in hun artikel onderscheid tussen vier verschillende verwachte mechanismen welke op zouden moeten treden binnen het vernieuwde toezicht. Het eerste verwachte mechanisme is het geven en krijgen van *feedback* (Honingh, Ehren & Van Montfort, 2018, p. 24). Vanuit het vernieuwde toezicht is de verwachting dat de feedback van de inspectie aan onderwijsorganisaties zou moeten leiden tot kwaliteitsverbetering. Door middel van het herkennen en erkennen van bepaalde handelingen krijgen scholen meer inzicht in hun eigen doen en laten (ibid.). Het tweede verwachte mechanisme is *de implementatie van kwaliteitszorg op bestuursniveau* (ibid.). Zoals al eerder besproken in de uitgangspunten ligt de focus in het vernieuwde toezicht voor een groot gedeelte op besturen van onderwijsorganisaties. Het mechanisme

⁴ Een ‘school’ wordt in dit onderzoek gedefinieerd als één enkele instelling waar onderwijs wordt gegeven. Een ‘onderwijsorganisatie’ is het geheel van scholen die ressorteren onder één bestuur en daarmee vallen onder hetzelfde bevoegd gezag.

hierachter is dat doordat besturen actief worden bevestigd tijdens de inspectie, ze meer betrokken zijn als het gaat om kwaliteitsontwikkeling en een verbetercultuur. Er zou hierdoor ook meer motivatie ontstaan om hun bestuurlijk handelen te verbeteren (ibid.). Het derde verwachte mechanisme is de vooronderstelling dat *stakeholders* geïnformeerd en betrokken worden in het inspectietoezicht en hier ook waarde aan hechten (ibid.). Met stakeholders worden hier voornamelijk ouders, maar ook leerkrachten en leerlingen bedoeld. Doordat stakeholders waarde hechten aan de beoordeling van de inspectie, zijn scholen meer gestimuleerd om de eigen kwaliteit te verbeteren. Daarnaast worden stakeholders actief in het vernieuwde toezicht betrokken door de inspectie om ervoor te zorgen dat stakeholders bekend zijn met de uitkomsten van het toezicht en dit verder zullen gebruiken om de school te motiveren tot verbetering (ibid.) Het vierde verwachte mechanisme is de *institutionalisering en disciplinerende werking* van toezicht (ibid.). Dit mechanisme houdt in dat scholen aan de basiskwaliteit gaan voldoen vanwege de normerende werking van het toezicht. Daarnaast wordt er naast de focus op basiskwaliteit ook gefocust op het stimuleren van de eigen verbetercultuur. In het vernieuwde toezicht wordt naar besturen en scholen gecommuniceerd dat er verwacht wordt dat scholen werken aan continue verbetering en er de mogelijkheid is om een onderzoek aan te vragen voor de waardering ‘goed’ (Inspectie van het Onderwijs, 2017b, p. 9). Verwacht wordt dat de vier bovenstaande mechanismen door middel van disciplineren, assisteren, leren, concurreren, motiveren en kalibreren leiden tot een verbetering van zowel de basiskwaliteit als de eigen kwaliteit. Dit leidt tot onderstaande beleidstheorie in figuur 1, uitgewerkt door Honingh, Ehren & Van Montfort (2018, p. 23). In de eerste kolom wordt omschreven op welke manier het vernieuwde toezicht te werk gaat. Dit vernieuwde toezicht zorgt vervolgens voor de hierboven beschreven vier verwachte mechanismen. Deze vier verwachte mechanismen werken via zes verschillende manieren door op de effecten en versterken vervolgens de mechanismen ook weer. Dit is een continu proces. De beoogde effecten zijn het bewaken van de basiskwaliteit en het stimuleren van de eigen aspecten van kwaliteit. Ook in de beleidstheorie wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de enerzijds controlerende taak en de anderzijds stimulerende rol van de onderwijsinspectie.



Figuur 1: Beleids Theorie vernieuwde toezicht. Overgenomen uit *Het vernieuwde toezicht in het onderwijs* (p. 23) door Honingh, Ehren & Van Montfort, 2018.

In dit onderzoek zal onderzocht worden in hoeverre deze vooronderstellingen en bedoelde mechanismen in de praktijk ook daadwerkelijk naar voren komen. Daarnaast zal er gekeken worden naar onbedoelde effecten die nog niet in de beleids Theorie benoemd worden.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de wetenschappelijke literatuur rondom het onderwerp toezicht. Allereerst wordt besproken wat toezicht nu precies inhoudt en vervolgens worden de verschillende toezichtstijlen die bekend zijn in de literatuur besproken. Tot slot wordt er ingegaan op de effecten die bij elke toezichtstijl kunnen optreden en voor welke zoektocht iedere toezichthouder komt te staan.

3.1 Wat is toezicht?

Toezicht is een complex begrip. Toezicht uit zich in verschillende vormen en wordt door verscheidene actoren in verschillende contexten uitgeoefend (Havinga, Verbruggen & De Waele, 2015, p. 4). In dit onderzoek gaat het specifiek om toezicht in het onderwijs, wat valt onder het zogenaamde ‘overheidstoezicht’ (WRR, 2013b, p. 88). Overheidstoezicht wordt over het algemeen onderverdeeld in drie vormen van toezicht, namelijk: markttoezicht, nalevingstoezicht en uitvoerings-/kwaliteitstoezicht (Janssens, 2005, p. 9; Aelen, 2014, p. 28; WRR, 2013a, p. 31). *Markttoezicht* houdt in dat er toezicht wordt gehouden op markten om marktfalen te voorkomen en op te lossen (Aelen, 2014, p. 28). *Nalevingstoezicht* is een vorm van toezicht dat gericht is op het bevorderen of afdwingen van het naleven van de wet- en regelgeving (WRR, 2013a, p. 31; Aelen, 2014, p. 28). In het onderwijstoezicht komt echter voornamelijk het *uitvoerings- en kwaliteitstoezicht* voor. Dit houdt in dat er toezicht wordt gehouden op de uitvoering van publieke taken en de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Dit wordt vaak gedaan door zelfstandige organisaties die een grote mate van autonomie kennen, zoals de Inspectie van het Onderwijs (Gunningham & Sinclair, 1999, p. 53; Janssens, 2005, p. 10). In het onderwijstoezicht is het doel van het toezicht dat de onderwijskwaliteit gewaarborgd blijft en tegelijkertijd gestimuleerd wordt. Door middel van de wettelijke deugdelijkheidseisen wordt de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld. Daarnaast is er sprake van een bovenwettelijk waarderingskader waarmee onderwijsorganisaties boven de wettelijke deugdelijkheidseisen uit kunnen stijgen als stimulans om kwaliteit te verbeteren. Zoals eerder benoemd in het beleidskader loopt deze beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs voornamelijk via het bestuur van de onderwijsorganisatie. Het beoordelen, bewaken en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs staat als doel in het onderwijstoezicht centraal.

De literatuur over verschillende toezichtstijlen en strategieën is verspreid over deze verschillende vormen van toezicht. Aangezien dit onderzoek verder bouwt op de wetenschappelijke literatuur over de verschillende toezichtstijlen en strategieën, is ervoor gekozen om, in plaats van de definitie van kwaliteitstoezicht (waarvan in het onderwijstoezicht sprake is), een bredere dan wel instrumentele definitie van toezicht (WRR, 2013a, p. 29) te gebruiken in het verdere onderzoek. Deze in de Nederlandse wetenschap gangbare brede definitie van toezicht is: “*het verzamelen van 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*” (WRR, 2013a, p. 29;

Winter, Mertens & Muller, 2015, p. 16). In deze definitie zitten een drietal componenten verscholen, namelijk: het verzamelen van informatie (1), het vormen van een oordeel (2) en het zo nodig interveniëren (3) (Janssens, 2005, p. 9; Lodge & Wegrich, 2012, p. 14-15). Deze drie componenten worden in dit onderzoek gebruikt als definitie van toezicht en zullen in de volgende paragraaf dan ook als basis gebruikt worden om verschillen te laten zien tussen de toezichtstijlen en strategieën.

3.2 Welke verschillende toezichtstijlen zijn er?

In de wetenschappelijke literatuur zijn twee toezichtstijlen te vinden die al jaren dominant zijn in het debat omtrent strategieën in toezicht, namelijk de “*deterrence*-strategie” en de “*compliance*-strategie” (Hawkins, 1984; Scholz, 1984; Braithwaite 1985; Shapiro & Rabinowitz, 1997; Gunningham, 2010; Lodge & Wegrich, 2012). Deze beide stijlen van toezicht staan lijnrecht tegenover elkaar als het gaat om de manier waarop toezicht uitgevoerd zou moeten worden. Beide stijlen worden ook wel omschreven als hypothetische constructen die in deze pure vorm in werkelijkheid nooit voor zouden komen (Gunningham, 2010, p. 3). De strategieën geven echter wel een goed beeld van hoe toezicht houden op twee totaal verschillende manieren vorm kan krijgen. Daarnaast bieden de twee strategieën een goede opstap naar het vernieuwde toezicht, aangezien het vernieuwde toezicht een middenweg probeert te vinden tussen de *deterrence*-strategie en de *compliance*-strategie.

3.2.1. Deterrence-strategie

De *deterrence*-strategie kent verschillende benamingen in de wetenschappelijke literatuur, zoals de *enforcement* en de *sanctioning* strategie (Hawkins, 1984; Lodge & Wegrich, 2012; Kluin, 2014; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019). In de Nederlandse literatuur wordt deze strategie ook wel de verticale toezichtstijl genoemd. De achterliggende gedachte van deze toezichtstijl is dat sancties nodig zijn om naleving, oftewel normconform gedrag, te bewerkstelligen bij onder toezicht staande organisaties (Kluin, 2014, p. 75). Deze gedachte is gebaseerd op een rationele benadering van handhaving (Lodge & Wegrich, 2012, p. 76). Onder toezicht staande organisaties zijn zogenaamde ‘*amoral calculators*’ en zijn daardoor altijd uit op het nastreven van het eigen belang (Kagan & Scholz, 1984, p. 67-68). Hierdoor wordt vanuit de *deterrence*-strategie verwacht dat deze organisaties een kosten-batenafweging zullen maken om te bepalen in hoeverre ze de regels van een toezichthouder naleven. Sancties zorgen ervoor dat de kosten voor onder toezicht staande organisaties hoger zijn dan de baten, wat leidt tot normconform gedrag. Deze stijl gaat ervanuit dat onder toezicht staande organisaties zullen reageren op deze negatieve prikkels (Kluin, 2014, p. 75). Ten grondslag aan deze manier van toezicht ligt vooral afschrikking, confrontatie en dwang (Gunningham, 2010, p. 3). Binnen deze toezichtstijl staat het strikt handhaven van de regels dan ook centraal, in mindere mate de relatie met de onder toezicht staande organisatie (Kluin, 2014, p. 75; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 27). Bij uitgangspunten als wantrouwen in organisaties en rationeel gedrag past een zogenaamde ‘*rule-based werkwijze*’ (Burgemeestre, Hulstijn & Tan, 2009, p. 37). Dit wil zeggen dat een toezichthouder ervoor kiest om te werken met strikte en

specifieke regels en procedures waarbij er geen ruimte is voor organisaties om eigen invulling te geven aan de regels (Braithwaite, 2002b, p. 50).

De drie componenten van toezicht komen bij deze toezichtstijl op een bepaalde manier tot uiting. Toezichthouders zullen allereerst vaak en consequent informatie van onder toezicht staande organisaties verzamelen om ervoor te zorgen dat de waarschijnlijkheid van detecteren hoog blijft, wat organisaties zal afschrikken (Gunningham, 2010, p. 3). Daarbij zorgt deze manier van informatieverzameling ervoor dat toezichthouders goed op de hoogte zijn van het gedrag van onder toezicht staande organisaties, wat het opsporen van overtredingen gemakkelijker maakt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 28). Vervolgens zullen toezichthouders bij het vellen van een oordeel over een overtreding strikt volgens het boekje werken en geen ruimte laten voor een eventuele onderhandeling met de onder toezicht staande organisatie (Kluin, 2014, p. 75). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het betrekken van persoonlijke omstandigheden van de onder toezicht staande organisatie in een besluit over eventuele sancties. Tot slot zal een toezichthouder met deze toezichtstijl sancties op een klassieke negatieve wijze opleggen om ervoor te zorgen dat de desbetreffende onder toezicht staande organisatie geprikkeld wordt om zich in het vervolg aan de regels te houden. Daarnaast kan dit tegelijkertijd ook voor andere onder toezicht staande organisaties een waarschuwing zijn omdat duidelijk gemaakt wordt welke consequenties non-conform gedrag kan hebben (Lodge & Wegrich, 2012, p. 76). De componenten van toezicht in de *deterrence*-strategie zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Drie componenten van toezicht bij de *deterrence*-strategie.

| | <i>Deterrence</i>-strategie |
|---|--|
| <i>Component 1: Het verzamelen van informatie</i> | Consequent en vaak verzamelen van informatie |
| <i>Component 2: Het vormen van een oordeel</i> | Oordeel vormen op basis van specifieke en strikte regels |
| <i>Component 3: Manier van interveniëren</i> | Sanctioneren |

3.2.1.1. *Mechanismen en (bedoelde en onbedoelde) effecten van de deterrence-strategie*

Het uiteindelijke doel van de *deterrence*-strategie is om ***normconformiteit*** te bereiken bij onder toezicht staande organisaties. Dit is het belangrijkste effect dat toezichthouders in de *deterrence*-strategie willen bereiken. Dit geldt ook voor de *compliance*-strategie. Het verschil zit echter in de manier waarop beide strategieën deze normconformiteit willen bewerkstelligen. In de *deterrence*-strategie zorgen toezichthouders ervoor dat onder toezicht staande organisaties normconform gedrag gaan vertonen via mechanismen als angst, confrontatie, dwang en afschrikking (Ehren, 2016, p. 115). Deze mechanismen worden door Dimaggio & Powell (1983, p. 150) ook wel ‘*coercive pressures*’ genoemd. Het

normconform gedrag wordt afgedwongen doordat onder toezicht staande organisaties bang worden gemaakt door middel van sancties, wat maakt dat ze er op voorhand voor zorgen dat ze voldoen aan de opgestelde regels van de toezichthouder. Daarnaast wordt met de *deterrence*-strategie ook beoogd om een *geloofwaardige binding* te creëren tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie. Dit wordt in de literatuur ook wel ‘credible commitment’ genoemd (Lodge & Wegrich, 2012, p. 41). Het creëren van een geloofwaardige binding houdt in dat de toezichthouder er door middel van een strak normenkader en een hoge mate van voorspelbaarheid voor wil zorgen dat er duidelijkheid is over de regels van het toezicht. Doordat de regels simpel, stabiel en duidelijk zijn ontstaat er meer geloofwaardigheid voor een onder toezicht staande organisatie (Braithwaite, 2002b, p. 52). Deze geloofwaardigheid zal volgens de *deterrence*-strategie een positief effect hebben op de mate van normconform gedrag bij onder toezicht staande organisaties, wat uiteindelijk kan leiden tot een verbetering van de onderwijskwaliteit.

Hoewel het doel van de *deterrence*-strategie is dat deze toezichtstijl zorgt voor bovenstaande positieve bedoelde effecten, blijkt uit de literatuur dat dit niet altijd op deze manier uitpakt. Er kunnen door de *deterrence*-strategie namelijk ook verschillende gevaren of onbedoelde effecten optreden die de normconformiteit in de weg staan. Een onbedoeld effect van de *deterrence*-strategie is dat er verstoorde verhoudingen kunnen ontstaan tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie (Hawkins, 1984; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 28). Dit wordt in de wetenschappelijke literatuur ook wel het ontstaan van een ‘*weerstandscultuur*’ genoemd (Gunningham, 2010, p. 5). Deze cultuur kan ontstaan op het moment dat een onder toezicht staande organisatie een sanctie opgelegd krijgt, terwijl deze organisatie wel handelde vanuit de beste bedoelingen (Bardach & Kagan, 1982; Lodge & Wegrich, 2012, p. 77). Dit heeft op de lange termijn niet altijd een positieve uitwerking op het doel dat een toezichthouder voor ogen heeft. Zo kan het zijn dat een onder toezicht staande organisatie in eerste instantie erg intrinsiek gemotiveerd is en daarbij dan ook uitermate haar best doet om zich aan de regels te houden, maar waarbij dit uiteindelijk vanwege omstandigheden toch niet lukt. Wanneer een toezichthouder dan alsnog een sanctie oplegt, wat in een *deterrence* strategie zo zou zijn, kan dit ervoor zorgen dat organisaties een afkeer krijgen tegen de toezichthouder en de intrinsieke motivatie om zich in het vervolg aan de regels te houden enkel verder afneemt. Dit leidt dan tot een averechts effect van wat een toezichthouder bedoelt te bereiken, namelijk normconformiteit (Gunningham, 2010, p. 5). De *deterrence*-strategie is dan ook volledig gestoeld op onder toezicht staande organisaties die handelen vanuit extrinsieke motivatie, maar er zijn in de praktijk weldegelijk organisaties die handelen vanuit intrinsieke motivatie. Geconcludeerd kan worden dat bij deze toezichtstijl de focus ligt op het opleggen van sancties en daarbij geen rekening wordt gehouden met de relatie tussen een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie. Doordat er puur gefocust wordt op extrinsieke motivatie kan dit leiden tot onder toezicht staande organisaties die geïrriteerd raken, minder betrokken zijn bij het proces van toezicht en in het uiterste geval niet meer mee willen werken aan de regels die opgesteld zijn door

de toezichthouder (Kluin, 2014, p. 75). Een ander onbedoeld effect van de *deterrence*-strategie is het fenomeen ‘*afvinken*’, door criminoloog Braithwaite (2002a) ook wel ‘*box-ticking*’ genoemd. Dit wil zeggen dat de strikte regels en het strakke normenkader bij deze toezichtstijl ervoor zorgen dat een toezichthouder werkt met het afvinken van lijstjes, wat maakt dat organisaties zich enkel daar op focussen uit angst om hier niet aan te voldoen (Lodge & Wegrich, 2012, p. 61). Dit ondermijnt de motivatie van onder toezicht staande organisaties om vanuit waarden en eigen ideeën aan de regels te voldoen. Dit fenomeen werkt vervolgens *strategisch gedrag* in de hand en de vraag is in hoeverre dit ten goede komt aan het doel van de toezichthouder. Door het afvinken van lijstjes kunnen onder toezicht staande organisaties proberen ‘het slimmer te spelen dan de toezichthouder’, ook wel ‘*creative compliance*’ genoemd in de wetenschappelijke literatuur (McBarnet & Whelan, 1999; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 41). Doordat er afvinklijstjes worden gebruikt door toezichthouders zullen onder toezicht staande organisaties zich hier vaak ook op richten en daarmee ligt de focus vooral op de korte termijn uitkomsten (Janssens, 2005, p. 36). Door De Bruijn & Ten Heuvelhof (2019, p. 55) wordt dit ook wel de strategie van ‘*mirror imaging*’ genoemd. De onder toezicht staande organisatie probeert dan te achterhalen welke strategie en indicatoren de toezichthouder hanteert, om vervolgens zijn gedrag zo vorm te geven dat hij hieraan voldoet in plaats van het werken aan het daadwerkelijke doel, in dit geval onderwijskwaliteit (ibid.).

Er kan geconcludeerd worden dat er zowel positieve bedoelde effecten als negatieve onbedoelde effecten kunnen optreden bij deze toezichtstijl. Ter samenvatting zijn de mechanismen en (bedoelde en onbedoelde) effecten in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: Mechanismen en (bedoelde en onbedoelde) effecten van de *deterrence*-strategie.

| | Deterrence strategie |
|---|--|
| <i>Mechanismen van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Angst, afschrikking, dwang, en confrontatie ▪ Strak normenkader en hoge mate van voorspelbaarheid |
| <i>Bedoelde effecten van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normconformiteit ▪ Geloofwaardige binding |
| <i>Onbedoelde effecten van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Weerstandscultuur ▪ Afvinken ▪ Strategisch gedrag |

3.2.2. Compliance-strategie

In de *compliance*-strategie, ook wel de *persuasion*, *accomodative*, *pedagogische* of *educatieve* toezichtstijl genoemd, zijn toezichthouders erop gericht om onder toezicht staande organisaties feedback en advies te geven (Gunningham, 2010, p. 3; Lodge & Wegrich, 2012, p. 76; Kluin, 2014, p. 73; De

Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 29). In de Nederlandse literatuur staat deze strategie ook wel bekend als de horizontale toezichtstijl of benadering. Omdat er bij deze stijl vanuit gegaan wordt dat onder toezicht staande organisaties intrinsiek gemotiveerd zijn zichzelf te verbeteren, gaat een toezichthouder preventief te werk door middel van samenwerking met de onder toezicht staande organisatie, in plaats van het repressief opleggen van sancties (Hawkins, 1984, p. 4). Sancties zijn binnen deze toezichtstijl dan ook minder belangrijk omdat het uitgangspunt is dat sancties er niet voor zullen zorgen dat een toezichthouder meer naleving bereikt (Kluin, 2014, p. 74; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 29). Normconformiteit ontstaat volgens de *compliance*-strategie op het moment dat een onder toezicht staande organisatie het eens is met de regels van het toezicht (Kagan & Scholz, 1984). Om dit te bereiken is het van belang dat een toezichthouder maatwerk levert, oftewel kijkt naar de specifieke situatie van een organisatie (Burgemeestre, Hulstijn & Tan, 2009, p. 1). Bij de *compliance*-strategie past dan ook een zogenaamde '*principle-based werkwijze*' (Lodge & Wegrich, 2012, p. 61). Dit wil zeggen dat regels door de toezichthouder geformuleerd worden als richtlijnen waarbij de exacte implementatie nog niet bepaald is. Deze implementatie wordt gevormd door te kijken naar de persoonlijke situatie van de onder toezicht staande organisatie. Daarnaast dient een toezichthouder binnen deze toezichtstijl tactvol en open te handelen tegenover een onder toezicht staande organisatie, zodat deze organisatie zich daadwerkelijk begrepen voelt (Lodge & Wegrich, 2012, p. 78). Dit stimuleert de intrinsieke motivatie van de onder toezicht staande organisatie. Op het moment dat de tools van deze toezichtstijl, zoals informatie, feedback en advies, echter niet blijken te werken bij een onder toezicht staande organisatie, zal een toezichthouder als laatste uitkomst de organisatie sanctioneren.

De drie componenten van toezicht krijgen bij de *compliance*-strategie op een andere manier vorm dan bij de *deterrence*-strategie. Het verzamelen van informatie over de onder toezicht staande organisatie wordt minder strikt gedaan, omdat er binnen deze stijl in eerste instantie uitgegaan wordt van vertrouwen tussen beide partijen. Op het moment dat blijkt dat onder toezicht staande organisaties hier misbruik van maken, zal in het vervolg frequenter informatie verzameld worden. De intensiteit van het verzamelen van informatie hangt dus af van de specifieke situatie van een organisatie en kan daarmee per geval verschillen. Daarnaast is het vormen van een oordeel over een onder toezicht staande organisatie minder belangrijk. Het gaat er namelijk niet zozeer om dat er een oordeel gevormd wordt, maar dat de toezichthouder een onder toezicht staande organisatie helpt te verbeteren door middel van feedback en advies. Op het moment dat er een oordeel gevormd wordt is dit op basis van richtlijnen, omdat iedere onder toezicht staande organisatie zich in andere omstandigheden bevindt. De concretisering van deze richtlijn wordt dan in een proces van interactie met de onder toezicht staande organisatie vormgegeven (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 29). Tot slot wordt er bij de *compliance*-strategie ook anders omgegaan met het interveniëren in onder toezicht staande organisaties. Zoals al eerder beschreven zal een toezichthouder door middel van tools als advies en feedback ervoor proberen te zorgen dat organisaties zich aan de afgesproken regels houden en daarnaast proberen organisaties ook te verbeteren.

Sancties functioneren daarbij alleen op de achtergrond (Lodge & Wegrich, 2012, p. 78). Er wordt namelijk gehandeld vanuit de gedachte dat op deze manier de diepliggende problemen in een organisatie aangepakt kunnen worden omdat deze werkwijze ruimte laat voor open en eerlijke gesprekken (ibid.). De drie componenten van toezicht in de *compliance*-strategie zijn weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Drie componenten van toezicht bij de *compliance*-strategie.

| | <i>Compliance</i>-strategie |
|---|--|
| <i>Component 1: het verzamelen van informatie</i> | De intensiteit van het verzamelen van informatie hangt af van de specifieke situatie van een organisatie |
| <i>Component 2: het vormen van een oordeel</i> | Oordeel vormen op basis van richtlijnen |
| <i>Component 3: manier van interveniëren</i> | Feedback geven en adviseren (sancties als laatste redmiddel) |

3.2.2.1. Mechanismen en (bedoelde en onbedoelde) effecten van de *compliance* strategie

De *compliance*-strategie probeert via verschillende mechanismen twee bedoelde effecten te bereiken. Het hoofddoel van de *compliance*-strategie en daarmee dan ook het belangrijkste effect van de *compliance*-strategie is het **bereiken van normconformiteit**, in dit onderzoek specifiek het waarborgen van kwaliteit. Het uitgangspunt van deze toezichtstijl is dat normconformiteit van een onder toezicht staande organisatie bereikt kan worden op het moment dat deze organisatie het eens is met de regels van de toezichthouder, niet door middel van sancties in tegenstelling tot de *deterrence*-strategie (Kagan & Scholz, 1984). Om te bereiken dat onder toezicht staande organisaties het eens zijn met de regels wordt er veel samengewerkt tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie en probeert de toezichthouder een transparante en open relatie met de onder toezicht staande organisatie op te bouwen (Ottow, 2008, p. 13; Ehren, 2016, p. 125). Daarnaast houdt de toezichthouder rekening met de specifieke situatie van een onder toezicht staande organisatie, oftewel de toezichthouder probeert maatwerk te leveren, wat ertoe leidt dat organisaties de regels eerder zullen accepteren. Dit heeft dan weer een positieve invloed op het bereiken van normconformiteit. Het tweede bedoelde effect is het **creëren van draagvlak**. Het idee hierachter is dat een toezichthouder een beroep doet op de sociale en maatschappelijke verantwoordelijkheid van een onder toezicht staande organisatie (Ottow, 2008, p. 16). Dit wordt ook wel ‘*social responsibility*’ genoemd. Door te werken met voorschriften in plaats van strikte regels, worden onder toezicht staande organisaties automatisch meer verantwoordelijk omdat ze tot op zekere hoogte de vrijheid hebben om te bepalen hoe ze bepaalde regels vorm willen geven. Deze verantwoordelijkheid zorgt voor meer eigenaarschap en draagvlak van de toezichtregels, wat weer tot normconformiteit leidt (Ottow, 2008, p. 11).

Hoewel de *compliance*-strategie deze effecten als doel voor ogen heeft, kunnen er ook andere negatieve effecten optreden bij deze toezichtstijl. In de wetenschappelijke literatuur worden dit ook wel kritiekpunten op de strategie genoemd of men spreekt van zogenaamde onbedoelde effecten (Kluin, 2014, p. 74). Een van de onbedoelde effecten van de *compliance*-strategie is het fenomeen ‘*inkapseling*’. In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt dit ‘*regulatory capture*’ genoemd (Hawkins, 1984; Gunningham, 2010; Lodge & Wegrich, 2012). Op het moment dat er sprake is van inkapseling is er een té hechte band ontstaan tussen een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie (Hutter, 1997, p. 167). Er kan dan een subtiel proces ontstaan waarbij een toezichthouder problemen van een onder toezicht staande organisatie als normaal gaat beschouwen omdat deze problemen door de toezichthouder niet meer gezien worden als een potentieel risico. Daarnaast zou het opleggen van een sanctie de harmonie tussen beide partijen kunnen verstoren (McCaffrey, Smith & Martinez-Moyano, 2007). De hechte band zorgt er op dat moment voor dat de toezichthouder onvoldoende afstand kan nemen om de onder toezicht staande organisatie objectief te beoordelen en waar nodig te straffen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 59). Hierdoor krijgt de onder toezicht staande organisatie de kans om het nalevingsproces naar zijn eigen hand te zetten (Hawkins, 1984, p. 129). Dit kan resulteren in lakse naleving van de onder toezicht staande partij (Bardach & Kagan, 1982; Gunningham, 1987). Een tweede onbedoelde effect ligt in het verlengde van het fenomeen inkapseling. Op het moment dat een *compliance*-strategie in het extreem plaatsvindt, kan ‘*negotiated non-compliance*’ ontstaan (Gunningham, 1987, p. 91; Gunningham & Rees, 1997). Dit wil zeggen dat een toezichthouder zich in feite volledig terugtrekt uit de handhavingsactiviteiten om de goede relatie met de onder toezicht staande organisatie in stand te houden, door Gunningham ook wel een passieve en berustende aanpak genoemd (ibid.). ‘*Amoral calculators*’ die puur streven naar eigen belang kunnen hier dan volledig misbruik van maken (Kagan & Scholz, 1984, p. 67-68). Het doel van de toezichthouder zal hierdoor niet worden bereikt. Een derde onbedoeld effect is het zogenaamde ‘*regulatory risk*’ (Parker, 2003, p. 87). In dit onderzoek zal er gesproken worden van het risico van een *ongeloofwaardige binding* omdat dit het tegenovergestelde negatieve effect is van wat men in de *deterrence*-strategie probeert te bereiken (de geloofwaardige binding). Omdat er in de *compliance*-strategie gebruik wordt gemaakt van richtlijnen in plaats van strikte regels, bestaat er een zogenaamde discretionaire ruimte voor de toezichthouder. Iedere toezichthouder heeft de ruimte om op een andere wijze te handhaven waardoor onder toezicht staande organisaties niet precies weten waar ze aan toe zijn. Waar de *deterrence*-strategie duidelijkheid probeert te creëren, kan er bij de *compliance*-strategie juist sprake zijn van onduidelijkheid (Schilder, 2008, p. 181) Dit kan uiteindelijk leiden tot onzekerheid en onvoorspelbaarheid bij de onder toezicht staande organisatie, wat niet ten goede komt aan de normconformiteit omdat organisaties de regels daardoor bijvoorbeeld verkeerd toe kunnen passen.

Ook bij een *compliance*-strategie kunnen verschillende bedoelde en onbedoelde effecten optreden. De mechanismen hierachter en de bedoelde en onbedoelde effecten zijn in tabel 4 samengevat.

Tabel 4: Mechanismen en (bedoelde en onbedoelde) effecten van de *compliance*-strategie.

| | Compliance-strategie |
|---|---|
| <i>Mechanismen van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerking ▪ Informatie, advies en feedback ▪ Gebruik van richtlijnen ▪ Leveren van maatwerk |
| <i>Bedoelde effecten van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normconformiteit ▪ Creëren van draagvlak |
| <i>Onbedoelde effecten van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inkapseling ▪ Negotiated non-compliance ▪ Ongeloofwaardige binding |

3.2.3. Vergelijking

Op basis van bovenstaande informatie over de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie kan geconcludeerd worden dat beide strategieën via verschillende werkwijze en via verschillende concepten te werk gaan en daarmee ook op verschillende wijze bewust en onbewust doorwerken op het nalevingsgedrag van organisaties. De mechanismen en effecten van beide toezichtstijlen zijn ter vergelijking naast elkaar gezet in tabel 5.

Tabel 5: Mechanismen en (bedoelde en onbedoelde) effecten van de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie.

| | Deterrence-strategie | Compliance-strategie |
|---|---|---|
| <i>Mechanismen van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Angst, afschrikking, dwang en confrontatie ▪ Strak normenkader en hoge mate van voorspelbaarheid | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samenwerking ▪ Informatie, advies en feedback ▪ Gebruik van richtlijnen ▪ Leveren van maatwerk |
| <i>Bedoelde effecten van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normconformiteit ▪ Geloofwaardige binding | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normconformiteit ▪ Creëren van draagvlak |
| <i>Onbedoelde effecten van de toezichtstijl</i> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Weerstandscultuur ▪ Afvinken ▪ Strategisch gedrag | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inkapseling ▪ Negotiated non-compliance ▪ Ongeloofwaardige binding |

Zoals te zien is in tabel 5 zijn er verschillende tegenstellingen tussen beide strategieën te vinden, omdat beide strategieën opgebouwd zijn vanuit andere uitgangspunten en principes. Waar een toezichthouder in de *deterrence*-strategie theoretisch gezien direct een sanctie zou opleggen bij niet-naleving van de

regels, zal een toezichthouder in de *compliance*-strategie bijvoorbeeld eerder kiezen voor het bieden van een helpende hand op het moment dat regels niet nageleefd (kunnen) worden. In de praktijk is het echter niet zo dat een toezichthouder altijd voor één en dezelfde strategie zal kiezen. De *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie kunnen daarom ook wel omschreven worden als zuivere ideaaltypen (Gunningham, 2010, p. 3). In de praktijk zal er echter altijd sprake zijn van een tussenvorm van beide strategieën. Dit stelt toezichthouders voor een dilemma. Aan beide stijlen, en dus ook aan iedere keuze van de toezichthouder, kleven namelijk voor- en nadelen, waardoor de toezichthouder telkens weer voor de vraag komt te staan welke manier van handhaven hij of zij in een bepaalde situatie het beste toe kan passen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 32). Dit dilemma doet zich ook voor in het vernieuwde toezicht, waarin de inspectie ook probeert een tussenvorm te creëren tussen beide strategieën. In de taal van de inspectie wordt dit ook wel de balans tussen *controleren* en *stimuleren* genoemd. Door de Inspectie van het Onderwijs wordt een mix van de *deterrence*-strategie en de *compliance*-strategie samengesteld, waarmee geprobeerd wordt de onbedoelde effecten van beide strategieën te ondervangen en de positieve elementen van beide strategieën juist naar boven te halen (Lodge & Wegrich, 2012, p. 80). In de wetenschappelijke literatuur zijn ook verschillende tussenvormen van toezicht beschreven. Deze tussenvormen bevatten elementen die ook in het vernieuwde toezicht naar voren komen. In de volgende paragraaf zullen deze tussenvormen, aan de hand van herkenbare elementen uit het vernieuwde toezicht, uitgelicht worden.

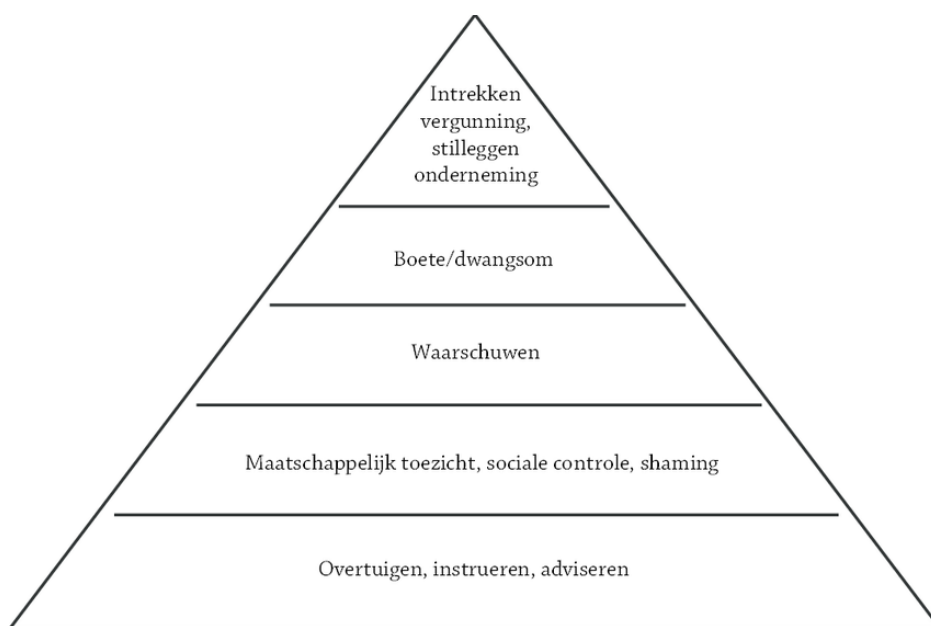
3.3 Het vernieuwde toezicht: een tussenvorm

In de vorige paragraaf is benoemd dat er in het vernieuwde toezicht naar een tussenvorm gezocht wordt tussen de *deterrence*-strategie en de *compliance*-strategie. Verschillende wetenschappers zijn deze zoektocht ook aangegaan en hebben een aantal tussenvormen als werkbare suggestie voor toezichthouders gepresenteerd. De vier bekendste en belangrijkste tussenvormen van toezicht zijn ‘*responsive regulation*’ (Braithwaite, 1985; Ayres & Braithwaite, 1992), ‘*smart regulation*’ (Gunningham & Sinclair, 2017), ‘*meta-regulation*’ (Parker, 2002) en ‘*risk-based regulation*’ (Black, 2005; Hutter, 2005). Aangezien de onderliggende mechanismen van het vernieuwde toezicht voornamelijk terugkomen in responsive regulation en meta-regulation, zullen enkel deze twee tussenvormen verder uitgelicht worden in deze paragraaf.

3.3.1. Responsive regulation

In de theorie van responsive regulation wordt onderkend dat een toezichthouder zich in een dilemma bevindt waardoor een toezichthouder altijd een balans dient te zoeken tussen aan de ene kant sancties opleggen en aan de andere kant overtuigen en samenwerken (Braithwaite, 1985; Ayres & Braithwaite, 1992). Het idee van responsive regulation zit al in de naam, namelijk ‘snel meebewegend’. Dit wil zeggen dat een toezichthouder snel moet kunnen schakelen, omdat de reactie van de toezichthouder af dient te hangen van de houding en beweegredenen van een onder toezicht staande organisatie (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 34). De toezichthouder dient te beschikken over een breed scala aan middelen

om normconform gedrag te bewerkstelligen, van lichte tot zware maatregelen. Een toezichthouder dient zich vervolgens in eerste instantie te richten op het inzetten van zo licht mogelijke middelen omdat het grootste gedeelte van de overtredingen volgens Ayres en Braithwaite (1992) hierdoor al opgelost zou kunnen worden. Dit is allereerst een redelijke methode, omdat een onder toezicht staande organisatie hierdoor de kans krijgt om zich alsnog normconform te gaan gedragen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 33). Daarnaast is het een manier om 'over-enforcement' te voorkomen. Dit wil zeggen dat zware maatregelen genomen worden om normconformiteit te bereiken, terwijl dit ook met lichtere maatregelen had gekund (ibid.). Dit werkt inefficiënt en kan een negatieve uitwerking hebben op de relatie tussen een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie. Op het moment dat het inzetten van lichte middelen uiteindelijk niet blijkt te werken, dient een toezichthouder echter wel de mogelijkheid te hebben om over te gaan op daadwerkelijke sancties, omdat er ook organisaties zijn die misbruik maken van een overtuigingsstrategie en zelfregulering. Ayres en Braithwaite (1992) hebben dan ook een zogenaamde handhavingspiramide ontwikkeld waarin verschillende gradaties van sancties zijn opgebouwd (Lodge & Wegrich, 2012, p. 82). Deze piramide is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Handhavingspiramide. Overgenomen uit *Responsive Regulation* door Ayres en Braithwaite, 1992.

In de figuur is te zien dat een toezichthouder bij responsive regulation begint met het overtuigen, instrueren en adviseren van een onder toezicht staande organisatie. Op het moment dat dit niet werkt zullen hogere treden ingezet worden om ervoor te zorgen dat organisaties zich toch aan de regels houden. De lagere treden kunnen meer gezien worden als het stimuleren van organisaties terwijl het geven van boetes en het stilleggen van een onderneming veel meer in de hoek van controleren en waarborgen te vinden is. Van de Bunt, Van Erp en Van Wingerde (2007, p. 387) tonen in hun onderzoek aan dat veel toezichthouders in Nederland deze wijze van toezichthouden aanhouden. Ook in het vernieuwde toezicht

zijn elementen van de handhavingspiramide, en dus ook responsive regulation terug te zien. Zo kan de minister de inspectie mandaat verlenen om de bekostiging van een onderwijsorganisatie op te schorten, een bestuurlijke boete opleggen of een waarschuwing geven. Dit zijn sancties die in het bovenste gedeelte van de handhavingspiramide thuishoren. Een voorbeeld van shaming en maatschappelijk toezicht kan plaatsvinden door het openbaar maken van een inspectierapport waar de beoordeling van een onderwijsorganisatie in benoemd staat. Doordat dit rapport ook gelezen kan worden door stakeholders van een onderwijsorganisatie kan shaming optreden bij een negatief oordeel. Dit zou er vervolgens voor kunnen zorgen dat onderwijsorganisaties zich alsnog normconform gaan gedragen. De eerste trede van de piramide wordt in het vernieuwde toezicht van het onderwijs veel gebruikt om onderwijsorganisaties te begeleiden en te stimuleren door middel van bijvoorbeeld het geven van feedback op een inspectiebezoek.

Hoewel responsive regulation op papier een goede oplossing lijkt om om te kunnen gaan met het handhavingsdilemma waar toezichthouders vaak mee kampen, blijkt dit in de praktijk niet altijd zo te zijn. Zo kan er een situatie ontstaan waarin de ene toezichthouder anders reageert op een overtreding dan een andere toezichthouder, doordat de ene toezichthouder bijvoorbeeld al een ‘verleden’ van overtredingen met de onder toezicht staande organisatie heeft meegemaakt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 35). Dit kan ongelijkheid binnen het toezicht creëren. Daarnaast zijn er, zoals al beschreven bij de twee hoofdstrategieën, verschillende doelen (of bedoelde effecten) die toezichthouders willen bereiken met het houden van toezicht. Hierdoor kan er een situatie ontstaan waarbij de ene toezichthouder altijd normconformiteit als ultieme doel beschouwt, terwijl de andere toezichthouder zich bijvoorbeeld vooral laat leiden door het doel om overtreders aan de pakken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 36). Deze twee kritieken laten zien dat zelfs een tussenvorm van toezicht zijn gebreken heeft. Bij handhaving blijft het daarom altijd een zoektocht naar een optimale mix van strategieën. De Bakker et al. (2007) laten ook zien dat het een proces is waarbij voortdurend gezocht dient te worden naar de, voor dat moment en de specifieke situatie, best functionerende manier van toezicht houden.

3.3.2. Meta-regulation

Een andere tussenvorm van de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie is het zogenaamde ‘meta-regulation’ (Parker, 2002). Bij meta-regulation wordt toezicht op afstand gehouden en is er meer sprake van zelfregulering (Gunningham, 2010, p. 16). Vanwege de complexiteit van toezicht en de soms beperkte werking van regels en sancties, wordt bij meta-regulation van organisaties verwacht dat ze zelf een systeem van interne controle opbouwen en dat ze kritisch op zichzelf gaan reflecteren. Daarom wordt deze vorm van toezicht ook wel eens systeemtoezicht genoemd. De toezichthouder dient de organisatie actief uit te dagen, te stimuleren en te beoordelen in hoeverre deze zelf gecreëerde controlesystemen ook hun werk doen (ibid.). Het toezicht is dus niet voorschrijvend, maar laat organisaties zelf met ideeën en oplossingen komen. Een ander kenmerk van meta-regulation is dat

informatie van derden ingezet wordt in het toezicht. Dit wil zeggen dat niet alleen de overheid als toezichthouder te werk gaat, maar ook bijvoorbeeld een derde partij. In het vernieuwde toezicht wordt dit kenmerk van meta-regulation ook ingezet in het toezicht houden. Stakeholders worden namelijk betrokken in en geïnformeerd over het toezichtproces. De informatie die hieruit voortkomt wordt vervolgens ook weer ingezet als terugkoppeling naar de onder toezicht staande organisatie (Honingh, Ehren & Van Montfort, 2018).

Een kritiek op meta-regulation is dat deze toezichtstijl weinig rekening houdt met zogenaamde '*amoral calculators*' die eigen belang nastreven en over het algemeen met tegenzin de regels opvolgen. Zo geven Lodge & Wegrich (2012, p. 89) aan dat het vaak niet in het DNA van deze organisaties zit om met eigen ideeën en oplossingen te komen. Al helemaal niet op het moment dat zij andere doelen nastreven dan de inspectie. Sancties bij meta-regulation zitten vervolgens voornamelijk op de controle van het zelfgecreëerde systeem van onder toezicht staande organisaties en niet zo zeer op het doel van het toezicht. De vraag is in hoeverre er bij deze *amoral calculators* dan uiteindelijk bereikt wordt wat een toezichthouder wil bereiken, namelijk het ontwikkelen van een evaluatief leerproces binnen de eigen organisatie, waarmee normconformiteit bereikt wordt (Lodge & Wegrich, 2012, p. 90).

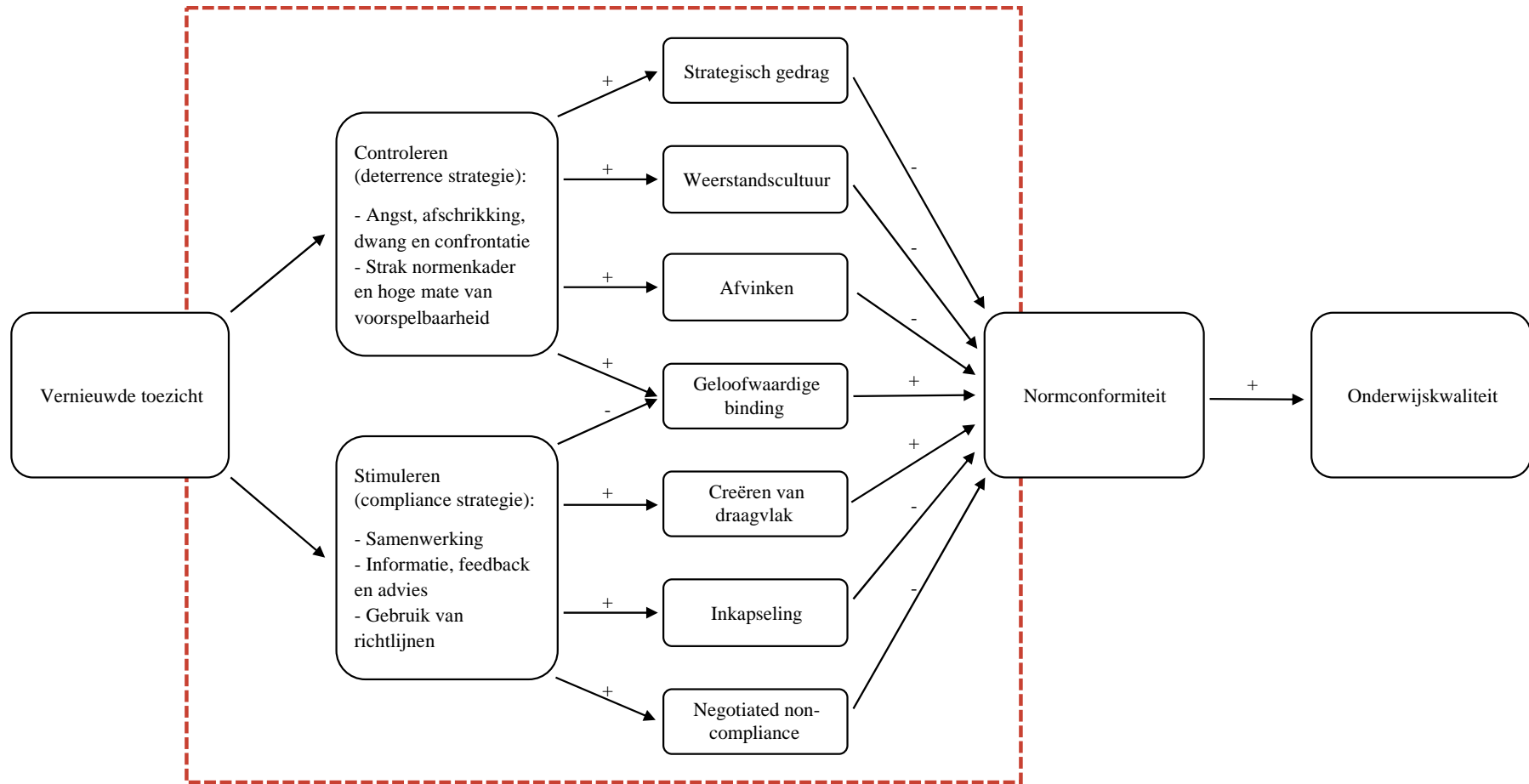
3.3.3. De zoektocht van de toezichthouder

Uit de twee bovenstaande tussenvormen van toezicht is gebleken dat zelfs een tussenvorm van toezicht zijn gebreken heeft (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 38). Hoewel er door wetenschappers geprobeerd wordt om met deze tussenvormen zoveel mogelijk positieve effecten naar boven te halen en negatieve effecten te vermijden, blijven ook bij deze tussenvormen negatieve effecten zich nog steeds voordoen. Na dit theoretisch kader kan dan ook wel geconcludeerd worden dat de perfecte handhavingstijl niet bestaat. Het is en blijft een zoektocht voor toezichthouders om een evenwicht te vinden waarbij optimale resultaten bereikt kunnen worden door het toezicht. Ottow & Robben (2012, p. 32) noemen dit ook wel 'het koorddans van de toezichthouder'. Zij benoemen in hun artikel dat een toezichthouder dient te balanceren tussen veel verschillende spanningsvelden, zoals het vinden van de balans tussen controleren en stimuleren (Ottow & Robben, 2012, p. 34). Om hiermee om te kunnen gaan dient een toezichthouder zich flexibel op te kunnen stellen en zich in te kunnen leven in de onder toezicht staande organisatie. Lodge & Wegrich (2012, p. 239) onderschrijven dit door te benoemen dat het complexe proces van toezicht aanpassingsvermogen van de toezichthouder vereist. Al met al kunnen we toezicht omschrijven als een ingewikkeld spel waar geen eenduidige, perfecte strategie voor bestaat (ibid.). Wanneer we vervolgens kijken naar het vernieuwde toezicht, zien we hier dezelfde zoektocht ontstaan. De Inspectie van het Onderwijs werkt met verschillende uitgangspunten: bestuursgericht toezicht houden, eenduidig en op maat toezicht houden, controleren maar ook stimuleren. Met deze uitgangspunten probeert inspectie ook te balanceren tussen verschillende strategieën. Net zoals bij responsive regulation lijkt deze vernieuwde manier van toezicht op papier een mooie combinatie van uitgangspunten om toezicht te houden. De, in dit theoretisch kader besproken, tegenstellingen,

dilemma's en onbedoelde effecten liggen echter ook binnen het vernieuwde toezicht op de loer. In deze thesis wordt daarom verder onderzocht in hoeverre deze dilemma's en onbedoelde effecten zich in het vernieuwde toezicht voordoen en waarom.

Voor dit verdere onderzoek is het van belang om de relaties tussen de verschillende theoretische concepten te kunnen duiden. Om dit te kunnen doen is een conceptueel model opgesteld, wat een schematische samenvatting van het theoretisch kader is. In het conceptueel model (figuur 3) wordt schematisch weergegeven dat er in het vernieuwde toezicht gebruik wordt gemaakt van zowel de *deterrence*-strategie als de *compliance*-strategie, oftewel de zoektocht naar een balans tussen stimuleren en controleren. Beide strategieën kunnen verschillende (positieve en negatieve) effecten teweegbrengen die van invloed zijn op de normconformiteit. Dit kan vervolgens weer doorwerken op de onderwijskwaliteit van onderwijsorganisaties. In dit onderzoek wordt het omliggende kader onderzocht. Het gaat er dan ook om welke bedoelde en onbedoelde effecten er optreden in het vernieuwde toezicht aangezien dit voorspellers zijn van normconformiteit en de mate waarin onderwijsorganisaties gaan werken aan onderwijskwaliteit.

Figuur 3: Conceptueel model



4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het methodologisch kader van dit onderzoek. In de eerste paragraaf wordt de onderzoeksmethode en de casusselectie van dit onderzoek beschreven. Vervolgens zal in paragraaf twee uitgelegd worden op welke wijze de data in dit onderzoek verzameld is, waarna in de derde paragraaf beschreven wordt hoe de data geanalyseerd is. In de vierde paragraaf worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd. Tot slot zal er in paragraaf vijf beschreven worden in hoeverre dit onderzoek betrouwbaar en valide is.

4.1 Onderzoeksmethode en casusselectie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksmethode group-model-building. Deze methode valt onder het zogenaamde systeemdenken, waarin het doorgronden en begrijpen van (complexe) systemen centraal staat (Vennix, 1996, p. 123). Vaak wordt deze manier van onderzoeken gebruikt om het gedrag in complexe systemen te kunnen verklaren, waarmee de variabelen en patronen die in het systeem een belangrijke rol spelen ontdekt kunnen worden. Op basis hiervan kunnen dan vervolgens interventies gedaan worden om het systeem te verbeteren (Vennix, 1996, p. 126). In het vernieuwde toezicht is er sprake van een complex systeem, namelijk een onderwijsorganisatie. Een onderwijsorganisatie omvat alle scholen die vallen onder één bestuur. Dit bestuur wordt ook wel het bevoegd gezag genoemd. De Inspectie van het Onderwijs controleert en stimuleert vervolgens dit bevoegd gezag. Dit maakt dat alle interacties in een onderwijsorganisatie (tussen scholen, schoolleiding, leerkrachten en leerlingen) binnen het systeem vallen. Voor dit onderzoek is het van belang om dit systeem in kaart te brengen omdat er in voorgaande literatuur omtrent toezicht weinig rekening wordt gehouden met de manier waarop toezicht doorwerkt in de organisatiestructuur. Daarnaast zorgen de talrijke interacties binnen een onderwijsorganisatie, maar ook de feedbackprocessen tussen de onderwijsorganisatie en de Inspectie van het Onderwijs ervoor dat het een betere keuze is om een onderzoeksmethode te kiezen die valt binnen het systeemdenken, in dit geval group-model-building, dan te kiezen voor een methode waarin lineaire-causale relaties centraal staan. Tot slot sluit group model building goed aan bij dit onderzoek omdat het mogelijk is met deze methode om verder te kijken dan enkel de verwachtingen in de beleidstheorie, het deductief onderzoeken van het systeem, maar juist ook zicht te krijgen op eventuele niet-bedoelde, onverwachte effecten en mechanismen binnen het systeem, een inductieve wijze van onderzoeken.

Group-model-building is een proces waarbij men onder leiding van een moderator samen met een groep, in dit geval respondenten uit verschillende gremia van een onderwijsorganisatie, een model construeert (Vennix, 1996, p. 124). In dit onderzoek is dat een model waarmee inzicht verkregen wordt in de effecten van het vernieuwde onderwijstoezicht. Om dit te onderzoeken wordt allereerst in de sessie geformuleerd

op welke wijze onderwijskwaliteit tot stand komt volgens de respondenten. Dit wil zeggen dat er gekeken wordt welke verschillende bestaande patronen, gedragingen en dynamieken er binnen het systeem plaatsvinden. Vervolgens wordt er dan gekeken op welke wijze de onderwijsinspectie daar met het vernieuwde toezicht op ingrijpt. In dit onderzoek is er dan ook meer sprake van een evaluatie van de effecten van een fenomeen, in plaats van het komen tot consensus over een probleem en het vervolgens samen nemen van beslissingen hierover, waar group model building als methode oorspronkelijk voor gebruikt werd (Vennix, 1996, p. 125).

Om een goed beeld te krijgen van zowel de effecten van het vernieuwde toezicht in het primair onderwijs (po) als het voortgezet onderwijs (vo), is ervoor gekozen om cases te selecteren op basis van dit onderscheid. Op basis van randomisatie zijn vier onderwijsorganisaties primair onderwijs en vier onderwijsorganisaties voortgezet onderwijs geselecteerd om te analyseren in dit onderzoek. Dit is gedaan door middel van een planningsbestand van de Inspectie van het Onderwijs waarbij schoolbesturen willekeurig benaderd zijn met de vraag om mee te werken aan het onderzoek. In de group-model-building-sessies (GMB-sessies) met zowel het po als het vo hebben verschillende partijen aan tafel gezeten, namelijk bestuurders, directeuren, docenten en indien mogelijk stafleden die verantwoordelijk zijn voor kwaliteitszorg, om ervoor te zorgen dat er vanuit verschillende posities naar het vernieuwde toezicht wordt gekeken.

4.2 Dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van secundaire data⁵. De data zijn verzameld door middel van het organiseren van acht GMB-sessies (vier po en vier vo). Deze sessies zijn begeleid en uitgevoerd door Dr. Honingh, Dr. Van Genugten en Dr. De Gooyert aan de hand van een script met de opzet van Hovmand et al. (2012). In de sessies kunnen drie stappen onderscheiden worden die in elke sessie terugkomen. In de eerste stap is, omdat de data stamt uit een tweede ronde, het model met de uitkomst van de eerste ronde gepresenteerd en uitgelegd door de moderator. In de tweede stap is het model gebouwd met als kern de variabele onderwijskwaliteit binnen de onderwijsorganisatie. Het startpunt van de bouw van het model is het startmodel dat in eerdere GMB-sessies naar voren is gekomen, de zogenaamde eerste ronde (schooljaar 2017-2018). In eerste instantie is door de moderator aan de respondenten uitgelegd hoe het model in elkaar zit om zo de respondenten kennis te laten maken met het startmodel. Vervolgens is gevraagd in hoeverre ze de variabelen uit het startmodel herkennen om daarna individueel op te schrijven welke variabelen van belang zijn als het gaat om onderwijskwaliteit in de eigen onderwijsorganisaties. Dit kunnen variabelen zijn die ze missen in het startmodel, maar ook variabelen die wel al in het startmodel stonden maar bijvoorbeeld volgens hen op een andere manier door zouden kunnen werken. Een voor een werd de respondenten gevraagd om de variabelen toe te lichten. Deze manier van onderzoeken past bij de zogenaamde ‘Nominal Group Technique’ (NGT).

⁵ Honingh, Ehren, Van Montfort, Blom, Van Genugten & De Gooyert 2020.

Deze techniek zorgt ervoor dat alle respondenten een bijdrage leveren aan de modelontwikkeling. In de derde stap is er door de moderator gevraagd in hoeverre en op welke manier de inspectie ingrijpt op de variabelen die tot dan toe in het model zijn opgenomen. Hierbij is het onderscheid gemaakt tussen effecten die betrekking hebben op het voldoen aan de basiskwaliteit (controleren) en effecten die gebaseerd zijn op het stimuleren van onderwijsorganisaties. Alle acht GMB-sessies zijn opgenomen met een voice recorder en vervolgens in dit onderzoek getranscribeerd, waarmee duidelijk kan worden nagegaan wat respondenten bedoeld hebben met de verschillende concepten en variabelen die ze benoemd hebben. Daarnaast kunnen er op deze manier ook vergelijkingen tussen de verschillende sessies worden getrokken. Ook zijn er door Dr. Honingh, Dr. Van Genugten en Dr. De Gooyert verslagen gemaakt van de sessies, deze verslagen zijn naast de transcripten gebruikt ter analyse.

4.3 Data-analyse

Nadat de transcripten en de verslagen van de acht sessies zijn verzameld, zijn deze opgeslagen in een geordend bestand. Hierna zijn de data inhoudelijk geordend door middel van het coderen van de transcripten aan de hand van het programma ATLAS.ti (Van Thiel, 2015). De data van dit onderzoek zijn zowel deductief als inductief gecodeerd. Deductief coderen wil zeggen dat de eerdere operationalisatie van de theoretische concepten als leidraad gebruikt wordt om de relevantie van bepaalde (delen van de) data toe te kennen. De verzamelde data worden op basis van codes uit de operationalisatie geanalyseerd. Daarnaast is het in dit onderzoek van belang dat er ook inductief gecodeerd wordt om juist ook de onbedoelde en wellicht onverwachte effecten en mechanismen in kaart te brengen. Inductief coderen wil zeggen dat er op basis van de data codes ontwikkeld worden. De gecodeerde data in dit onderzoek bestaan uit uitspraken van respondenten in de GMB-sessies. Deze uitspraken zijn uiteindelijk per variabele samengevoegd in een tabel (zie bijlage 1), waardoor er op een overzichtelijke manier vergelijkingen gevonden konden worden tussen de uitspraken om zo uiteindelijk conclusies te kunnen trekken over de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

4.4 Operationalisatie

Om te kunnen analyseren of en in hoeverre de theoretische concepten uit dit onderzoek in de praktijk terug te vinden zijn, is het van belang de variabelen uit het conceptueel model eerst te operationaliseren. Dit wordt ook wel het meetbaar maken van theoretische begrippen genoemd (Van Thiel, 2015, p. 55). Om dit te kunnen doen moeten er drie stappen worden gezet (ibid., p. 56). Allereerst dient er een definitie te worden gegeven van de theoretische begrippen die onderzocht gaan worden. Vervolgens dienen indicatoren en waarden toegekend te worden aan de variabelen, zodat ze meetbaar zijn. In dit onderzoek gaat het om het meetbaar maken van de strategieën en de bedoelde en onbedoelde effecten, om te kunnen analyseren in hoeverre deze strategieën en effecten zich voordoen in het vernieuwde toezicht. De strategieën en effecten zijn in dit onderzoek meetbaar gemaakt door van tevoren een opsomming te maken van begrippen en woordgroepen die door respondenten gebruikt zouden kunnen worden om aan

te geven dat er sprake is van een bepaalde strategie of een bepaald effect. In tabel 6 en 7 wordt de operationalisatie van de strategieën en de effecten weergegeven.

Tabel 6: Operationalisatie van de strategieën.

| Variabele | Definitie | Indicatoren (woorden die hiernaar verwijzen) | Scores |
|-----------------------------|--|--|--------------------------|
| <i>Deterrence strategie</i> | Strategie van een toezichthouder waarbij controles en sancties gebruikt worden om normconform gedrag te bewerkstelligen (Kluin, 2014, p. 75). | Controleren, sancties, strikte en specifieke kaders en regels (rule-based werkwijze) | Komt voor/komt niet voor |
| <i>Compliance strategie</i> | Strategie van een toezichthouder waarbij samenwerking, feedback en advies gebruikt wordt om onder toezicht staande organisaties te stimuleren en normconform gedrag te bewerkstelligen (Gunningham, 2010, p. 3). | Stimuleren, overleg, samenwerking, feedback, regels en kaders op basis van richtlijnen (principle-based werkwijze), maatwerk | Komt voor/komt niet voor |

Tabel 7: Operationalisatie van de bedoelde en onbedoelde effecten.

| Variabele | Definitie | Indicatoren (woorden die hiernaar verwijzen) | Scores |
|-------------------------------|---|--|---|
| <i>Geloofwaardige binding</i> | De regels en afspraken tussen de toezichthouder en onder toezicht staande organisatie zijn voorspelbaar en duidelijk (Braithwaite, 2002b, p. 52). | Duidelijkheid van de toezichtregels Voorspelbaarheid van de toezichtregels Onder toezicht staande organisaties vinden de toezichtregels/het toezichtkader helder | Duidelijk/ onduidelijk Voorspelbaar/ onvoorspelbaar Helder/ niet helder |
| <i>Weerstandscultuur</i> | Cultuur waarbij onder toezicht staande organisaties afkeer en weerstand ontwikkelen tegenover | Onder toezicht staande organisaties zijn niet meewerkend tijdens een inspectiebezoek | Meewerkend/ niet meewerkend |

| | | | |
|---------------------------|--|--|--|
| | inspectie (Gunningham, 2010, p. 5) | <p>Het verdwijnen van intrinsieke motivatie bij onder toezicht staande organisatie</p> <p>Onder toezicht staande organisaties uiten afkeer ten aanzien van de toezichtregels/het toezichtkader</p> | <p>Intrinsieke motivatie/ geen intrinsieke motivatie</p> <p>Uiten afkeer/ uiten geen afkeer</p> |
| <i>Afvinken</i> | De toezichthouder werkt bij de beoordeling met het afvinken van lijstjes (Lodge & Wegrich, 2012, p. 61). | <p>Afvinken</p> <p>Focus op de papieren werkelijkheid</p> <p>Focus op protocollen</p> | <p>Afvinken/ niet afvinken</p> <p>Focus op papieren werkelijkheid/ geen focus op papieren werkelijkheid</p> <p>Focus op protocollen/ geen focus op protocollen</p> |
| <i>Strategisch gedrag</i> | Onder toezicht staande organisaties proberen te achterhalen welke strategie en indicatoren de toezichthouder hanteert en passen hun gedrag hierop aan (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 55) | <p>Onder toezicht staande organisaties anticiperen bewust op de eisen/criteria van de toezichthouder</p> <p>Toewerken naar het behalen van de criteria van de toezichthouder</p> <p>Geen focus op andere belangrijke doelen omdat deze</p> | <p>Anticiperen/ niet anticiperen</p> <p>Toewerken naar criteria/niet toewerken naar criteria</p> <p>Focus op doelen die niet gemeten</p> |

| | | | |
|----------------------------------|--|--|---|
| | | niet gemeten worden door de toezichthouder (niet meer doen dan het 'nodige') | worden/ geen focus op doelen die niet gemeten worden |
| <i>Creëren van draagvlak</i> | Er is sprake van draagvlak, ondersteuning en overeenstemming bij onder toezicht staande organisaties over de toezichtregels/ het toezichtkader. | Een onder toezicht staande organisatie voelt zich verantwoordelijk voor zijn/haar werk Er is sprake van overeenstemming over de toezichtregels/ het toezichtkader Een onder toezicht staande organisatie is het eens met de toezichtregels. | Voelt zich verantwoordelijk/ voelt zich niet verantwoordelijk Overeenstemming/ geen overeenstemming Eens/ niet eens |
| <i>Inkapseling</i> | Het ontstaan van een té hechte band tussen een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie waardoor de toezichthouder onvoldoende afstand kan nemen om de onder toezicht staande organisatie te beoordelen en waar nodig te straffen (Hutter, 1997, p. 167). De onder toezicht staande organisatie krijgt hierdoor de kans regels naar eigen hand te zetten (Hawkins, 1984, p. 129). | Het accepteren van non-conform gedrag van de onder toezicht staande organisatie Bang zijn voor een conflict Harmonie willen behouden Niet kritisch opstellen van de toezichthouder Lakse naleving door onder toezicht staande organisaties | Accepteren/ niet accepteren Aanwezig/ niet aanwezig Aanwezig/ niet aanwezig Kritisch/ niet kritisch Lakse naleving/ geen lakse naleving |
| <i>Negotiated non-compliance</i> | Een toezichthouder trekt zich terug uit de handhavingsactiviteiten van een onder toezicht staande organisatie om de goede relatie in stand houden, waar onder toezicht | Relatie met de onder toezicht staande organisatie is belangrijker dan naleving | Relatie belangrijker/ naleving belangrijker |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | staande organisaties misbruik van kunnen maken. | Toezichthouder wil geen sancties meer opleggen | Wil sancties opleggen/ wil geen sancties opleggen |
|--|---|--|---|

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

De keuzes die in dit hoofdstuk gemaakt zijn met betrekking tot de onderzoeksstrategie en methode hebben invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. In deze paragraaf zal de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek aan bod komen omdat dit belangrijke criteria zijn voor de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek (Van Thiel, 2015, p. 60). De betrouwbaarheid van onderzoek wordt volgens Van Thiel (2015) bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen gemeten zijn. In dit onderzoek is de operationalisatie op een zorgvuldige wijze opgesteld waardoor de variabelen zo nauwkeurig mogelijk gemeten worden. Er is gebruik gemaakt van triangulatie bij het operationaliseren. Dit wil zeggen dat er meerdere maatstaven gebruikt zijn voor één construct, in dit geval meerdere maatstaven voor een toezichtstrategie of een effect van het toezicht (Van Thiel, 2015, p. 65). Dit bevordert de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Consistentie houdt in dat er sprake is van herhaalbaarheid. Dit wil zeggen dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde meting zal leiden tot dezelfde bevindingen (Van Thiel, 2015). Hoewel er in dit onderzoek geprobeerd is om herhaalbaarheid te bewerkstelligen door middel van bijvoorbeeld het continu en op dezelfde wijze uitvoeren van alle stappen in de GMB-sessies, zal dit onderzoek op het moment dat het herhaald zou worden niet dezelfde resultaten opleveren. Dit komt bijvoorbeeld doordat de deelgenomen onderwijsorganisaties dan hoogstwaarschijnlijk alweer nieuwe ervaringen hebben opgedaan met de inspectie wat de uitkomsten zou kunnen veranderen. Dit ontwikkelingsproces loopt immers continu door. Toch is er in dit onderzoek wel voor gezorgd dat de stappen die in dit onderzoek worden gezet uitgebreid beschreven zijn. Daarnaast zijn alle GMB-sessies zorgvuldig uitgewerkt. Beide maakt dat de controleerbaarheid van het onderzoek goed is.

De twee hoofdvormen van validiteit zijn interne en externe validiteit. Interne validiteit houdt in dat de onderzoeker meet wat hij/zij daadwerkelijk wil meten (Van Thiel, 2015, p. 61). Om dit te bereiken is het van belang dat de operationalisatie zorgvuldig is uitgevoerd. Zoals eerder aangegeven is de operationalisatie in dit onderzoek op nauwkeurige wijze tot stand gekomen. De theoretische begrippen in dit onderzoek zijn eenduidig en uitsluitend meetbaar gemaakt. De externe validiteit houdt in dat het onderzoek generaliseerbaar is, oftewel dat de bevindingen en conclusies uit het onderzoek ook geldig zijn voor andere organisaties en situaties (Van Thiel, 2015). Het feit dat de acht cases in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van een steekproef, heeft een positieve uitwerking op de generaliseerbaarheid. Toch speelt ook de context van deze cases een grote rol, wat maakt dat de bevindingen wellicht niet direct van toepassing zijn op andere onderwijsorganisaties. Er is daarentegen wel geprobeerd om te onderzoeken in hoeverre de theoretische effecten van toezicht zich bij de verschillende

onderwijsorganisaties voordoen. Dit wordt door Van Thiel (2015) ook wel omschreven als analytische generaliseerbaarheid, oftewel het leveren van een bijdrage aan theorieontwikkeling of –aanpassing.

In dit hoofdstuk is ingegaan op de onderzoeksstrategie en -methoden van dit onderzoek. Vervolgens zijn de theoretische concepten meetbaar gemaakt aan de hand van bewust gekozen woordgroepen en begrippen, waarmee in de analyse gecodeerd is. Ook is beschreven welke methodologische keuzes er in dit onderzoek zijn gemaakt en op welke manieren geprobeerd is om de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de acht Group-Model-Building-sessies (GMB-sessies) geanalyseerd om een antwoord te kunnen formuleren op de empirische deelvraag van dit onderzoek, namelijk: ‘Welke effecten zijn waar te nemen in het vernieuwde toezicht en via welke mechanismen komen deze effecten tot stand?’. Allereerst zal in paragraaf 5.1 besproken worden in hoeverre de twee hoofdstrategieën (*deterrence*-strategie en *compliance*-strategie) van het vernieuwde toezicht ook in de praktijk waar te nemen zijn. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2 besproken in hoeverre de verschillende bedoelde en onbedoelde effecten uit het theoretisch kader aanwezig zijn in de casussen en wordt inzichtelijk gemaakt via welke mechanismen deze effecten optreden. Tot slot worden in paragraaf 5.3 andere bevindingen benoemd die waargenomen zijn in de casussen maar niet in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting in paragraaf 5.4.

5.1 Het vernieuwde toezicht: *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie

Uit het theoretisch kader van dit onderzoek is gebleken dat de onderwijsinspectie met het vernieuwde toezicht een middenweg probeert te zoeken tussen twee toezichtstijlen die in de wetenschappelijke literatuur worden onderscheiden, namelijk de *deterrence*-strategie en de *compliance*-strategie. Beide stijlen worden gekenmerkt aan de hand van een aantal aspecten. Deze aspecten zijn samengevat in tabel 8.

Tabel 8: Aspecten van de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie.

| <i>Deterrence-strategie</i> | <i>Compliance-strategie</i> |
|-----------------------------|---|
| Controleren | Stimuleren |
| Sancties | Overleg |
| Specifieke kaders en regels | Samenwerking |
| | Feedback |
| | Regels en kaders op basis van richtlijnen |
| | Maatwerk |

Bij beide strategieën worden andere aspecten ingezet om ervoor te zorgen dat onder toezicht staande organisaties normconform gedrag vertonen, waarmee uiteindelijk de onderwijskwaliteit verbeterd kan worden. In deze paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre en op welke manier de aspecten van beide strategieën in de acht onderzochte casussen terugkomen. Dit wordt gedaan aan de hand van de verschillende uitspraken per casus uit de GMB-sessies (zie bijlage 1).

5.1.1. Deterrence-strategie in de casussen

Het eerste aspect van de *deterrence*-strategie is **het controleren van onder toezicht staande organisaties**. Dit wil zeggen dat een toezichthouder vaak en consequent informatie probeert te verzamelen om eventueel wangedrag bij onder toezicht staande organisaties te kunnen detecteren en hierover te oordelen. Dit aspect wordt in vijf van de acht casussen herkend (C1, C4, C5, C6, C8). Wat opvalt is dat in een aantal casussen benoemd wordt dat de focus tijdens het toezicht ligt op het aankaarten van wat er niet goed gaat binnen de onderwijsorganisatie (C1, C6, C8). Zo wordt er gecontroleerd in hoeverre de opgestelde plannen van een onderwijsorganisatie ook in de praktijk te zien zijn en in hoeverre de basiskwaliteit op orde is (C1, C6). Er wordt in een casus zelfs benoemd dat er “*echt sprake is van handhavers*” (C8). Dit sluit aan bij het aspect van controleren, waarbij de focus ligt op detecteren van onder toezicht staande organisaties die de toezichtregels niet naleven. Daarbij komt dat er in een casus ook gesproken wordt over een zogenaamde ‘eindkeuring’ (C1). Dit wil zeggen dat de onderwijsinspectie uiteindelijk aangeeft of de onderwijsorganisatie goed of slecht bezig is. Ook dit komt overeen met het idee van controleren, omdat het beoordelen van de onderwijsorganisatie centraal staat. Wat daarnaast opvalt is dat vier van de vijf casussen aangeven dat het controleren van de organisatie altijd centraal staat. In één van de casussen wordt echter benoemd dat er vooral sprake is van controle op het moment dat de onderwijsinspectie gaat twijfelen of een onderwijsorganisatie de basiskwaliteit op orde heeft (C5). Dit blijkt uit de volgende uitspraak van een respondent:

“In principe is mijn ervaring met inspectie dat als ze zien dat je het op orde hebt, ze de groepsplannen niet eens hoeven te zien. Als ze gaan twijfelen, willen ze dingen zien” (C5).

Het tweede aspect van de *deterrence*-strategie is dat **sancties** gebruikt worden door de toezichthouder om ervoor te zorgen dat een onder toezicht staande organisatie normconform gedrag gaat vertonen. Wat opvalt is dat de onderwijsinspectie in de casussen geen gebruik maakt van sancties zoals een geldboete, wat vaak benoemd wordt als sanctie in de *deterrence* strategie, maar dat het voornamelijk gaat om het beoordelen van de onderwijsorganisatie en het geven van bijvoorbeeld een herstelopdracht (C1, C2, C4, C8). In verschillende casussen wordt veel waarde gehecht aan de beoordeling die de inspectie geeft omdat deze beoordeling in een openbaar rapport komt te staan, wat ervoor kan zorgen dat een onderwijsorganisatie een ‘slecht naam’ krijgt (C1, C2, C8). Het feit dat een beoordeling van de inspectie invloed heeft op de reputatie van een onderwijsorganisatie en het feit dat deze reputatie van belang is voor de onderwijsorganisatie, maakt de beoordeling voor een onderwijsorganisatie een sanctie op zich.

Het derde aspect van de *deterrence*-strategie is **het gebruik van strikte en specifieke kaders en regels** door de toezichthouder. Dit wil zeggen dat een toezichthouder bij het vellen van een oordeel strikt volgens het boekje werkt en er geen ruimte wordt gelaten voor eventuele persoonlijke omstandigheden van een onder toezicht staande organisatie. Dit wordt in vier van de acht casussen herkend (C2, C3, C7, C8). Wat opvalt is dat er door respondenten in een aantal casussen benoemd wordt dat er sprake is van een strak toetsingskader, waarmee gecontroleerd wordt in hoeverre een onderwijsorganisatie goed of

slecht bezig is (C3, C7, C8). Dit komt in de casussen op verschillende manieren tot uiting. Zo wordt in een casus gezegd dat er bij het inspectiebezoek geen rekening gehouden wordt met de visie van een onderwijsorganisatie, waardoor de desbetreffende onderwijsorganisatie zich niet begrepen voelde (C3). Dit komt overeen met een andere casus, waarin de volgende uitspraak werd gedaan door een respondent:

“Wat ik miste was, we hebben inderdaad slechte resultaten. Maar hoe dat komt boeit niemand. We zijn zo hard bezig om uit de situatie te komen en dat lukt niet binnen een jaar, maar we maken weldegelijk stappen” (C8).

Dit sluit aan bij het idee dat er bij dit aspect geen ruimte wordt gelaten voor eventuele omstandigheden van de onderwijsorganisatie.

5.1.2. Compliance-strategie in de casussen

De *compliance*-strategie bestaat uit zes verschillende aspecten: stimuleren, overleg, samenwerking, feedback, regels op basis van kaders en richtlijnen, en maatwerk. In deze paragraaf worden deze zes aspecten geanalyseerd op basis van de acht onderzochte casussen.

Het eerste aspect is *het stimuleren van onder toezicht staande organisaties*. Dit aspect wordt in twee van de acht casussen herkend (C1, C7). Het aspect stimuleren zie je terug in de eerste casus door bijvoorbeeld deze uitspraak:

“Leerkrachten zagen door de positieve blik van inspecteurs mogelijkheden om het beter te maken. Er werd heel erg gekeken naar welke kwaliteiten je hebt en wat je hier nog aan kan versterken. En als ik moet kijken naar ons team daarin, dan werden ze daar juist enthousiast van” (C1).

Deze uitspraak laat zien dat de inspecteur in deze casus de focus heeft gelegd op het verbeteren van bepaalde kwaliteiten binnen de onderwijsorganisatie als een stimulans om mogelijkheden te creëren. Dit komt overeen met de vierde casus, waarin benoemd wordt dat het nieuwe inspectiekader ervoor gezorgd heeft dat je als bestuurder gedwongen wordt om je te ontwikkelen en dat je gestimuleerd wordt om na te denken over hoe je beter kan worden (C7). Wat daarnaast opvalt is dat er maar in één casus aangegeven wordt dat het een stimulans is voor een onderwijsorganisatie om de bovenwettelijke waardering ‘goed’ te kunnen verdienen (C1). Hoewel dit een van de kernthema’s is waar de onderwijsinspectie zich op richt in het vernieuwde toezicht, komt dit niet duidelijk naar voren als een stimulans in de sessies.

Het tweede aspect van de *compliance*-strategie is dat er sprake is van *overleg tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie*. In vier van de acht casussen wordt benoemd dat er tijdens het inspectiebezoek sprake is van een gesprek of dialoog tussen de onderwijsinspectie en de onderwijsorganisatie (C2, C4, C6, C7). Wat opvalt is dat in een aantal casussen benoemd wordt dat het in het vernieuwde toezicht mogelijk is om als onderwijsorganisatie zelf aan te geven waar je mee zit en wat je nog wilt ontwikkelen, om daar vervolgens met de onderwijsinspectie over in overleg te gaan (C4,

C6, C7). Daarnaast wordt aangegeven dat het ook mogelijk is om in overleg te gaan over zaken binnen de onderwijsorganisatie die juist wel goed gaan of waar je als onderwijsorganisatie trots op bent (C2, C6). Hoewel in een aantal casussen geconcludeerd wordt dat het aspect ‘overleggen’ hoort bij de aanpak van het vernieuwde toezicht en dat hier dus altijd sprake van is, wordt er in een andere casus geconcludeerd dat er alleen sprake is van overleg en goede gesprekken op het moment dat de basiskwaliteit van de onderwijsorganisatie op orde is (C2).

Het derde aspect is of er sprake is *van samenwerking tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie*. Dit wordt in twee van de acht casussen benoemd (C2, C6). Wat van belang is bij samenwerking volgens de respondenten in die casussen is dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de inspectie en de onderwijsorganisatie. Beide casussen bevestigen dat hier sprake van is in het vernieuwde toezicht. Zo wordt er benoemd dat de inspectie ‘naast je gaat staan’ om vervolgens samen te kijken hoe je het beste uit de onderwijsorganisatie kunt halen (C2). Dit komt overeen met een uitspraak in casus zes, waarin benoemd wordt dat de onderwijsinspectie in het vernieuwde toezicht meer meedenkt met de onderwijsorganisatie (C6).

Het vierde aspect is in hoeverre er *feedback* wordt gegeven door de toezichthouder aan de onder toezicht staande organisatie. In twee casussen wordt benoemd dat er sprake is van feedback in het vernieuwde toezicht (C1, C2). Het gaat dan bijvoorbeeld om het geven van tips (C1), maar ook om het volgende:

“Het inspectiebezoek was op dezelfde ooghoogte, constructief praten over onderwijs, hoe we het doen en of er nog verbeteringen zijn” (C2).

Uit deze uitspraak blijkt dat constructief praten op een gelijkwaardige wijze een belangrijke factor is als het gaat om feedback. Dit speelt ook bij het derde aspect ‘samenwerking’ een rol. In de tweede casus komt dit ook terug doordat benoemd wordt dat er door de inspectie vooral ingegaan moet worden op wat er beter kan (C2).

Het vijfde aspect van de *compliance*-strategie is dat *regels en kaders gebaseerd zijn op richtlijnen*. Dit aspect wordt in twee van de acht casussen herkend (C2, C7). Zo wordt in casus twee benoemd dat de inspectie in het vernieuwde toezicht bepaalde uitgangspunten hanteert (C2). In de zevende casus wordt gezegd dat de inspectie tijdens het inspectiebezoek aangaf te kijken naar ‘wat er in de klas gebeurt en de sfeer in de klas’ (C7). Er was in ieder geval geen sprake van een afvinklijst (C7). Deze twee casussen laten zien dat het toezicht meer gericht is op bepaalde richtlijnen dan strakke kaders.

Het zesde aspect van de *compliance*-strategie is dat de toezichthouder *maatwerk* levert. Dit houdt in dat de toezichthouder rekening houdt met de specifieke situatie van een onder toezicht staande organisatie. Dit aspect wordt in drie van de acht casussen benoemd in de sessies (C1, C4, C7). Het leveren van maatwerk komt in de casussen op twee verschillende manieren tot uiting. In een aantal casussen wordt benoemd dat er meer aandacht is voor het verhaal achter de cijfers, waardoor rekening gehouden kan

worden met iedere specifieke situatie van een onderwijsorganisatie (C4, C7). Daarnaast wordt er in de eerste casus de volgende uitspraak gedaan door een respondent:

“Ik vind het positief meegenomen dat de inspectie zich wel specifiek richtte op het concept wat wij hebben als school. [...] Uiteindelijk vielen daar alleen maar positieve woorden uit en dat heeft het team wel als prettig ervaren” (C1).

Ook hieruit blijkt dat de inspectie rekening houdt met hoe een bepaalde school is ingericht.

Geconcludeerd kan worden dat respondenten in vijf van de acht casussen aspecten uit de *compliance*-strategie herkennen in het vernieuwde toezicht (C1, C2, C4, C6, C7). Respondenten in de drie andere casussen herkennen de aspecten van de *compliance*-strategie niet (C3, C5, C8). Zij zien in het vernieuwde toezicht vooral aspecten uit de *deterrence*-strategie terug. In tabel 9 is samengevat welke aspecten van de strategieën in de casussen ervaren worden (+) en welke niet (-).

Tabel 9: Aspecten van de *deterrence*-strategie en de *compliance*-strategie in de acht onderzochte casussen.

| | <i>Deterrence</i> -strategie | | | <i>Compliance</i> -strategie | | | | | |
|-----------|------------------------------|-----------------|---|------------------------------|----------------|---------------------|-----------------|--|-----------------|
| | <i>Controleren</i> | <i>Sancties</i> | <i>Strikte en specifieke regels en kaders</i> | <i>Stimuleren</i> | <i>Overleg</i> | <i>Samenwerking</i> | <i>Feedback</i> | <i>Regels en kaders op basis van richtlijnen</i> | <i>Maatwerk</i> |
| C1 | + | + | - | + | - | - | + | - | + |
| C2 | - | + | + | - | + | + | + | + | - |
| C3 | - | - | + | - | - | - | - | - | - |
| C4 | + | + | - | - | + | - | - | - | + |
| C5 | + | - | - | - | - | - | - | - | - |
| C6 | + | - | - | - | + | + | - | - | - |

| | | | | | | | | | |
|-----------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| C7 | - | - | + | + | + | - | - | + | + |
| C8 | + | + | + | - | - | - | - | - | - |

5.1.3. Deelconclusie

Hoewel er naar aanleiding van het theoretisch kader uit dit onderzoek verwacht zou worden dat er in de casussen sprake zou zijn van een middenweg tussen de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie, wordt deze middenweg niet in iedere casus herkend. Er is in vijf casussen sprake van een middenweg en in drie casussen sprake van een *deterrence*-strategie. Daarnaast wordt duidelijk dat er inderdaad sprake is van verschillende toezichtstijlen binnen een casus, zo wordt er bijvoorbeeld in een aantal casussen benoemd dat de inspectie in het toezicht gebruik maakt van zowel strikte regels als regels op basis van richtlijnen (C2, C7). Hierin zit een spanning omdat de onderwijsinspectie enerzijds onderwijsorganisaties de ruimte wil geven door middel van het enkel opstellen van richtlijnen, maar de onderwijsinspectie er anderzijds voor moet zorgen dat onderwijsorganisaties zich houden aan de wettelijk vastgestelde regels. Tot slot kan geconcludeerd worden dat de verschillen tussen het primair onderwijs (= rood) en het voortgezet onderwijs (= zwart) geen uitsluitsel geven omtrent de strategie die gekozen wordt door de onderwijsinspectie, omdat in beide sectoren zowel een tussenvorm als de *deterrence*-strategie ervaren wordt. Daarnaast is de hoeveelheid casussen ook te klein om hier conclusies aan te kunnen verbinden.

5.2 De effecten van het vernieuwde toezicht

In het theoretisch kader zijn de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie uitgewerkt aan de hand van bepaalde aspecten. Omdat beide strategieën een andere werkwijze hebben (met andere aspecten) om ervoor te zorgen dat normconformiteit en uiteindelijk onderwijskwaliteit bereikt kan worden, zijn de mogelijke (bedoelde en onbedoelde) effecten van beide strategieën ook verschillend. In het theoretisch kader zijn deze effecten benoemd en beschreven aan de hand van wetenschappelijke literatuur. In deze paragraaf zal geanalyseerd worden in hoeverre de bedoelde en onbedoelde effecten van de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie ook terugkomen in het vernieuwde toezicht en zal inzichtelijk worden gemaakt via welke mechanismen deze effecten wel of niet optreden. Om dit te kunnen doen is het van belang om eerst een samenvatting te geven waarin duidelijk wordt welke effecten er op zouden kunnen treden naar aanleiding van de twee verschillende toezichtstijlen. Uit de wetenschappelijke literatuur is gebleken dat wanneer een toezichthouder de *deterrence*-strategie hanteert, er gefocust wordt op één bedoeld effect, namelijk een geloofwaardige binding. Daarnaast liggen er bij de *deterrence*-strategie drie onbedoelde gevaren dan wel effecten op de loer, namelijk; het effect waarbij een toezichthouder zich enkel richt op het afvinken van lijstjes tijdens een inspectiebezoek, het ontstaan van strategisch gedrag bij een onder toezicht staande organisatie en het ontstaan van een weerstandscultuur bij een onder toezicht staande organisatie. De *compliance*-strategie focust zich op een ander bedoeld effect, namelijk

het creëren van draagvlak bij onder toezicht staande organisaties. Ook bij de *compliance*-strategie liggen bepaalde gevaren op de loer, namelijk; het ontstaan van een ongeloofwaardige binding tussen de toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie, het ontstaan van een té hechte band tussen een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie (inkapseling) en het effect waarbij een toezichthouder zich volledig terugtrekt uit de handhavingsactiviteiten om een goede relatie met de onder toezicht staande organisatie in stand te houden (negotiated non-compliance). Deze effecten worden één voor één geanalyseerd op basis van de uitspraken die gedaan zijn in de cases. Er zal geanalyseerd worden of de effecten voorkomen in de casussen en in hoeverre dat te linken is aan de stijl waar het effect bij hoort.

5.2.1. Geloofwaardige binding

De *deterrence*-strategie probeert er door middel van een strak normenkader en een hoge mate van voorspelbaarheid voor te zorgen dat de regels van het toezicht simpel, stabiel en duidelijk zijn waardoor een geloofwaardige binding kan ontstaan. Daarentegen is het ontstaan van een ongeloofwaardige binding een gevaar van de *compliance*-strategie, omdat er binnen deze toezichtstijl gebruik wordt gemaakt van richtlijnen in plaats van strikte regels. Dit kan ervoor zorgen dat er ongelijkheid ontstaat als gevolg van de ruimte die toezichthouders krijgen, waardoor onder toezicht staande organisaties onvoorspelbaarheid kunnen ervaren. Er bestaat dan ook onduidelijkheid en onzekerheid. Dit kan leiden tot een ongeloofwaardige binding tussen de toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie.

In het vernieuwde toezicht wordt beoogd om een middenweg te vinden tussen beide strategieën. Uit de casussen van dit onderzoek blijkt dat het vinden van deze middenweg zowel voor de onderwijsinspectie als de onderwijsorganisaties een zoektocht is (C1, C2, C3, C5, C6, C7, C8). Hoewel in de theorie wordt gezegd dat de *compliance*-strategie ervoor kan zorgen dat er een ongeloofwaardige binding tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie ontstaat, blijkt uit de GMB-sessies dat het toepassen van beide strategieën er in deze casussen voor gezorgd heeft dat er sprake is van onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid, oftewel een ongeloofwaardige binding. Doordat de onderwijsinspectie moet laveren tussen twee verschillende strategieën, verandert het gedrag van de inspecteurs tijdens de inspectiebezoeken ook af en toe (C1, C2, C3, C5, C6, C7, C8). Dit leidt ertoe dat onderwijsorganisaties zich iedere keer opnieuw af dienen te vragen hoe de inspectie zich op gaat stellen en hoe zij zich vervolgens zelf op dienen te stellen. Dit wordt duidelijk in de volgende uitspraak:

“De ene keer heb je een inspectie die als partner met je meedenkt. De andere keer heb je een inspectie die plotseling een andere pet op heeft en zegt, dit is niet goed en dit moet je doen. Dat heeft dan consequenties” (C2).

Het feit dat een inspecteur zich de ene keer kan opstellen als partner of critical friend en de andere keer als beoordelaar of controleur, vergroot de onzekerheid, onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid bij deze onderwijsorganisaties (C2, C3, C5, C6, C7).

Wat daarnaast opvalt is dat er in de casussen wordt benoemd dat de onderwijsinspectie zelf nog worstelt met het transformeren naar deze nieuwe manier van toezicht en dat de onderwijsinspectie moeilijk loskomt van hetgeen ze gewend zijn (C3). Ook de onderwijsorganisaties zelf vinden het moeilijk om de vernieuwde manier van toezicht te omarmen. Wat dan ook opvalt in de casussen is dat benoemd wordt dat zowel de onderwijsinspectie als de onderwijsorganisatie graag teruggrijpt op strikte regels en kaders als houvast om duidelijkheid te kunnen bieden of krijgen (C1, C3, C5, C7). De onderwijsinspectie blijkt de strikte regels en kaders vooral achter de hand te houden om het oordeel dat ze vellen over de onderwijsorganisatie te kunnen beargumenteren en te onderbouwen. Voor de onderwijsorganisatie blijken strikte regels vooral gewaardeerd te worden om te weten waar ze zich op kunnen richten in de voorbereiding op een inspectiebezoek. Uit de sessies blijkt dan ook dat een *deterrence*-strategie voor een geloofwaardige binding tussen beide partijen kan zorgen.

Uit deze resultaten kan geconcludeerd worden dat de zoektocht naar een middenweg van de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie in het vernieuwde toezicht zorgt voor onduidelijkheid en daarmee een ongeloofwaardige binding tussen de onderwijsinspectie en de onderwijsorganisaties. Om meer duidelijkheid te kunnen bieden aan de onderwijsorganisaties blijkt dat de onderwijsinspectie in de praktijk vaak alsnog teruggrijpt op een *deterrence*-strategie met een strak normenkader. Dit draagt op zichzelf bij aan een geloofwaardige binding tussen de onderwijsinspectie en de onderwijsorganisaties.

5.2.2. Afvinken

Het fenomeen afvinken is in de theorie een onbedoeld effect van de *deterrence*-strategie. Doordat er in de *deterrence*-strategie gebruik wordt gemaakt van strikte regels en een strak normenkader, ontstaat er een vorm van toezicht waarbij de toezichthouder werkt met het afvinken van lijstjes waaraan een onder toezicht staande organisatie moet voldoen. Dit kan ertoe leiden dat onder toezicht staande organisaties zich enkel op deze lijstjes focussen uit angst om hier niet aan te voldoen. Dit ondermijnt de intrinsieke motivatie van onder toezicht staande organisaties om vanuit eigen waarden en ideeën aan de regels te voldoen.

Wat opvalt in de casussen is dat het onbedoelde effect afvinken enkel genoemd wordt in combinatie met de *deterrence*-strategie (C1, C2, C4, C5, C6, C7, C8). Dit wil zeggen dat in de sessies is gebleken dat afvinken door de toezichthouder inderdaad ontstaat, zoals ook in de wetenschappelijke literatuur beschreven, op het moment dat er sprake is van een strak normenkader en strikte regels. De praktijk komt in dit geval overeen met de theorie. Hoewel het onbedoelde effect afvinken herkend wordt in de casussen, wordt in de onderzochte casussen echter ook duidelijk dat dit onbedoelde effect vaker voorkwam in het oude toezichtstelsel dan in het vernieuwde toezicht (C2, C4, C6, C7). Ondanks dat er in het huidige toezicht minder sprake is van afvinken, benoemen respondenten in de casussen weldegelijk wat er volgens hen in het verleden gebeurde op het moment dat een toezichthouder zich enkel focuste op afvinken. Zoals ook omschreven in de theorie, wordt in de casussen benoemd dat afvinken ervoor zorgde dat de intrinsieke motivatie van onderwijsorganisaties verdween (C4, C6). De

intrinsieke motivatie verdween omdat in de casussen het gevoel heerste dat de toezichthouder niet geïnteresseerd was in wat er nou echt in de school gebeurde. Daarnaast verloor de onderwijsorganisatie eigen speelruimte omdat alles ingekaderd was in protocollen en regels. In de praktijk zorgde dit ervoor dat onderwijsorganisaties alles op papier gingen zetten omdat dat van de inspectie moest, maar niet meer bezig waren met de leerling of het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Een respondent doet hierover de volgende uitspraak: “Alleen maar afvinken werkt vernietigend” (C2). In de casussen wordt benoemd dat er in het huidige toezicht minder sprake is van afvinken, maar op het moment dat een onderwijsorganisatie er volgens de onderwijsinspectie niet goed voor staat, wordt er wel snel teruggegrepen op protocollen en de papieren werkelijkheid (C2).

Wat daarnaast opvalt is dat er in de casussen ook erkend wordt dat het opstellen van routines en protocollen ook positieve effecten kan hebben zolang je er niet in doorslaat. Het biedt namelijk ook duidelijkheid voor de onderwijsorganisatie (C5). Dit komt overeen met het positieve effect van een geloofwaardige binding, die ontstaat bij een *deterrence*-strategie. Deze tegenstrijdigheid laat zien dat een strategie op verschillende manieren kan doorwerken en dat het nog niet zo simpel is voor een toezichthouder om op zo’n wijze toezicht te houden, dat enkel de positieve effecten van de strategie naar boven komen.

Geconcludeerd kan worden dat er in het vernieuwde toezicht minder sprake is van afvinken dan in het oude toezichtkader, maar dat het onbedoelde effect van de *deterrence*-strategie nog steeds op de loer ligt. Het is volgens de onderzochte casussen van belang dat er positief gebruik wordt gemaakt van protocollen en afspraken zodat er sprake is van duidelijkheid, maar dat dit niet leidt tot verstikking en het verdwijnen van intrinsieke motivatie bij onderwijsorganisaties.

5.2.3. Weerstandscultuur

Het effect weerstandscultuur is een onbedoeld effect van de *deterrence*-strategie. Een weerstandscultuur houdt in dat een onder toezicht staande organisatie minder intrinsiek gemotiveerd raakt om zich aan de regels van de toezichthouder te houden en afkeer toont ten aanzien van de toezichtregels en de toezichthouder. Zo’n cultuur kan ontstaan bij een *deterrence*-strategie omdat in deze strategie strikte regels gelden en snel sancties worden opgelegd, ongeacht of een onder toezicht staande organisatie handelt vanuit de beste bedoelingen. Op het moment dat een onder toezicht staande organisatie haar best doet om zich aan de regels te houden, maar dit vanwege omstandigheden niet lukt, wordt in een *deterrence*-strategie alsnog een sanctie opgelegd. Dit kan ervoor zorgen dat een onder toezicht staande organisatie een afkeer ontwikkelt tegenover de inspectie en de intrinsieke motivatie alleen maar verder afneemt, wat tot minder normconformiteit kan leiden. Dit is een averechts effect van wat de toezichthouder wil bereiken.

In de casussen wordt benoemd dat een aantal aspecten van de *deterrence*-strategie ervoor zorgt dat een onderwijsorganisatie minder gemotiveerd raakt en afkeer toont ten aanzien van de inspectie en de

toezichtregels (C1, C2, C4, C6, C7, C8). Een aspect van de *deterrence*-strategie dat ervoor zorgt dat er minder motivatie is bij onderwijsorganisaties, is dat er door de inspectie vooral benoemd wordt wat niet goed gaat. Een respondent benoemt dit in de volgende uitspraak:

“Het herhaald horen van dingen die je niet goed doet maakt ook dat je het niet meer wilt horen (C5).”

In een van de sessies wordt ook wel gezegd dat er dan sprake is van ‘alleen een draai om je oren’ (C6). Dit zorgde er in deze onderwijsorganisatie voor dat ze alleen nog maar meer achterover gingen leunen. Een ander aspect van de *deterrence*-strategie is dat plannen en regels strikt beschreven moeten staan en strikt uitgevoerd moeten worden. Ook hiervan wordt in een sessie gezegd dat dit leidt tot minder intrinsieke motivatie en enthousiasme (C1). Tot slot zorgt de strikte handhaving van de *deterrence*-strategie er ook voor dat een onderwijsorganisatie lui wordt omdat ze erop rekenen dat de inspectie toch wel ingrijpt op het moment dat er iets niet goed gaat (C7).

Daarentegen blijkt uit de sessies dat ook een aantal aspecten uit de *compliance*-strategie kan leiden tot een weerstandscultuur (C5, C7). Zo wordt in een van de casussen aangegeven dat er tijdens een inspectiebezoek een situatie ontstond waarbij een toezichthouder niet duidelijk uit kon leggen waarom een onderwijsorganisatie een negatief oordeel had gekregen, omdat dit gebaseerd was op bepaalde principes (C7). Omdat er in de *compliance*-strategie gewerkt wordt met principes, kan dit tot situaties leiden waarbij een onderwijsorganisatie het niet eens is met een bepaald oordeel, maar de inspectie ook niet duidelijk genoeg kan uitleggen waarop dit oordeel gebaseerd is. Ook dit kan leiden tot weerstand. Daarnaast wordt in een van de casussen ook benoemd dat wanneer er sprake is van samenwerking op dezelfde ooghoogte tussen de onderwijsinspectie en een onderwijsorganisatie en er vervolgens door de inspectie alsnog een onvoldoende gegeven wordt, dit ook tot minder intrinsieke motivatie, afkeer en weerstand kan leiden (C5).

Uit de sessies kan geconcludeerd worden dat in het vernieuwde toezicht zowel bij een *deterrence* aanpak als bij een *compliance* aanpak een weerstandscultuur kan ontstaan. Wat opvalt is dat, ongeacht welke strategie gevolgd wordt, een negatieve beoordeling over het algemeen automatisch leidt tot minder intrinsieke motivatie en meer afkeer.

5.2.4. Strategisch gedrag

Strategisch gedrag als onbedoeld effect houdt in dat onder toezicht staande organisaties zich bewust gaan focussen op het achterhalen van de strategie en de indicatoren van de toezichthouder, om hier vervolgens hun gedrag op aan te passen. Dit effect sluit aan bij de *deterrence*-strategie, omdat binnen deze strategie gewerkt wordt met strikte regels en kaders. Doordat onder toezicht staande organisaties strategisch gedrag gaan vertonen zijn ze vooral bezig met korte termijn uitkomsten en niet met het uiteindelijke doel, de onderwijskwaliteit.

In een aantal casussen wordt bevestigd dat onderwijsorganisaties inderdaad proberen te anticiperen op het kader van de inspectie. Deze casussen zijn zich bewust van het feit dat ze zich kunnen focussen op de criteria die gevraagd worden door de inspectie en doen dit dan ook (C1, C3, C6, C7). Zo blijkt in een casus dat ze zich in hun voorbereiding op het inspectiebezoek richten op het kader van de inspectie, om zo de inspectie te kunnen sturen en beïnvloeden (C1). Bij een andere onderwijsorganisatie werd bepaalde data verzameld om zo indruk te kunnen maken op de inspectie (C7). Zo wordt de volgende uitspraak gedaan door een van de respondenten:

“Vaak heb je de neiging om data te verzamelen om indruk te maken, kijk mij eens goed zijn. Maar het gaat er ook om dat je data laat zien waar je niet goed in bent en waar je nog wat aan wilt doen.” (C7).

Dit zijn beide voorbeelden van strategisch gedrag, omdat beide casussen zich aanpassen aan de focus van de inspectie. Wat echter opvalt is dat in de casussen niet benoemd wordt dat dit strategische gedrag voortkomt uit de specifieke regels en kaders van de *deterrence*-strategie. Dit strategische gedrag ontstaat doordat er überhaupt gebruik wordt gemaakt van kaders in het toezicht. Hierin speelt het geen rol of dit strikte kaders zijn of kaders op basis van richtlijnen. Dit houdt dan ook in dat ongeacht welke strategie de inspectie kiest in het houden van toezicht, er altijd sprake is van een bepaalde mate van strategisch gedrag omdat onderwijsorganisaties zich altijd zullen proberen vast te houden aan de wettelijke normen van inspectie.

Hoewel in een aantal casussen weldegelijk geanticipeerd wordt op de eisen van de toezichthouder, benoemen respondenten in een aantal sessies ook dat ze hier hun twijfels over hebben (C2, C6, C7). Zo wordt in een casus benoemd dat ze zich als onderwijsorganisatie vaak richten op de inspectie, vooral omdat er een beoordeling plaatsvindt, maar dat eigenlijk de leerling centraal zou moeten staan omdat het daar uiteindelijk om draait (C6). In een andere sessie benoemen respondenten dat ze wel strategisch gedrag vertonen, maar dat de onderwijsorganisatie eigenlijk liever zou willen laten zien waar ze als organisatie niet goed in zijn om daar juist hulp bij te kunnen vragen (C7).

Geconcludeerd kan worden dat een deel van de casussen strategisch gedrag vertoont in de voorbereiding op het inspectiebezoek. Dit strategische gedrag wordt gebaseerd op het kader van de inspectie, ongeacht of dit een strikt kader is (*deterrence*-strategie) of een kader op basis van richtlijnen (*compliance*-strategie). Daarnaast is uit de sessies gebleken dat een aantal onderzochte casussen eigenlijk liever geen strategisch gedrag zou willen vertonen omdat ze de focus willen leggen op de leerling of juist zaken willen bespreken met de inspectie die niet goed gaan, maar in de praktijk gebeurt het wel omdat ze bijvoorbeeld bang zijn voor het oordeel van de inspectie.

5.2.5. Creëren van draagvlak

Het creëren van draagvlak is een bedoeld effect van de *compliance*-strategie. Op het moment dat een toezichthouder de *compliance* strategie gebruikt om normconformiteit te bereiken, ligt de focus in het toezicht op samenwerking, overleg en het gebruik van richtlijnen. Hiermee doet de toezichthouder een

beroep op de verantwoordelijkheid van een onder toezicht staande organisatie, omdat er meer vrijheid is voor de onder toezicht staande organisatie om zelf input te leveren en de richtlijnen verder vorm te geven. De bedoeling van de *compliance*-strategie is dat deze verantwoordelijkheid zorgt voor meer eigenaarschap en draagvlak van de toezichtregels, wat weer tot normconformiteit leidt.

Uit een aantal sessies blijkt dat sinds het vernieuwde toezicht aspecten zoals overleg en samenwerking ervoor gezorgd hebben dat er meer vrijheid en eigen ruimte ontstaat bij de onderwijsorganisaties (C1, C2, C5, C6). Een voorbeeld hiervan is dat de onderwijsinspectie in een aantal casussen in overleg is getreden met de desbetreffende onderwijsorganisatie over de manier waarop het inspectiebezoek het beste vormgegeven kan worden (C1, C2). Doordat de inspectie meer in overleg treedt ontstaat er bij een aantal onderwijsorganisaties een groter gevoel van verantwoordelijkheid en worden dingen die de inspectie aangeeft sneller aangenomen en opgepakt door de organisatie, ook op het moment dat er dingen verbeterd dienen te worden (C1, C2, C5, C6, C7). Er kan dan ook geconcludeerd worden dat aspecten uit de *compliance*-strategie, zoals overleg en samenwerking, er in het vernieuwde toezicht inderdaad voor gezorgd hebben dat er meer sprake is van verantwoordelijkheid, eigenaarschap en draagvlak.

Toch wordt in de sessies ook benoemd dat wanneer de inspectie niet meer zou optreden als toezichthouder, ze zich als onderwijsorganisatie nog steeds verantwoordelijk zouden voelen omdat er sprake is van de intrinsieke motivatie om de leerlingen in hun school zo goed mogelijk te begeleiden en op te leiden (C2, C4, C8). Wat hierin opvalt is dat er door respondenten aangegeven wordt dat er doorgaans al sprake is van intrinsieke motivatie en verantwoordelijkheid omdat ze zich willen inzetten voor leerlingen. Wat inspectie vervolgens doet lijkt daar volgens hen mee te botsen, terwijl ook de inspectie als doel heeft om de kwaliteit van het onderwijs voor leerlingen te waarborgen en te verbeteren.

5.2.6. Inkapseling en negotiated non-compliance

Inkapseling en negotiated non-compliance zijn twee onbedoelde effecten die kunnen ontstaan op het moment dat een toezichthouder een *compliance*-strategie toepast. Inkapseling houdt in dat de relatie tussen een toezichthouder en een onder toezicht staande organisatie zo hecht wordt, dat de toezichthouder onvoldoende afstand kan nemen om deze onder toezicht staande organisatie te beoordelen en een sanctie op te leggen waar nodig. Dit effect kan ontstaan door een *compliance*-strategie, omdat de focus in deze strategie ligt op samenwerking en overleg tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie, wat kan leiden tot een (te) hechte band. Negotiated non-compliance is een effect dat nog net een stapje verder gaat dan inkapseling. Dit houdt in dat een toezichthouder zich volledig terugtrekt uit de handhavingsactiviteiten om de goede relatie met een onder toezicht staande organisatie in stand te houden, waar vervolgens misbruik van gemaakt kan worden door een onder toezicht staande organisatie.

Uit de sessies is gebleken dat het effect inkapseling in het vernieuwde toezicht in één casus is voorgekomen. De andere zeven casussen hebben over dit onbedoelde effect geen uitspraken gedaan. Van negotiated non-compliance is in geen van de casussen sprake. In de vierde casus wordt benoemd dat toezichthouders in het vernieuwde toezicht te lang verbonden zijn aan dezelfde onderwijsorganisatie, wat in deze casus zorgt voor een minder objectieve blik en een ongezonde verhouding tussen beide partijen (C4). Dit blijkt uit de volgende uitspraak:

“Ik vind dat een inspecteur te lang aan ons verbonden is. Daardoor mis je iets van een objectieve blik” (C4).

Dit kan gezien worden als inkapseling, omdat het gevaar ontstaat dat de toezichthouder zich niet meer kritisch op kan of wil stellen. Hoewel in deze casus het gevaar dreigt van inkapseling, wordt dit effect niet veroorzaakt door de *compliance*-strategie als toezichtstijl, maar door een beperkte wisseling in inspecteurs.

5.3. Andere bevindingen

Naast de deductieve resultaten die geanalyseerd zijn aan de hand van het theoretisch kader, zijn er nog twee andere bevindingen uit de resultaten gehaald op inductieve wijze. Deze bevindingen zijn geen effecten, maar kunnen omschreven worden als aspecten die voor onderwijsorganisaties van belang zijn in het toezicht, om daarmee uiteindelijk de onderwijskwaliteit te kunnen verbeteren. Ook deze bevindingen zijn geanalyseerd aan de hand van verschillende uitspraken uit de casussen (zie bijlage). De twee bevindingen worden in deze paragraaf geanalyseerd en zijn interessant om verder uit te diepen in een eventueel vervolgonderzoek.

De eerste bevinding uit de resultaten is dat het voor onderwijsorganisaties van belang is om gezien te worden en dat dit in de praktijk niet vaak gebeurt. In een casus wordt dit ook wel omschreven als **het missen van waardering en erkenning**. Deze bevinding komt vooral in één casus meerdere keren ter sprake en wordt zowel door het bestuur van een onderwijsorganisatie als de docenten van een school gemist (C1). Wat opvalt aan deze bevinding is dat meerdere keren herhaald wordt dat het voor de intrinsieke motivatie van docenten, en daarmee uiteindelijk ook de onderwijskwaliteit, ontzettend van belang is dat de onderwijsinspectie waardering uitspreekt voor hetgeen dat ze allemaal doen. Daarnaast wordt benoemd dat deze waardering ook direct naar de docenten zou moeten worden uitgesproken en niet enkel naar de bestuurders en directeuren, wat volgens deze casus in het vernieuwde toezicht vaak het geval is omdat bij het inspectiebezoek het schoolbestuur het aanspreekpunt is voor de onderwijsinspectie (C1). Zo wordt er door een schoolbestuurder de volgende uitspraak gedaan:

“Docenten wilden bij mij heel graag weten wat de inspectie allemaal had gezegd. Dat heb ik ook wel gedaan, maar dat hadden ze ook graag van de inspectie willen horen. Docenten vinden dat ook wel een beetje raar dat ze bij hen in de klas komen kijken en vervolgens met de directeur verder gaan praten. Het gaat om een bepaalde mate van gezien zijn” (C1).

Het uiten van waardering vanuit de inspectie wordt in deze casus gezien als een belangrijke factor voor de intrinsieke motivatie van het team, omdat de inspanning die ze leveren dan als het ware ‘beloond’ wordt. Tegelijkertijd is de taak en het doel van de onderwijsinspectie niet alleen om deze onderwijsorganisaties te stimuleren, maar ook om te controleren in hoeverre deze organisaties aan de basiskwaliteit voldoen waardoor deze waardering in de praktijk door onderwijsorganisaties niet altijd ervaren wordt. Hierin vind je een spanning terug van het aan de ene kant stimuleren en aan de andere kant controleren waar de inspectie constant mee te maken heeft.

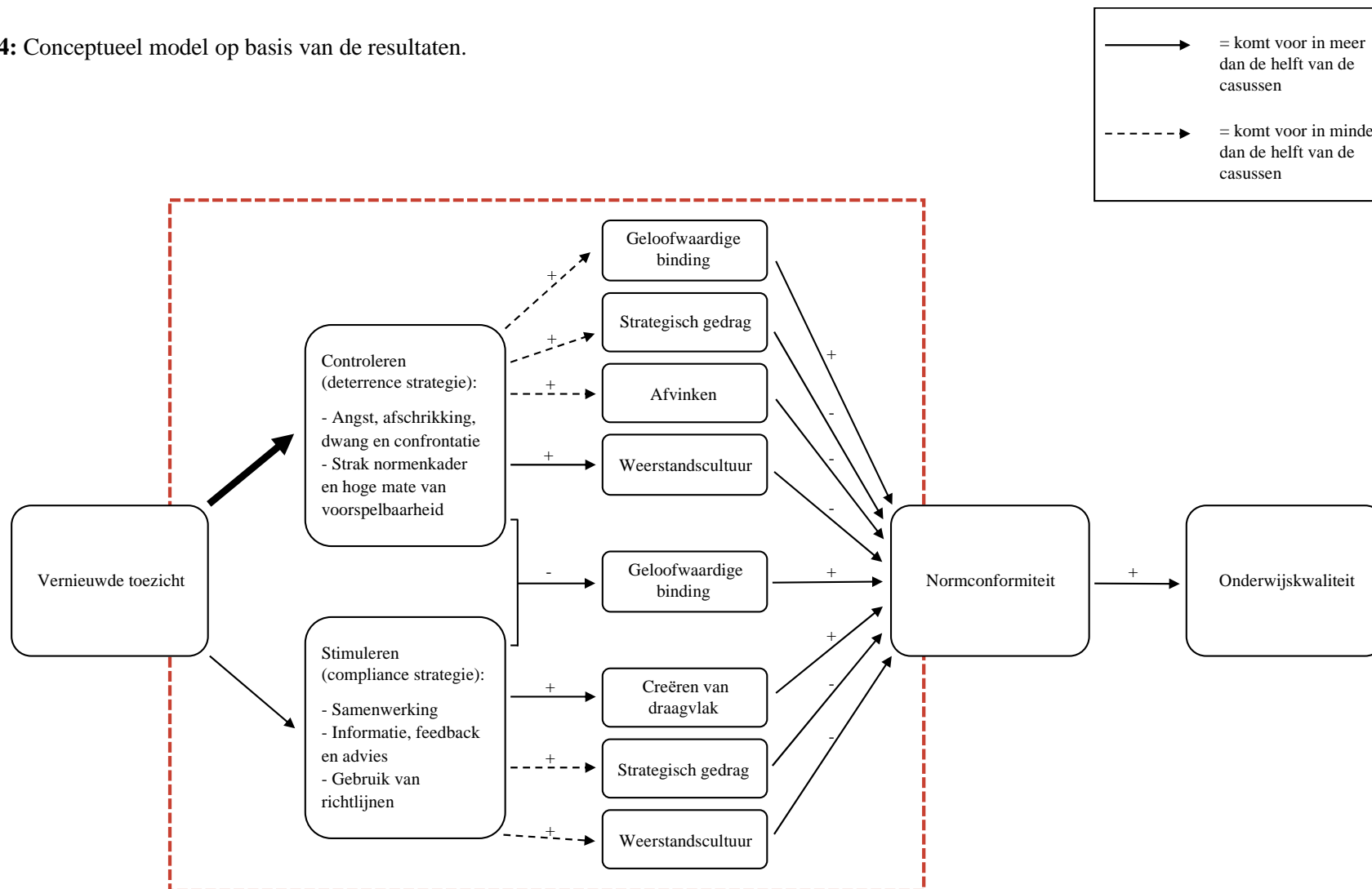
De tweede bevinding heeft te maken met *de mate van vertrouwen en veiligheid* bij zowel de onderwijsinspectie als de onderwijsorganisaties. In de cases wordt door respondenten benoemd dat het van belang is dat een onderwijsorganisatie zich veilig voelt bij de onderwijsinspectie en dat een onderwijsorganisatie de inspectie vertrouwt, om ervoor te zorgen dat een onderwijsorganisatie open durft te communiceren en zich kwetsbaar op durft te stellen tegenover de inspectie (C2, C7). Dit wil zeggen dat een onderwijsorganisatie niet alleen pronkt met wat wel goed gaat, maar dat er ook gesprekken kunnen plaatsvinden over dingen die beter kunnen. Dit heeft volgens de respondenten een positieve uitwerking op de onderwijskwaliteit maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd (C2, C7). Om dit te kunnen bereiken dient eventueel wantrouwen tegenover de inspectie omgezet te worden in een vertrouwelijke band. Wat opvalt is dat in beide casussen aangegeven wordt dat dit voor hen het beste mogelijk is wanneer de onderwijsinspectie een *compliance*-strategie hanteert (C2, C7). Tegelijkertijd lijkt de onderwijsinspectie volgens respondenten ook met een soort wantrouwen te kampen. Om ervoor te zorgen dat de onderwijsinspectie vertrouwen krijgt in een onderwijsorganisatie, moet een onderwijsorganisatie eerst door middel van cijfers en papieren bewijzen dat ze in ieder geval aan de basiskwaliteit voldoet (C2, C7). Om dit te kunnen controleren hanteert de inspectie volgens de respondenten in de praktijk in eerste instantie een *deterrence*-strategie. Waar een onderwijsorganisatie een *compliance*-strategie nodig heeft om vertrouwen op te kunnen bouwen, gebruikt de inspectie de *deterrence*-strategie om vertrouwen op te bouwen. Hoewel door de respondenten in de twee casussen ervaren wordt dat een *compliance*-strategie de beste manier van toezicht houden is om vertrouwen op te bouwen, lijkt de inspectie in de praktijk toch vaak terug te vallen op de *deterrence*-strategie vanwege een gebrek aan vertrouwen (C2, C7). Hierdoor ontstaat er een soort spel waarbij beide partijen dienen te balanceren tussen aan de ene kant wantrouwen en aan de andere kant vertrouwen. Dit zorgt voor een ingewikkelde spanning tussen onderwijsorganisaties en de inspectie waardoor het stimulerende aspect van de inspectie niet goed tot uiting kan komen.

5.4 Samenvattende analyse

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag: ‘*Welke effecten zijn waar te nemen in het vernieuwde toezicht en via welke mechanismen komen deze effecten tot stand?*’. Het conceptueel model uit het theoretisch kader is aangepast op basis van de geanalyseerde resultaten uit dit hoofdstuk (zie figuur 4). Zoals te zien is in de figuur is de pijl van het vernieuwde toezicht richting de *deterrence*-strategie

dikgedrukt en de pijl van het vernieuwde toezicht naar de *compliance*-strategie lichtgedrukt. Dit komt doordat er in de meerderheid van de casussen sprake is van een combinatie van beide strategieën in het vernieuwde toezicht, maar dat er ook een aantal casussen zijn waarin benoemd werd dat de nadruk van het toezicht nog steeds ligt op de *deterrence*-strategie. Daarnaast kan naar aanleiding van de resultaten geconcludeerd worden dat er een aantal effecten in meer dan de helft van de casussen is voorgekomen ($N = >4$), namelijk een ongeloofwaardige binding, het creëren van draagvlak en het optreden van een weerstandscultuur door een *deterrence*-strategie. Deze effecten zijn in de figuur aangegeven met een doorgetrokken dikgedrukte pijl. Het ontstaan van een ongeloofwaardige binding kan verklaard worden door de mix van toezichtstijlen (*deterrence* en *compliance*) die is ontstaan in het vernieuwde toezicht. Dit leidt bij veel onderwijsorganisaties tot onduidelijkheid en onzekerheid en daarmee een ongeloofwaardige binding. Het mechanisme van het creëren van draagvlak is in het merendeel van de casussen ontstaan doordat de focus in dit toezicht meer ligt op overleg en samenwerking, oftewel aspecten van de *compliance*-strategie. Ook wordt in meer dan de helft van de casussen benoemd dat een *deterrence*-strategie leidt tot een weerstandscultuur. Dit komt bijvoorbeeld door de focus op strikte en specifieke regels in de *deterrence*-strategie en doordat er in de *deterrence*-strategie vooral benoemd wordt wat er niet goed gaat in een onderwijsorganisatie. Dit zorgt ervoor dat onderwijsorganisaties lui worden en dat ze afkeer tonen tegenover de inspectie, oftewel een weerstandscultuur. Er zijn ook een aantal effecten die wel benoemd zijn in de sessies maar in minder dan de helft van de casussen ($N = <4$), namelijk het effect afvinken, het effect weerstandscultuur in een *compliance* strategie en het effect strategisch gedrag. Het effect afvinken vindt in de casussen duidelijk plaats op het moment dat de inspectie kiest voor een *deterrence*-strategie. In het oude toezichtkader stond de *deterrence*-strategie meer centraal, waardoor in een aantal casussen benoemd wordt dat er in het vernieuwde toezicht minder sprake is van het effect afvinken. Toch zijn er een aantal respondenten in de casussen die benoemen dat hoewel er minder sprake is van afvinken dan vroeger, dit nog steeds plaatsvindt, voornamelijk op het moment dat de inspectie twijfelt aan de basiskwaliteit van scholen in een bepaalde onderwijsorganisatie. Het effect weerstandscultuur in een *compliance* strategie ontstaat in een aantal casussen vooral in het geval van een negatieve beoordeling, omdat er dan niet uitgelegd kan worden waar dit oordeel op gebaseerd is vanwege de focus op principes in deze strategie. In de figuur is te zien dat zowel een *compliance*-strategie als een *deterrence*-strategie een weerstandscultuur kan veroorzaken, maar in de casussen kwam een weerstandscultuur vaker voor wanneer er sprake was van een *deterrence* strategie. Het effect strategisch gedrag is ook terug te vinden in een aantal casussen. Dit strategische gedrag wordt vertoond in antwoord op het kader dat geboden wordt in zowel de *deterrence*-strategie als de *compliance*-strategie en wordt vooral door onderwijsorganisaties vertoond om uiteindelijk een goed oordeel van de onderwijsinspectie te ontvangen. Strategisch gedrag vindt plaats op het moment dat er een norm is vastgesteld, ongeacht hoe strikt deze norm is. Tot slot zijn er naar aanleiding van de resultaten twee effecten uit het figuur gehaald, namelijk inkapseling en negotiated non-compliance. Hier is voor gekozen omdat deze effecten nauwelijks teruggekomen zijn in de casussen.

Figuur 4: Conceptueel model op basis van de resultaten.



6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek: ‘*Wat zijn de effecten van het vernieuwde toezicht in het onderwijs en waarom en wanneer treden deze effecten op?*’. Na de beantwoording van de hoofdvraag wordt er gereflecteerd op het onderzoek. Tot slot worden er suggesties gedaan voor een eventueel vervolgonderzoek.

6.1 Samenvatting van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek was *inzicht verkrijgen in de effecten die optreden bij het vernieuwde toezicht in het onderwijs en vervolgens te achterhalen waarom en wanneer deze effecten optreden*. De aanleiding om de effecten van het vernieuwde toezicht uit te lichten was een eventuele spanning die zou kunnen ontstaan in het vernieuwde toezicht, vanwege een combinatie van de twee rollen die de onderwijsinspectie toepast (een controlerende en stimulerende rol). Om hierachter te komen is allereerst in het theoretisch kader uitgewerkt wat toezicht inhoudt (deelvraag 2). Dit leidde tot een definitie waarin een drietal componenten van toezicht verscholen zaten, namelijk: het verzamelen van informatie (1), het vormen van een oordeel (2) en het zo nodig interveniëren (3). Deze drie componenten zijn vervolgens gebruikt om de verschillen te kunnen duiden tussen de belangrijkste benaderingen in het toezicht; de *deterrence*-strategie, de *compliance*-strategie, responsive regulation en meta-regulation. Nadat de verschillende benaderingen van toezicht zijn uitgewerkt, is er voor de twee benaderingen die het beste aansluiten bij de controlerende rol (*deterrence*-strategie) en de stimulerende rol (*compliance*-strategie) van de inspectie onderzocht welke effecten dit, vanuit de wetenschappelijke literatuur, met zich mee zou kunnen brengen (deelvraag 3). Deze effecten zijn uitgewerkt in het theoretisch kader en vervolgens in een conceptueel model samengevoegd. Dit conceptueel model is de leidraad geweest voor het analyseren van acht verschillende onderwijsorganisaties aan de hand van GMB-sessies. In het analyse hoofdstuk is onderzocht welke van de effecten uit het theoretisch kader ook waar te nemen zijn in de praktijk en via welke mechanismen deze effecten tot stand komen (deelvraag 4).

6.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Om de effecten van de *deterrence*-strategie en *compliance*-strategie in het vernieuwde toezicht te achterhalen, is allereerst geanalyseerd in hoeverre onderwijsorganisaties ervaren dat er in het vernieuwde toezicht sprake is van een tussenvorm tussen controleren (*deterrence*-strategie) en stimuleren (*compliance*-strategie). Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat een aantal van de onderwijsorganisaties heeft ervaren dat de onderwijsinspectie zich nog steeds focust op de *deterrence*-strategie, maar het grootste gedeelte van de onderwijsorganisaties heeft in het toezicht weldegelijk een mix ervaren tussen enerzijds de controlerende rol van de inspectie (*deterrence*-strategie) en anderzijds de stimulerende rol van de inspectie (*compliance*-strategie). In de onderwijsorganisaties waar een tussenvorm van toezicht wordt herkend blijkt dat sommige aspecten van deze twee benaderingen elkaar tegenspreken, bijvoorbeeld het hanteren van strikte regels en het hanteren van richtlijnen. In een aantal

onderwijsorganisaties kwamen deze beide aspecten naar voren in het vernieuwde toezicht. Dit duidt op een spanning in het toezicht houden omdat deze aspecten elkaar tegenspreken en daardoor niet te combineren zijn in één toezichtstijl.

Vervolgens zijn de effecten uit het theoretisch kader geanalyseerd aan de hand van de bijbehorende strategieën. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel een *deterrence*-strategie als een *compliance*-strategie bedoelde en onbedoelde effecten veroorzaakt in het vernieuwde toezicht. Er is daarnaast ook gebleken dat een combinatie van deze twee benaderingen, zoals in het vernieuwde toezicht het geval is, ook weer zorgt voor nieuwe onbedoelde effecten. De effecten uit de analyse worden in een vijftal conclusies gepresenteerd.

In de inleiding van dit onderzoek werd de verwachting uitgesproken dat een mix van de *deterrence*-strategie en de *compliance*-strategie voor spanningen in het toezicht zou kunnen zorgen, omdat de onderwijsinspectie zich als het ware enerzijds op dient te stellen als bewaker van de kwaliteit van het onderwijs en anderzijds als stimulator van de school. Uit dit onderzoek kan echter geconcludeerd worden dat een tussenvorm van deze twee strategieën er niet zozeer voor zorgt dat er daadwerkelijk een spanning ontstaat in het toezicht houden, maar wel dat deze mix van benaderingen onzekerheid, onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid teweegbrengt voor zowel de onderwijsinspectie als onderwijsorganisaties. Dit blijkt uit de ongeloofwaardige binding die door een groot gedeelte van de onderwijsorganisaties in dit onderzoek herkend wordt in het huidige toezicht. Deze ongeloofwaardige binding treedt in het vernieuwde toezicht op doordat de onderwijsinspectie sinds het vernieuwde toezicht nog steeds zoekende is naar hoe zij zich op moeten stellen (1), de onderwijsinspectie hier en daar verandert van gedrag en van rol (2) en doordat de onderwijsinspectie moeilijk loskomt van de manier van toezicht die ze gewend zijn (3), namelijk een manier van toezicht die meer gericht is op controleren. Dit zorgt ervoor dat onderwijsorganisaties het toezicht onvoorspelbaar en onduidelijk vinden, oftewel onderwijsorganisaties kunnen niet goed inschatten wat ze kunnen verwachten van het toezicht. Hierdoor wordt een ongeloofwaardige binding gecreëerd. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de onderwijsinspectie, door de onduidelijkheid die het nieuwe toezichtkader veroorzaakt, toch vaak teruggrijpt op een *deterrence*-strategie waarin het controleren van onderwijsorganisaties centraal staat, omdat de strikte regels in deze strategie wél voor duidelijkheid en daarmee een geloofwaardige binding kunnen zorgen. Zo kan de onderwijsinspectie door deze benadering te kiezen met strikte regels onderbouwen en beargumenteren waarom een onderwijsorganisatie bijvoorbeeld een onvoldoende heeft gescoord en kan een onderwijsorganisatie zich door de strikte regels tegelijkertijd goed op een inspectiebezoek voorbereiden.

Een tweede conclusie uit dit onderzoek is dat er in het vernieuwde toezicht sprake is van meer overleg en samenwerking tussen de onderwijsinspectie en onderwijsorganisaties (*compliance*-strategie), wat ervoor zorgt dat er meer draagvlak gecreëerd wordt bij onderwijsorganisaties. Dit effect ontstaat in het

vernieuwde toezicht doordat een toename van samenwerking meer ruimte en vrijheid creëert bij onderwijsorganisaties om tot op zekere hoogte zelf hun onderwijs vorm te geven. Tegelijkertijd voelen onderwijsorganisaties zich hierdoor meer verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit in hun eigen scholen, wat tot meer draagvlak en eigenaarschap leidt.

Ten derde kan geconcludeerd worden dat een *deterrence*-strategie ervoor zorgt dat het onbedoelde effect afvinken ontstaat, met name wanneer de onderwijsinspectie doorslaat in deze strategie. Uit dit onderzoek is gebleken dat duidelijkheid door beide partijen gewenst wordt, maar dat dit niet moet leiden tot het afvinken van lijstjes en het enkel focussen op de papieren werkelijkheid. Uit dit onderzoek blijkt dat hier in het vernieuwde toezicht nog steeds af en toe sprake van is, vooral op het moment dat de onderwijsinspectie twijfelt aan de kwaliteit van het onderwijs in een bepaalde onderwijsorganisatie. Dit wordt door de onderwijsorganisaties als een negatief effect ervaren omdat de intrinsieke motivatie hierdoor verdwijnt en de focus vooral komt te liggen op het tevreden stellen van de onderwijsinspectie, in plaats van op de leerling.

Ten vierde kan uit dit onderzoek geconcludeerd worden dat er zowel bij een *deterrence*-strategie als een *compliance*-strategie sprake is van strategisch gedrag en het kunnen ontstaan van een weerstandscultuur. Strategisch gedrag wordt door sommige onderwijsorganisaties vertoond op het moment dat er een norm is vastgesteld, ongeacht hoe strikt deze norm is. Gebleken is dat sommige onderwijsorganisaties anticiperen op deze norm. Er kan dan ook geconcludeerd worden dat strategisch gedrag in iedere vorm van toezicht plaats kan vinden en dat dit niet per se betrekking heeft op de strategie die door de onderwijsinspectie wordt gehanteerd. Het feit dat sommige onderwijsorganisaties strategisch gedrag vertonen wordt dan ook niet specifiek veroorzaakt door het vernieuwde toezichtkader, maar door normen in het toezicht op zich. Daarnaast is uit dit onderzoek gebleken dat zowel een *deterrence*-strategie als een *compliance*-strategie kan zorgen voor een weerstandscultuur bij onderwijsorganisaties, hoewel een weerstandscultuur vaker voorkomt in een *deterrence*-strategie. Doordat in een *deterrence*-strategie vaker benoemd wordt wat er niet goed gaat in een onderwijsorganisatie, blijken onderwijsorganisaties minder gemotiveerd te zijn waardoor ze zich niet meer optimaal inzetten. In een *compliance*-strategie kan een weerstandscultuur ontstaan omdat in deze strategie principes en richtlijnen gehanteerd worden, waardoor het voor onderwijsorganisaties onduidelijk kan zijn waar een bepaald oordeel op gebaseerd is. Dit leidt bij sommige onderwijsorganisaties tot onbegrip en afkeer. Tot slot wordt in een *compliance*-strategie ook meer samengewerkt op dezelfde ooghoogte, wat ervoor zorgt dat onderwijsorganisaties geen negatief oordeel meer verwachten. Op het moment dat dit dan alsnog gebeurt, leidt dit tot teleurstelling en weerstand.

Tot slot is er nog een vijfde conclusie toe te voegen aan de hand van de andere bevindingen uit dit onderzoek. Uit deze bevindingen blijkt dat er twee factoren zijn die volgens een aantal onderwijsorganisaties van groot belang zijn wanneer het gaat om het bereiken van een betere

onderwijskwaliteit, namelijk *het krijgen van waardering* en een *wederzijds gevoel van vertrouwen en veiligheid*. Beide factoren worden door een aantal onderwijsorganisaties in het vernieuwde toezicht gemist en de volgende mechanismen zijn hierop van invloed. Doordat er in het vernieuwde toezicht voor gekozen is om het schoolbestuur het aanspreekpunt te laten zijn bij een inspectiebezoek, leidt dit ertoe dat docenten zich vaak niet gezien voelen en niet de waardering krijgen die ze zouden willen. Een voorbeeld hiervan is dat sommige docenten het gemist hebben om daadwerkelijk in gesprek te kunnen gaan met de inspectie en direct van de inspectie te kunnen horen wat er wel en wat er niet goed gaat, in plaats van via het schoolbestuur. Dit zorgt er vervolgens voor dat docenten minder gemotiveerd raken. Uit de bevindingen blijkt daarnaast dat er sprake is van een gebrek aan wederzijds vertrouwen en veiligheid via een ander mechanisme. In de basis van het toezicht is er sprake van wantrouwen tussen de onderwijsinspectie en een onderwijsorganisatie. Beide partijen geven echter aan dat vertrouwen en veiligheid een positief effect zouden hebben op de onderwijskwaliteit. Geconcludeerd kan worden dat beide partijen een andere strategie (willen) toepassen om dit vertrouwen en een veilig gevoel op te bouwen. Waar de inspectie vertrouwen krijgt in een onderwijsorganisatie door te checken of de basiskwaliteit op orde is (*deterrence*-strategie), krijgt een onderwijsorganisatie juist vertrouwen in de inspectie op het moment dat zij zich open en kwetsbaar kunnen opstellen in het toezichtproces (meer gericht op compliance). Deze spanning zorgt ervoor dat er de ene keer sprake is van wantrouwen bij de ene partij en de andere keer bij de andere partij, terwijl het voor de onderwijskwaliteit optimaal zou zijn op het moment dat beide partijen elkaar kunnen vertrouwen.

Al met al laat dit onderzoek zien dat ook in het vernieuwde toezicht sprake is van een ingewikkeld spel tussen de onderwijsinspectie en onderwijsorganisaties. Dit onderzoek toont dan ook aan dat geen één toezichtstrategie de perfecte of optimale strategie (of mix van strategieën) is. Het is echter wel van belang dat dit spel en de effecten die dit veroorzaakt blootgelegd en erkend worden, zodat hier in de ontwikkeling van het toezicht aandacht voor is. In de volgende paragraaf worden dan ook drie aanbevelingen gedaan om het vernieuwde toezicht in de toekomst verder te kunnen optimaliseren.

6.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden in totaal drie aanbevelingen gedaan voor de praktijk, in dit geval voor de Inspectie van het Onderwijs en onderwijsorganisaties. Deze aanbevelingen zijn afgeleid uit de resultaten en conclusies van dit onderzoek en hebben betrekking op het verbeteren van het toezichtproces en daarmee (waarschijnlijk) ook de onderwijskwaliteit.

Aanbeveling 1: Bied duidelijkheid.

De eerste aanbeveling richt zich op een belangrijk effect uit dit onderzoek, namelijk het ontstaan van een ongeloofwaardige binding. Uit dit onderzoek is gebleken dat een combinatie van de twee rollen van de inspectie in het vernieuwde toezicht, een stimulerende en controlerende rol, ervoor gezorgd heeft dat er sprake is van onduidelijkheid in het toezicht. Onderwijsorganisaties geven aan dat inspecteurs

verschillende rollen bekleden en verschillende soorten kaders toepassen in het toezichtproces, wat maakt dat onderwijsorganisaties niet weten wat ze kunnen verwachten in het toezicht. Deze onduidelijkheid en onvoorspelbaarheid zorgt voor onzekerheid bij onderwijsorganisaties en dat komt uiteindelijk de toezichtrelatie niet ten goede. Deze ongeloofwaardige binding kan gezien worden als een onbedoeld negatief effect van het vernieuwde toezicht. Het is van belang dat de onderwijsinspectie zich bewust is van dit onbedoelde effect, zodat de inspectie vervolgens kan nagaan in hoeverre ze de toegenomen onzekerheid bij onderwijsorganisaties weg kunnen nemen door het bieden van duidelijkheid. Het gaat er hierbij voornamelijk om dat de onderwijsinspectie duidelijk en transparant is over de verwachtingen die ze heeft van het toezicht, zodat beide partijen weten wat ze aan elkaar hebben en wat ze kunnen verwachten in het toezichtproces. Hoewel dit geen eenvoudige opgave is voor de onderwijsinspectie, onder andere vanwege het onbedoelde negatieve effect ‘afvinken’ dat op de loer ligt bij het bieden van té veel duidelijkheid, komt het bieden van duidelijkheid de toezichtrelatie wel ten goede.

Aanbeveling 2: Creëer een veilige omgeving en werk samen in vertrouwen.

Een tweede aanbeveling is gericht op de enerzijds positieve uitwerking van de stimulerende rol van de onderwijsinspectie voor het creëren van draagvlak en anderzijds op een inductieve bevinding uit dit onderzoek. Uit dit onderzoek is gebleken dat de stimulerende rol van de inspectie, waarin samenwerking en overleg met de onderwijsorganisatie centraal staat, gezorgd heeft voor meer vrijheid en ruimte bij onderwijsorganisaties waardoor ze zich meer verantwoordelijk voelen. Daarnaast heeft dit er ook voor gezorgd dat feedback van de inspectie eerder geaccepteerd en verwerkt wordt door de onderwijsorganisatie. Dit gecreëerde draagvlak heeft uiteindelijk een positieve uitwerking op de normconformiteit en de onderwijskwaliteit. Hoewel een aantal onderwijsorganisaties dit al ervaren heeft in het toezicht, laat dit onderzoek tegelijkertijd ook zien dat deze situatie eigenlijk pas kan ontstaan op het moment dat er sprake is van een veilige omgeving waarin er samengewerkt kan worden in vertrouwen en er transparantie bestaat tussen beide partijen. Samenwerking werkt namelijk positief uit op het moment dat onderwijsorganisaties open kunnen aangeven wat er wel goed gaat in hun onderwijsorganisatie maar ook wat er beter zou kunnen, om hier vervolgens over in overleg te gaan met de inspectie. In de huidige situatie gaan beide partijen echter vaker uit van wantrouwen, wat het stimulerende aspect van het toezicht tegenhoudt. Uit dit onderzoek blijkt dat onderwijsorganisaties dit graag anders zouden zien, omdat dit uiteindelijk ten goede komt aan de onderwijskwaliteit. Voor de onderwijsinspectie is het daarom van belang zich af te vragen waar de prioriteit ligt in de twee rollen die ze uitvoeren omdat het combineren van beide rollen tot nu toe niet leidt tot vertrouwen en openheid in het toezicht. Wanneer de stimulerende rol de overhand gaat nemen in het toezicht, is het van belang dat de onderwijsinspectie een veilige omgeving creëert waarin in vertrouwen samengewerkt kan worden met onderwijsorganisaties.

Aanbeveling 3: Erken en waardeer docenten in het toezichtproces.

De derde aanbeveling heeft betrekking op een andere inductieve bevinding uit dit onderzoek. Uit dit onderzoek is namelijk gebleken dat een aantal docenten zich sinds het vernieuwde toezicht minder betrokken voelt bij het toezichtproces, wat negatief doorwerkt op de intrinsieke motivatie van docenten en daarmee uiteindelijk de onderwijskwaliteit. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met een uitgangspunt van het vernieuwde toezicht, namelijk dat het schoolbestuur het aanspreekpunt is voor de onderwijsinspectie omdat zij uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit. Docenten missen hierdoor waardering en erkenning voor hetgeen wat ze doen om de kwaliteit van het onderwijs zo goed mogelijk te waarborgen en waar kan verder te ontwikkelen. Docenten zouden graag in gesprek gaan met de onderwijsinspectie in plaats van via het schoolbestuur achteraf horen wat er wel en niet goed gaat in hun school. Hoewel het begrijpelijk is dat de onderwijsinspectie vanuit realistisch en praktisch oogpunt de keuze heeft gemaakt om het schoolbestuur aanspreekpunt te laten zijn in het toezicht, blijkt het voor de toezichtrelatie en de onderwijskwaliteit belangrijk te zijn dat docenten gezien en erkend worden in het toezichtproces. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het van belang dat ook in gesprek wordt gegaan met docenten. Hierin ligt niet alleen een rol weggelegd voor de onderwijsinspectie, maar ook voor onderwijsorganisaties om hier zelf vorm aan te geven.

6.4 Discussie

6.4.1. Theoretische reflectie

In dit onderzoek is aandacht geschonken aan een spanning die zou kunnen ontstaan in het vernieuwde toezicht, namelijk de spanning door een enerzijds controlerende rol van de inspectie en anderzijds een stimulerende rol van de inspectie. Om te achterhalen in hoeverre deze spanning ook ervaren wordt in het vernieuwde toezicht is er in het theoretisch kader gebruik gemaakt van twee belangrijke benaderingen uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken over toezicht houden die goed aansluiten bij deze twee rollen, namelijk een *deterrence*-strategie en een *compliance*-strategie (Hawkins, 1984; Gunningham, 2010; Lodge & Wegrich, 2012; Kluin, 2014; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019). Op basis van deze twee benaderingen zijn zeven bedoelde en onbedoelde effecten uit de wetenschappelijke literatuur gehaald die op zouden kunnen treden wanneer tijdens het toezicht houden gebruik wordt gemaakt van deze strategieën door de inspectie (Bardach & Kagan, 1982; Hawkins, 1984; Kagan & Scholz, 1984; Hutter, 1997; Braithwaite, 2002a; Parker, 2003; Ottow, 2008; Schilder, 2008; Gunningham, 2010; Lodge & Wegrich, 2012; Kluin, 2014; Ehren, 2016; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019). Dit heeft geleid tot een mix van effecten die samengevat zijn in een conceptueel model, om zo verder inzicht te krijgen in de effecten van het vernieuwde toezicht in de praktijk en daarmee ook inzicht in de eventuele spanning die achter het vernieuwde toezicht schuil zou kunnen gaan. Uit het onderzoek blijkt dat dit conceptueel model met theoretische concepten nuttig is gebleken om hier meer inzicht in te krijgen. Zo zijn een aantal bedoelde en onbedoelde effecten via de verwachte mechanismen uit het

theoretisch kader ook daadwerkelijk teruggevonden in het vernieuwde toezicht (zoals het ‘gecreëerde draagvlak’ door de *compliance*-strategie, een ‘geloofwaardige binding’ bij een *deterrence*-strategie en het ontstaan van een ‘weerstandscultuur’ bij een *deterrence*-strategie). Tegelijkertijd bleken een aantal effecten ook anders door te werken in het vernieuwde toezicht dan theoretisch verwacht. Zo bleek uit dit onderzoek dat er een ongeloofwaardige binding ontstond bij een mix van beide strategieën, dat er ook een weerstandscultuur kon ontstaan bij een *compliance*-strategie en dat beide strategieën konden leiden tot strategisch gedrag. Dit onderzoek laat zien dat er niet zozeer sprake is van een spanning in het vernieuwde toezicht, maar wel dat er andere relevante en interessante effecten zijn ontstaan, zoals de onzekerheid en onvoorspelbaarheid die deze nieuwe manier van toezicht teweegbrengt. Het conceptueel model dat was opgesteld op basis van de wetenschappelijke literatuur is in dit onderzoek getoetst en deels bevestigd en deels ontkracht, waarna het conceptueel model is aangepast aan de hand van de resultaten van dit onderzoek (zie figuur 4 in het resultaten hoofdstuk). Dit vernieuwde conceptueel model levert een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur wat betreft de bedoelde en onbedoelde effecten die een *deterrence*-strategie en een *compliance*-strategie teweeg kunnen brengen en de manier waarop deze effecten kunnen ontstaan. Daarnaast laat dit onderzoek zien dat ook een mix van strategieën niet enkel een positieve uitwerking heeft op het toezichtproces, hoewel dit in de wetenschappelijke literatuur vaak nog wel wordt aangeraden als dé oplossing in het toezicht houden. Er is namelijk gebleken dat ook bij een mix van strategieën onbedoelde negatieve effecten optreden, zoals een ongeloofwaardige binding. Ook dit biedt nieuwe inzichten voor de wetenschappelijke literatuur. Tegelijkertijd dient ook gereflecteerd te worden op de keuzes die zijn gemaakt in dit onderzoek wat betreft het opnemen van bepaalde theoretische concepten in het conceptueel model. Zo is er bijvoorbeeld voor gekozen om een bepaald theoretisch concept van ‘strategisch gedrag’ mee te nemen in het onderzoek (het richten op de eisen van de toezichthouder), terwijl er in de wetenschappelijke literatuur verscheidene vormen van strategisch gedrag beschreven staan (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2019, p. 65). Dit maakt dat de concepten uit dit onderzoek op een bepaalde manier wat eenzijdig en niet uitputtend zijn. Dit blijkt ook uit de resultaten het onderzoek, waar ook nog andere inductieve bevindingen zijn gevonden die van belang zijn in het toezicht houden.

6.4.2. Methodologische reflectie

In dit onderzoek zijn verschillende keuzes gemaakt op methodologisch vlak. Deze keuzes hebben invloed op de kwaliteit van dit onderzoek. In het methodologisch kader (paragraaf 4.5) is besproken en beargumenteerd op welke manier in dit onderzoek geprobeerd is om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van dit onderzoek zo goed mogelijk gewaarborgd blijft door middel van ‘betrouwbaarheid’ en ‘validiteit’ als kwaliteitsmeters. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de methodologische keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek en wat dit uiteindelijk voor invloed heeft gehad op de kwaliteit van dit onderzoek.

Allereerst is ervoor gekozen om acht casussen te belichten in dit onderzoek, waarvan vier uit het primair onderwijs en vier uit het voortgezet onderwijs. Hiervoor is gekozen omdat op deze manier de diepte ingegaan kon worden over de daadwerkelijke mechanismen die schuilgaan achter bepaalde effecten, in plaats van het enkel analyseren of een bepaald effect bij een strategie optreedt of niet. Dit levert echter wel enkele belemmeringen op voor de externe validiteit van dit onderzoek, omdat de bevindingen niet op grote schaal zijn onderzocht. Een voorbeeld hiervan is dat het door het lage aantal casussen in de analyse niet mogelijk was om een vergelijking te maken tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs om eventuele verschillen in de toezichtstijl en de effecten die dit met zich meebrengt te herkennen. Daarentegen heeft dit onderzoek wel een bijdrage kunnen leveren aan theorieontwikkeling wat betreft strategieën in het toezicht en effecten die deze strategieën teweeg kunnen brengen.

Om de interne validiteit zo goed mogelijk te waarborgen, zijn de theoretische concepten uit dit onderzoek zorgvuldig geoperationaliseerd. Daarnaast zijn er meerdere maatstaven gebruikt om de toezichtstrategieën en effecten in dit onderzoek te operationaliseren, oftewel er is gebruik gemaakt van triangulatie. Dit zorgde ervoor dat de theoretische concepten eenduidig en uitsluitend meetbaar waren. In dit onderzoek is echter wel gebruik gemaakt van al bestaande data, wat ervoor zorgde dat de data niet altijd nauwkeurig aansloten op de geoperationaliseerde begrippen. Hierdoor vereiste het coderen en analyseren van de data enige interpretatie. Dit zou consequenties kunnen hebben gehad voor de interne validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Tegelijkertijd is er wel geprobeerd om de controleerbaarheid van dit onderzoek te vergroten door de relevante uitspraken uit de sessies toe te voegen in de bijlage van dit onderzoek (zie bijlage 1).

6.4.3. Suggesties voor vervolgonderzoek

Uit de theoretische en methodologische reflectie van dit onderzoek vloeit een aantal suggesties voor vervolgonderzoek voort. Deze suggesties worden in deze paragraaf besproken. Ten eerste kan een soortgelijk onderzoek grootschaliger uitgevoerd worden. Dit wil zeggen dat er meer casussen toegevoegd worden aan het onderzoek om te onderzoeken in hoeverre de resultaten uit dit onderzoek daadwerkelijk te generaliseren zijn. Ook zouden er meerdere bronnen toegevoegd kunnen worden in het onderzoek, zoals het houden van interviews om persoonlijke ervaringen van een bepaald inspectiebezoek verder uit te diepen of het analyseren van beoordelingsdocumenten uit het toezicht.

Ten tweede zijn er een aantal aspecten waar in dit onderzoek te weinig aandacht voor is geweest, maar wat weldegelijk interessant kan zijn als suggestie voor vervolgonderzoek. Zo kan er in het vervolg bijvoorbeeld focus gelegd worden op eventuele verschillen tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs in de toezichtstijlen en de effecten die dit met zich meebrengt. Een aanvulling hierop is dat het dan wellicht ook interessant is om andere sectoren, zoals het MBO, mee te nemen in het onderzoek omdat zij (grotendeels) te maken hebben met dezelfde manier van toezicht. Daarnaast zijn er in dit onderzoek respondenten betrokken geweest met verschillende functie achtergronden in de onderwijsorganisatie. Uit een van de inductieve bevindingen, namelijk het feit dat docenten bepaalde

erkenning en waardering missen in het toezichtproces, lijken ervaringen rondom het toezicht per functie te kunnen verschillen. Dit maakt het interessant om verder te onderzoeken in hoeverre een bepaalde functie een verklaring kan zijn voor waarom een effect bij de ene respondent ervaren wordt en bij de andere respondent niet. Tegelijkertijd is dit een suggestie voor vervolgonderzoek omdat, naast het controleren en stimuleren, een van de andere uitgangspunten van het vernieuwde toezicht is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij het schoolbestuur ligt. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat het vernieuwde toezicht anders wordt ervaren door een schoolbestuurder dan door een docent. Nader onderzoek naar het vernieuwde toezicht waarin dit uitgangspunt van het toezicht centraal staat is dan ook interessant.

Tot slot gaat dit onderzoek in op de effecten van het vernieuwde toezicht, welke voorspellers zijn van de onderwijskwaliteit. Er is in dit onderzoek de keuze gemaakt om niet verder te onderzoeken hoe deze effecten daadwerkelijk doorwerken op de onderwijskwaliteit in het vernieuwde toezicht. Hoewel in de inleiding is aangegeven dat dit een moeilijke opgave is vanwege de complexiteit en het feit dat het vernieuwde toezicht pas sinds 2017 van kracht is, is het zowel voor de wetenschap als voor de maatschappij van belang om ook dit stukje van de puzzel verder te ontrafelen.

Literatuurlijst

- Aelen, M. (2014). *Beginselen van goed markttoezicht*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische Uitgevers.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Bardach, E., & Kagan, R. (1982). *Going by the Book*. Philadelphia: Temple University Press.
- Black, J. (2005). The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom. *Public law*, 510.
- Braithwaite, J. (1985). *To Punish or Persuade*. New York: SUNY Press.
- Braithwaite, J. (2002a). Setting standards for restorative justice. *British Journal of Criminology*, 42(3), 563-577.
- Braithwaite, J. (2002b). Rules and principles: A Theory of Legal Certainty. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, 47-82.
- Braithwaite, J. (2017). Types of responsiveness. In *Regulatory theory: foundations and applications* (pp. 117-132). Acton, Australia: ANU Press.
- Burgemeestre, B., Hulstijn, J., & Tan, Y. (2009). Rule-based versus Principle-based Regulatory Compliance. *JURIX*, 37-46.
- De Bakker, E., Backus, G., Selnes, T., Meeusen, M., Ingenbleek, P. & Van Wagenberg, C. (2007). *Nieuwe rollen, nieuwe kansen?: een programmeringsstudie voor toezicht op controle in het agro-foodcomplex*. Wageningen, Nederland: LEI.
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2019). *Handhaving* (2^e editie). Den Haag, Nederland: Boom bestuurskunde.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Ehren, M. (2016). Mechanisms and Contexts of Effective Inspections. In *Methods and Modalities of Effective School Inspections* (pp. 111-139). Switzerland: Springer International Publishing.
- Gunningham, N. (1987). Negotiated Non-Compliance: A Case Study of Regulatory Failure. *Law & Policy*, 9(1), 69.

- Gunningham, N., & Rees, J. (1997). Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. *Law & Policy*, 19(4), 363-414.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (1999). Regulatory Pluralism: Designing Policy Mixes for Environmental Protection. *Law & Policy*, 21(1), 49-76.
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and Compliance Strategies. In *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 1-27). Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart Regulation. In *Regulatory theory: foundations and applications* (pp. 133-148). Acton, Australia: ANU Press.
- Havinga, T., Verbruggen, P. & De Waele, H. (2015). *Toezicht tegen het licht*. Deventer, Nederland: Kluwer.
- Hawkins, K. (1984). Bargain and Bluff: Compliance Strategy and Deterrence in the Enforcement of Regulation. *Law & Policy*, 5(1), 35-73.
- Honingh, M., & Ehren, M. (2012). Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. *Bestuurskunde*, 21(4), 64-72.
- Honingh, M., Ehren, M., & Van Montfort, C. (2018). Het vernieuwde toezicht in het onderwijs. *Bestuurskunde*, 27(4), 19-29.
- Honingh, M., Ehren, M., Van Montfort, C., Blom, R., Van Genugten, M., & De Gooyert, V. (2020). *Effectstudie van het Vernieuwde Toezicht; Eindrapportage*. Nijmegen: Institute for Management Research, Radboud Universiteit.
- Hovmand, P., Andersen, D., Rouwette, E., Richardson, G., Rux, K., & Calhoun, A. (2012). Group Model-Building ‘Scripts’ as a Collaborative Planning Tool. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 179-193.
- Hutter, B. (1997). *Compliance: Regulation and environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Hutter, B. (2005). *The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation*. London: CARR.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Waarom verandert het toezicht?* Geraadpleegd van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/06/20/waarom-verandert-het-toezicht>.
- Inspectie van het Onderwijs (2017a). *Onderzoekskader 2017*. Geraadpleegd van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>.

- Inspectie van het Onderwijs (2017b). *Vernieuwd toezicht: wat betekent dat voor het bestuur?*
Geraadpleegd van
<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/brochures/2017/03/21/brochure-vernieuwd-toezicht>.
- Janssens, F. (2005). *Toezicht in discussie*. Geraadpleegd van
https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5150227/rede_F_Janssens.pdf.
- Kluin, M. (2014). *Optic Compliance: Enforcement and Compliance in the Dutch Chemical Industry*. Geraadpleegd van <https://doi.org/10.4233/uuid:81b399d2-d0fc-44c7-b799-d02578f3a874>.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2012). *Managing regulation. Regulatory analysis, politics and policy*. Macmillan International Higher Education.
- McBarnet, D., & Whelan, C. (1999). *Challenging the regulators: Strategies for Resisting Control. Regulation and Deregulation: Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries*. Oxford: Clarendon Press.
- McCaffrey, D., Smith, A., & Martinez-Moyano, I. (2007). "Then Let's Have a Dialogue": Interdependence and Negotiation in a Cohesive Regulatory System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 307-334.
- Ottow, A. (2008). *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische Uitgevers.
- Ottow, A., & Robben, P. (2012). De toezichthouder als koorddanser. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(3), 32-35.
- Parker, C. (2002). *The Open Corporation: Effective Self-regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parker, D. (2003). Performance, risk and strategy in privatised, regulated industries. *International Journal of Public Sector Management*, 16(1), 75-100.
- Scholz, J. (1984). Voluntary compliance and regulatory enforcement. *Law & Policy*, 6(4), 385-404.
- Shapiro, S., & Rabinowitz, R. (1997). Punishment versus cooperation in regulatory enforcement: A case study of OSHA. *Administrative Law Review*, 49, 713.
- Schilder, A. (2008). Rule-based versus principle-based: Het perspectief van de toezichthouder. In *Regels voor de toekomst: Kansen voor een duurzaam ondernemend Nederland* (pp. 178-185). Schiedam: Scriptum.

- Van de Bunt, H., Van Erp, J., & Van Wingerde, K. (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?. *Nederlands tijdschrift voor criminologie Criminele sociologie, criminele psychologie, forensische psychiatrie, penologie, jeugddelinquentie, reclassering*, 386-399.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Vennix, J. (1996). Group model building. In *System Dynamics* (pp. 97-99). Oxford: Eolss Publishers.
- Winter, H. & Mertens, F. & Muller, E. (2015). Toezicht in het Nederlandse (bestuurs) recht. In *Toezicht, Inspecties en Autoriteiten in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013a). *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013b). *De staat van het toezicht*.

Bijlage

Bijlage 1: Uitspraken van de respondenten

| Deterrence strategie | | |
|--|--|---|
| <i>Controleren</i> | <i>Sancties</i> | <i>Strikte en specifieke kaders en regels</i> |
| Het idee van een critical friend merkte ik niet zozeer. Daar had ik in de school nog wat meer op gehoopt. Echt als critical friend ook en niet alleen maar als critical. Niet alleen maar met dat kind dat doen jullie niet goed maar dat er ook ruimte is om een vraag te stellen. (C1) | We willen af van die afrekencultuur en juist naar een professionele cultuur toe waarin mensen groeien en bloeien waar ze goed in zijn. (C1) | Planmatige en doelmatige structuurinterventies horen er ook bij. (C1) |
| Inspectie wil gewoon zien dat we een plan hebben en dat we het ook daadwerkelijk zo uitvoeren. (C1) | In 2016 zijn ze bij ons geweest en toen werd er gezegd ook al zijn jullie resultaten prima, als wij in de lesbezoeken niet zien dat de docenten leerlingen echt zien kun je alsnog de beoordeling zwak krijgen. Toen dacht ik echt, nou zeg, daar zou ik wel eens een discussie over op willen zetten. Dat ging wel heel erg ver. (C2) | De inspectie kan naast je gaan staan en samen op zoek gaan naar hoe we het beste eruit kunnen halen of de inspectie komt binnen met nu moeten we echt ingrijpen. Er moet een protocol gemaakt worden. Dat is nodig om de onderwijskwaliteit omhoog te brengen, maar gelijktijdig heeft dat ook invloed op de reputatie van een school waardoor het ook een negatief effect heeft op de onderwijskwaliteit. (C2) |
| Ik heb in het verleden wel die rule-based inspectie meegemaakt. Ik ben ook directeur geweest van een school en ik heb wel gezien dat het inderdaad gewoon afvinken was en daar miste je op een gegeven moment vooral van wat wil je als school. Wat wil je als directeur nou zelf, welke kant wil je op. Het is meer krijgen van voldoe je aan de voorwaarden en de eisen die gesteld zijn en als dat oké was dan was het goed. Maar er zit dan niets in van intrinsieke motivatie. (C4) | Op het moment dat wij van de inspectie een herstelopdracht kregen zijn wij ook anders gaan handelen. Wij hebben een aantal besluiten genomen rond die school. Toen is er een vaste leidinggevende gekomen in plaats van de interim die er zat. Het geeft voor het bestuur ook een bepaalde noodzaak. (C4) | Terwijl je bij rule-based te maken hebt met protocollen en er alleen aangegeven wordt dat iets niet in orde is. (C2) |
| De inspectie ging kijken nou jongens, wat zijn de opbrengsten. Dat heeft ertoe geleid dat er vanuit het | Het bezoek van de inspectie vond ik positief, want we zijn bewust geworden en tegelijkertijd heb ik een hele | De verantwoordelijke directrice was geraakt door de woordkeuze van de inspectie die heel erg op de punten |

| | | |
|--|--|--|
| <p>bestuur is aangegeven dat er iemand moet komen die iets gaat doen met die resultaten. (C4)</p> | <p>negatieve nasmaak. Het zit toch nog op het beoordelende en je hebt toch een negatieve beoordeling gekregen. De beoordeling gaat over drie jaar, terwijl iedereen de laatste twee jaar z'n schouders eronder heeft gezet, dus ik zou het heel prettig vinden als ze ook daadwerkelijk gingen meewerken als critical friend. We hebben een slag gemaakt nu. En dan hou je toch een nasmaak over aan die beoordeling. (C8)</p> | <p>en de komma's stond terwijl het eigenlijk gewoon voldoende was. En dan gaat het er toch weer om welke woordkeuze inspectie gebruikt en welk gevoel een rapportage oproept. (C2)</p> |
| <p>In principe is mijn ervaring met inspectie, als ze zien dat je het op orde hebt, dan hoeven ze die groepsplannen niet eens te zien. Als ze gaan twijfelen, willen ze dingen zien. (C5)</p> | | <p>Ze hebben getoetst in de scholen wat de invloed is van bestuurlijk handelen. Ze hebben dat gedaan op een manier die niet aansloot op onze visie van besturen. Dus als je wilt weten wat de invloed van bestuur is en je vraagt aan dit aan de directeur maar dit past helemaal niet bij je visie van besturen, dan begrijp je elkaar niet. (C3)</p> |
| <p>Als je het hebt over principle-based dan heb ik veel liever dat er elke maand iemand komt zonder gelijk een stempel voldoende/onvoldoende te geven. Hoe gaat het, waar loop je tegen aan, zonder je gelijk onderuit te schoffelen. Maar gezamenlijk te kijken hoe je dingen beter zou kunnen doen. Jullie hadden het al over een critical friend. Ik heb er geen moeite mee als iemand periodiek eens langs komt om te kijken hoe het gaat. Maar dat is nu niet wat er gebeurt. Nu krijg je een soort eindkeuring, het is goed of het is slecht. (C6)</p> | | <p>Ze verloren zich helemaal in er staat op bladzijde 36 van de school dat, erg rule-based. (C3)</p> |
| <p>De basis moet op orde zijn en die is super goed gecontroleerd. (C6)</p> | | <p>Je moet het ook een beetje zo zien. Het mooie van 19 indicatoren is ook dat je weet wat heb je als bestuurder te doen binnen de school. Dat staat in de wet van onderwijs. Er zijn allemaal documenten. Dus al die documenten die je als bestuurder moet weten, zijn vertaald in 19 standaarden. En dan kun je voor jezelf erlangs leggen, als ik naar deze school kijk, bij welke van die standaarden zitten we goed en welke moeten we nog aan werken. Dus het biedt voor mij ook een kader. (C7)</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>Het zijn echt handhavers dan. (C8)</p> | | <p>In het oude inspectietoezicht wat het vaak zo dat als de inspectie kwam, hij lessen ging bezoeken. En dan had hij een soort van scorekaartje. En je wist van tevoren precies welke indicatoren hij ging bekijken. En dan ging hij achter in de klas zitten en zette hij vinkjes als hij iets had gezien. En als hij iets had gemist gaf hij dat aan. (C7)</p> |
| | | <p>Wat ik miste was, we hebben inderdaad slechte resultaten. Maar hoe dat komt boeit niemand. We zijn zo hard bezig om eruit te komen, dat lukt niet binnen een jaar, maar we maken wel stappen. (C8)</p> |
| | | <p>Zij zitten zo strak in hun toetsingskader dat ze zeggen, we zien dat dit jaar goed is, maar we kunnen nog geen voldoende geven. (C8)</p> |

Compliance strategie

| <i>Stimuleren</i> | <i>Overleg</i> | <i>Samenwerking</i> | <i>Feedback</i> | <i>Regels op basis van kaders en richtlijnen</i> | <i>Maatwerk</i> |
|--|---|---|--|--|--|
| <p>Leerkrachten zagen door de positieve blik van inspecteurs mogelijkheden om het beter te maken. Er werd heel erg gekeken van welke kwaliteiten heb je en wat kan je hier nog aan versterken. En als ik moet kijken naar ons team daarin dan werden ze daar juist enthousiast van. (C1)</p> | <p>Ik denk dat als je gaat praten met leerkrachten van je school over onderwijssuccessen, wat zijn je successen, wat wil je delen en waar kan de ander van leren dan krijg je een heel andere presentatie dan wanneer ze daar staan met kommer en kwel. Dus dat is ook een onderdeel van principle-based, op die manier met elkaar omgaan. Niet dat je nooit kritisch mag zijn, maar het levert heel veel op voor je onderwijskwaliteit. (C1)</p> | <p>Het heeft heel veel te maken met de houding van de inspectie en in hoeverre je de ruimte krijgt om iets te presenteren. (C1)</p> | <p>Dat is toch ook fijn, dat je tips en feedback krijgt. (C1)</p> | <p>Een inspectie die bepaalde uitgangspunten hanteert heeft voor mijn idee een vele positievere uitwerking op onderwijskwaliteit. (C2)</p> | <p>Ik vind daar nog wel positief meegenomen dat de inspectie zich wel specifiek richtte op het concept wat wij hebben als school. [...] Uiteindelijk vielen daar alleen maar positieve woorden uit en dat heeft het team wel als prettig ervaren. (C1)</p> |
| <p>Ik heb het gewoon zien gebeuren. [...] Ze zeiden bijvoorbeeld dat we een excellente school kunnen worden en dan zie je leerkrachten daar gewoon fysiek van groeien. Dus die staan de volgende dag nog veel beter onderwijs te geven. Dat is een spiraal omhoog. (C1)</p> | <p>Mijn ervaring is wel dat ik hele goede gesprekken met die mensen heb gehad. Als je aan de inspecteur kan laten zien dat je kwaliteit op orde is, dat je interne basisdingen als eigen verantwoordelijkheid neemt dan kun je snel overgaan op de tweede fase, de inhoud. [...] Dan moet je dus wel zorgen dat je de ellende van</p> | <p>In het verleden heb ik wel eens gehad, dan werd er iets op tafel gegooid en dan werd daar samen naar gekeken vanuit meerdere invalshoeken. Dat je even een sparmomentje hebt. (C1)</p> | <p>Er is een tijd geweest, vijf tot zeven jaar terug, dat inspectie kritische gesprekken voerde met de schoolleider en advies gaf over waar hij stond en hoe hij zich verder kon ontwikkelen. (C2)</p> | <p>Ik denk dat het een het ander niet uit hoeft te sluiten. Als je een rule-based inspectie hebt en die ziet toe op protocollen, dan is het meer een kader. Daarbinnen kun je van alles doen. En dan komt de andere inspectiesoort waarin je je eigen saus, visie, eroverheen mag gooien. Waarbij je vertelt hoe jij het dan ziet en hoe</p> | <p>De inspectie kijkt wel naar de cijfers, maar vraagt ook altijd wel naar het verhaal daarachter. (C4)</p> |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| | protocollen al achter je hebt en kwaliteitszorg aanwezig is. (C2) | | | jij het doet. Dus ik denk dat dat samengaat. (C4) | |
| Principle-based toezicht is meer gericht op een cultuur van leren en verbeteren en dat is positief. (C3) | Op het moment dat je al gecontroleerd bent kun je aan inspectie vragen wij denken dat we dit goed doen, klopt dat? Wat zien jullie? Dan wordt het interessant en heb je iets aan elkaar. (C2) | De inspectie gaat naast je staan of je gaat samen op zoek naar hoe kunnen we hier het beste uithalen. (C2) | Ze hebben puur gekeken naar de inhoud en ons onderwijskwaliteitssysteem . Dat was op dezelfde ooghoogte, constructief praten over onderwijs en hoe we het doen en of er nog verbeteringen zijn. (C2) | Dit voelt wel prettiger. Minder in een keurslijf gedrukt, van hier en daar moet je allemaal aan voldoen. (C7) | Ik heb altijd wel gewoon mijn verhaal kunnen vertellen. Maar je kan nu tegenwoordig een presentatie geven van waar je als school trots op bent wat je hebt bereikt. En de inspectie neemt dat wel mee, dat geeft je altijd wel een goed gevoel. (C7) |
| Dat vind ik de kracht van het nieuwe inspectiekader, dat je daar vooral min of meer gedwongen wordt om je in te ontwikkelen. Van wat wil je nou, hoe kan je nou beter worden. (C7) | Volgens mij waarderen de scholen het gesprek met de inspectie heel erg. Niet de afrekening door de inspectie, even gechargeerd, maar vooral het gesprek met. Vooral de vraag erachter, wat maakt nou dat je deze keuze hebt genomen of deze route hebt uitgestippeld. (C4) | De interessante gesprekken zijn degene waarbij de inspecteur een helpende hand kan bieden. En dan komen we toch weer op de methode neer, als ze dat als uitgangspunt zouden nemen dan zou iedere schoolleider blij zijn. (C2) | 99 van de 100 docenten doen enorm hun best om er iedere keer wat van te maken, maar zie dan ook het positieve van die mensen, die staan wel open voor positieve feedback. Geeft het aan als je iets niet goed vindt en ook wat er dan beter kan. (C2) | De inspectie die nu bij ons geweest is zei wij; wij kijken naar de sfeer in de klas. Een sfeerplaatje, zo werd het genoemd. Wij kijken wat er gebeurt, geen vinklijst. En toen kwam hij bij ons terug en zei hij, nou bij jullie zijn de lessen voldoende. En toen heb ik een discussie met hem gehad van wat zou er nou gebeuren als jij zegt, de lessen zijn onvoldoende? Hoe kan jij mij nou vertellen dat jij vindt dat het onvoldoende is? Toen zei hij: ja ik hou op de achterkant toch nog wel even een vinklijstje bij, omdat ik voor mezelf wil weten hoe ik het kan | |

| | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|
| | | | | beargumenteren. Daar komen die twee stijlen volgens mij door elkaar heen. (C7) | |
| Inspectie moet benoemen waar de groei zit. Want ik denk dat je juist daar allemaal van groeit en opfleurt. Het mag best onvoldoende zijn, net als bij kinderen, maar je bent wel gegroeid. Volgens mij werkt het voor ons als volwassenen ook zo, dat je daardoor beter gemotiveerd wordt, dan door een onvoldoende stempel. (C8) | In een pilot heb ik ervaren dat je de trots op je school kon neerleggen, maar dat je ook heel duidelijk kon neerleggen bij inspectie wat er nog te ontwikkelen was. (C6) | Vijf jaar geleden waren ze in de veronderstelling van we moeten die scholen helpen. Wij hebben de kennis, we nemen het niet over maar we kunnen ze wel begeleiden. We zijn het er allemaal over eens dat dat heel oplossingsgericht werkt en dat dat een goed gevoel oproept bij docenten. (C2) | Ik heb ooit een college van bestuur gehad die tegen mij zei oké als de inspectie hier komt en ergens mee zit dan is dat gratis advies. Hoe mooi kun je het krijgen? Als dat je insteek is, dan is alles wat gezegd wordt winst. (C4) | Die bestuurder was het niet eens met wat inspectie zei en accepteerde dat ook niet. Die zei van, jullie baseren een oordeel op een paar principes, leg dat maar eens uit. Die hadden een dik conflict. Nou ja, dat moet je ook maar willen. (C7) | |
| | Ik heb bij het inspectiebezoek wel regie ervaren en het gevoel dat je daardoor meer autonomie hebt. Ik merkte ook aan het personeel dat zij daar wel gelukkig van worden. Op het moment dat ze in gesprek waren met de inspectie konden ze ook wat leveren. Dus het heeft ook wel iets te maken met ambitie en trots. (C6) | Ik vond persoonlijk dat ze in het nieuwe kader meer meedachten. Meer die critical friend. Ik vond dat heel prettig. (C6) | | | |
| | Het geeft je ook de mogelijkheid om iets van jezelf in te brengen. Ik kan me nog wel herinneren van vroeger, 's middags kwam | | | | |

| | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|
| | <p>de inspectie en die ging gewoon het lijstje langs. Dit is niet goed en we gaan dit en dit doen. En dan had je niks in te brengen, dan wat het gewoon voorbij. Nu ben je meer in de dialoog, als je als school zelf aangeeft dat je zicht hebt op zoeken die we beter moeten doen. (C7)</p> | | | | |
|--|---|--|--|--|--|

| Effecten deterrence strategie | | | |
|---|--|--|---|
| Bedoeld effect | | Onbedoelde effecten | |
| <i>Geloofwaardige binding</i> | <i>Afvinken</i> | <i>Weerstandscultuur</i> | <i>Strategisch gedrag</i> |
| <p>Wat mij wel is opgevallen is dat wij op de komst van de inspecteur hebben voorbereid. Wat ik dan wel merkte is de dingen die het bestuur had aangegeven nagevraagd werden. Bepaalde facetten kwamen dan terug en hier ging inspectie ook planmatig mee om. Op het moment dat inspectie zei hier toetsen we op dat ze dat dan ook checkte. Dat vond ik wel goed. (C1)</p> | <p>Een inspecteur komt in je klas en zegt naderhand van ik zag dat en dat niet. (C1)</p> | <p>We willen af van die afrekencultuur, en juist naar een professionele cultuur toe waarin mensen groeien en bloeien waar ze goed in zijn. (C1)</p> | <p>De briefing die wij van inspectie van tevoren hebben gehad is ook wel weer de zwakte van het kader [...] Ik heb vanaf september drie maanden gehad om mij helemaal voor te bereiden. Wat moet er staan, hoe moet dat eruitzien en wat betekent dat voor scholen. Je hebt daarin ook wel kunnen sturen en dat heeft dan ook wel beïnvloed hoe de inspectie naar ons heeft gekeken en wat ze in vier jaar van ons verwachten. (C1)</p> |
| <p>Soms liet een inspecteur zich verleiden om vanuit eigen bepaalde visie te gaan kijken. En dan denk je van waar ga jij over, wat ben je nou eigenlijk aan het controleren. Dat vond ik sterk verkeerd aangevlogen in de zin van rolopvatting. (C1)</p> | <p>Ik merk heel erg dat ze letten op die planmatigheid in de zorgstructuur maar ook in een groep. En ook wel heel erg of het in de mappen staat en wat in de mappen staat moet je dan ook doen. Het effect daarvan is niet altijd positief. (C1)</p> | <p>Ondanks dat we een voldoende gescoord hebben zitten we toch nog een beetje met een naar gevoel. (C1)</p> | <p>Je kunt de inspecteur beter deelnemer maken van het oplossen van het probleem. Dat is tactisch natuurlijk ook slim want dan kan hij het daarna niet meer afkeuren. (C2)</p> |
| <p>Ik heb verschillende inspectiebezoeken mogen ervaren en ik merk dat er een fasering in de tijd is. Het gedrag van de inspectie is niet altijd hetzelfde. (C2)</p> | <p>Het is belangrijk dat je het gevoel krijgt dat je gezien wordt om wat je aan het doen bent en niet dat die man alleen maar de hele tijd half in mijn map zit te loeren om te kijken naar of mijn administratie op orde is. (C1)</p> | <p>Op een gegeven moment komt een inspecteur in je klas en zegt naderhand van ik zag dat en dat niet. Maar er lag wel een hele map waar alles in stond maar hij heeft het me niet gevraagd. Ik heb niet de kans gekregen om als er een vraag was daar antwoord op te geven. Nu ben ik bang dat ik daarop afgerekend word. Ze moeten gewoon vragen stellen aan de leerkrachten en zie die leerkrachten dan ook. Dat hebben ze bij mij op school wel echt gemist. (C1)</p> | <p>Wij willen toch het beste voor de leerlingen en goed onderwijs. Dan is het logisch dat je kwaliteitszorgsysteem op orde is en dat je niet loopt te rommelen met regels. (C2)</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| <p>De ene keer heb je een inspectie die als partner met je meedenkt. En dan heeft de inspectie plotseling een andere pet op en zegt dit is niet goed en dit moet je doen. Dat heeft dan consequenties. (C2)</p> | <p>Een van beide heren was heel erg van of de regels wel op papier stonden en mensen niet zien. Heel erg op de millimeter af. (C1)</p> | <p>Inspectie gaf aan dat hij wilde zien dat als we een plan hebben we het ook zo uitvoeren en dat dat ook zo beschreven moet staan in een map. Ze zitten heel erg op het feit dat alles beschreven moet staan en daar werden leerkrachten niet nog enthousiaster van om het nog meer allemaal in te vullen. Dat werkte averechts. (C1)</p> | <p>Dit heeft in de voorbereiding als gevolg dat scholen zich gewoon gaan voorbereiden als het ware een bezoek van de school. (C3)</p> |
| <p>Wat wij gezien hebben bij bestuurlijke inspectie is dat ze zelf ook worstelen met die rol, het transformeren van de ene in de andere rol. (C3)</p> | <p>Toen was het echt rule-based. Een afvinklijst, vink, vink, vink, vink. Handtekeningen, geheimhouding. (C2)</p> | <p>Iedereen bij ons was het toen met het oordeel eens. En natuurlijk pak je het dan aan want je wilt het gewoon graag goed doen. Daar hoeft je niet zo'n raar rapport over te schrijven. (C2)</p> | <p>Dan zeg ik niet tegen de schoolleiding van ze komen jullie checken. Nee dan zeg ik tegen schoolleiders let op ze komen voor een verificatieonderzoek, dus bereid je voor zoals je ook een traditioneel inspectiebezoek voorbereid. (C3)</p> |
| <p>De weeffout in het toezicht zit dat ze zeggen we gaan tijdens het bezoek kijken wat de effecten zijn van de onderwijskwaliteit vanuit het handelen van bevoegd gezag. Maar zodra we in de scholen zijn om te toetsen of datgene wat inspectie gehoord heeft ook daadwerkelijk in scholen gebeurt en ze zien iets in de scholen waarvan ze denken dat dat niet in orde is, schakelen ze over naar het verificatieonderzoek zoals we gewend zijn. En dat botst met elkaar. (C3)</p> | <p>Vervolgens wordt alles weer strak ingekaderd en wordt het een protocol, dan is het geen kader meer. Dan is het een protocol waarin voorgeschreven staat wat erin moet staan, dan gaan ze verder op afvinken en controle. (C2)</p> | <p>In 2016 zijn ze bij ons geweest en toen werd er gezegd ook al zijn jullie resultaten prima, als wij in de lesbezoeken niet zien dat de docenten leerlingen echt zien kun je alsnog de beoordeling zwak krijgen. Toen dacht ik echt, nou zeg, daar zou ik wel eens een discussie over op willen zetten. Dat ging wel heel erg ver. (C2)</p> | <p>Je bereid je voor alsof er gewoon verificatieonderzoeken op de scholen komen. Dus we weten als inspectie dingen niet verandert, dan is al de voorbereiding die je doet vanuit het bestuurlijke kader voor niets. Dus steek je het anders in. (C3)</p> |
| <p>Inspectie komt moeilijk los van hetgeen wat ze gewend zijn. [...] Ze kunnen het gewoon niet laten om te doen wat ze gewend zijn om te doen. (C3)</p> | <p>Alleen maar vinken werkt vernietigend. (C2)</p> | <p>De woordkeuze was zo zuur toen, waarom deze methode. Want dan frustreer je weer mensen die met echt veel passie dat examen afnemen. Die waren toch teleurgesteld. (C2)</p> | <p>De leerling staat centraal en daar wil je het goed voor doen. Als je een onvoldoende krijgt, komt de focus op de inspectie te liggen. En natuurlijk zitten daar dingen bij waar de leerling ook beter van wordt, maar.. (C6)</p> |

| | | | |
|--|--|--|---|
| Als je een nieuwe manier van toezicht houdt naast je oorspronkelijke manier van toezicht houden, dan moet je je kader daarop aanpassen. Dat is niet gebeurd en dan kom je in allerlei problemen terecht. (C3) | De verantwoordelijke directrice was geraakt door de woordkeuze van de inspectie die heel erg op de punten en de komma's stond terwijl het eigenlijk gewoon voldoende was. En dan gaat het er toch weer om welke woordkeuze inspectie gebruikt en welk gevoel een rapportage oproept. (C2) | Ik heb een voorbeeld van een inspecteur die met een docent mocht meelopen. En toen vroeg de inspecteur aan de docent waar hij dacht dat we naar toe moesten gaan en toen zei die docent dat. De inspecteur zei toen dan gaan we daar inderdaad naar toe want daar zal het wel niet goed zijn. En toen dacht ik van waar ben je mee bezig, zeer bedroevend, maar het komt voor. (C2) | De neiging is vaak voor mensen om data te verzamelen om indruk te maken, kijk mij eens goed zijn. Maar het gaat er ook over dat je data laat zien, van hier zijn we niet goed in en daar willen we wat aan doen. (C7) |
| De samenwerking tussen de school en het bestuur is dichter naar elkaar toegetrokken door de nieuwe manier van toezicht omdat iedereen verbaasd was over wat er gebeurde. Het was een soort zoektocht. (C3) | De inspectie komt binnen met nu moeten we echt ingrijpen. Er moet een protocol gemaakt worden. Dat is nodig om de onderwijskwaliteit omhoog te brengen, maar gelijktijdig heeft dat ook invloed op de reputatie van een school waardoor het ook een negatief effect heeft op de onderwijskwaliteit. (C2) | Als wij inspecteurs vertellen over besturen dan zie je dat dat vaak niet landt omdat ze niet de kennis hebben over hoe besturen werkt. En dat is in het totale inspectiekader een probleem. Ik kan en wil niet controleren wat iemand op de werkvloer vandaag doet, dat gaat niet. [...] Inspectie moet zo georganiseerd worden dat er dingen gebeuren waardoor er een cultuur van leren en verbeteren ontstaat, dat gesprek vindt niet plaats. (C3) | Hoe fiets je dan door de inspectie heen? Ga je dan zelf feiten zoeken om aan te tonen dat het toch goed gaat? Of ga je naar inspectie en zeg je: wij doen het anders. (C7) |
| Het is niet waarmee je op pad bent gegaan als inspectie. Het past niet bij de bedoeling. Je doet iets wat je niet van plan was maar als je iets anders doet wil dat niet zeggen dat het geen positieve effecten kan hebben. (C3) | Bij rule-based heb je te maken met protocollen en er wordt alleen aangegeven dat iets niet in orde is. (C2) | Ik heb in het verleden wel die rule-based inspectie meegemaakt. Ik ben ook directeur geweest van een school en ik heb wel gezien dat het inderdaad gewoon afvinken was en daar miste je op een gegeven moment vooral van wat wil je als school. Wat wil je als directeur nou zelf, welke kant wil je op. Het is meer krijgen van voldoe je aan de voorwaarden en de eisen die gesteld zijn en als dat oké was dan was het goed. Maar er zit dan niets in van intrinsieke motivatie. (C4) | |
| Inspectie splitste zichzelf in tweeën en zei, voor dit hebben we ons eigen | De inspectie kan ook doorslaan in verstikkende instructies. Ook nu met het | Inspectie splitste zichzelf in tweeën en zei, voor dit hebben we ons eigen | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| inspectiekader, voor dit een ander kader maar we gooien ze wel op één hoop. Ik vond dat er een soort onredelijkheid zat in die weging en de toekenning van het eindoordeel. Er was geen vergelijkbaarheid van de twee verschillende aanpakken. (C5) | PTA bestaat de kans dat je de speelruimte van kinderen kwijt gaat raken omdat het niet in het protocol past. (C2) | inspectiekader, voor dit een ander kader maar we gooien ze wel op één hoop. Ik vond dat er een soort onredelijkheid zat in die weging en de toekenning van het eindoordeel. Er was geen vergelijkbaarheid van de twee verschillende aanpakken. (C5) | |
| Het vastleggen van routines binnen je school kan ook veel duidelijkheid geven voor je leerkrachten. Het borgen van afspraken is de positieve duiding van protocollisering. (C5) | Ik heb in het verleden wel die rule-based inspectie meegemaakt. Ik ben ook directeur geweest van een school en ik heb wel gezien dat het inderdaad gewoon afvinken was en daar miste je op een gegeven moment vooral van wat wil je als school. Wat wil je als directeur nou zelf, welke kant wil je op. Het is meer krijgen van voldoe je aan de voorwaarden en de eisen die gesteld zijn en als dat oké was dan was het goed. Maar er zit dan niets in van intrinsieke motivatie. (C4) | Wij hebben als een dolle zitten wedijveren met inspectie. Je probeert net zo lang te praten met inspectie tot ze zeggen: je hebt gelijk. Dat heeft te maken met de acceptatie van het inspectierapport. Je wilt gezien worden. Als je zelfbewust kun zeggen waarom het is zoals het is en dat komt niet overeen met wat er in het rapport staat, dan geeft dat een knauw. (C5) | |
| Ik vond dat er een gat is tussen de manier waarop inspectie dingen brengt en de manier waarop inspectie dingen uitvoert. Ze zeggen dat ze niet alles gaan bekijken en gaan vervolgens toch alles bekijken. (C6) | Soms zit je als school voor je gevoel ook te werken omdat het van de inspectie moet, en daar link ik eigenlijk het stukje administratie aan. (C5) | Het herhaald horen van dingen die je niet goed doet maakt ook dat je het niet meer wilt horen. (C5) | |
| Het tweede heeft te maken met het uitlezen van de dossiers op de website van de onderwijsinspectie. Als eenpitter is er geen inspectierapport van de school beschikbaar. (C6) | | Het heeft alles te maken met de insteek van de inspectie. Op het moment dat zij principle-based waren binnengekomen waarin jij de ruimte had gehad om je focus te laten zien, had je veel meer ontwikkelbereidheid gehad en dus ook urgentie bij je teams kunnen krijgen. Op het moment dat je rule-based een draai om je oren krijgt, of men zegt het ziet er prima uit, dan heb je veel meer de neiging om achterover te leunen. (C6) | |

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>Je moet het ook een beetje zo zien. Het mooie van 19 indicatoren is ook dat je weet wat heb je als bestuurder te doen binnen de school. Dat staat in de wet van onderwijs. Er zijn allemaal documenten. Dus al die documenten die je als bestuurder moet weten, zijn vertaald in 19 standaarden. En dan kun je voor jezelf erlangs leggen, als ik naar deze school kijk, bij welke van die standaarden zitten we goed en welke moeten we nog aan werken. Dus het biedt voor mij ook een kader. (C7)</p> | <p>Het vastleggen van routines binnen je school kan ook veel duidelijkheid geven voor je leerkrachten. Het borgen van afspraken is de positieve duiding van protocollisering. (C5)</p> | <p>Ik vind het een heel duidelijk voorbeeld dat als ik ergens verantwoordelijk voor ben, dan heb ik dat in mijn hoofd zitten. Ik schrijf het op, ik hou het in de gaten en dan zorg ik dat het goed komt. Nu weet ik gewoon, oh er is iemand die trekt mij toch wel aan het jasje. Dus ik laat het los, tot iemand extern zegt dat het niet in orde is. Ik had erop gerekend dat het signaal zou komen. Dus je zou kunnen zeggen dat je er lui van wordt als het rule-based is. Want tijdig is er iemand die mij het signaal geeft dat je je zaakjes niet op orde hebt. Die vraagt; wil je dat even gaan doen? Dan denk ik, oh ja goed dat je het zegt. Ik word daar lui van, want als iemand dat niet zou doen, dan zou ik denken, oh shit nu moet ik het zelf in de gaten houden. (C7)</p> | |
| <p>De inspectie die nu bij ons geweest is zei 'wij kijken naar de sfeer in de klas'. Een sfeerplaatje, zo werd het genoemd, dus 'wij kijken wat er gebeurt'. Geen vinkjeslijst. En toen kwam hij bij ons terug en zei hij, 'nou bij jullie zijn de lessen voldoende'. En toen heb ik een discussie met hem gehad, ik zei 'dat klinkt nou alsof wij doen dat zoals jij wil, je ziet dat, dus principle-based, maar wat zou er nou gebeuren als jij zegt, de lessen zijn onvoldoende? Hoe kan jij mij nou vertellen, dat jij vindt dat het onvoldoende is? Toen zei hij: 'ja ik hou op de achterkant toch nog wel even een vinklijstje bij, omdat ik ook voor mezelf wil weten hoe ik het kan beargumenteren.'</p> | <p>Er is minder sprake van de afrekencultuur. Van ik zie iets niet. Dat afvinken in de klas bestaat eigenlijk niet meer. (C6)</p> | <p>Als die basiskwaliteit er is en de druk is eraf, dan zijn wij als school nog steeds bezig met verbeteringen. De druk is dan wel laag, maar dan werk je meer vanuit een intrinsieke flow. Maar ik denk dat je dan een betere school neer kunt zetten dan als je extrinsiek gedreven wordt. (C7)</p> | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| Daar komen die twee dingen volgens mij door elkaar heen. (C7) | | | |
| Je wilt een soort van houvast in wat voor verhaal ik ga vertalen. Dan grijp je terug op rule-based en dat gebruik je om vertrouwen te hebben dat je dat gesprek goed voorbereid hebt. (C7) | In het oude systeem moesten de documenten op orde zijn. Als je dat alleen maar doet om de inspectie tevreden te stellen dan heeft de leerling daar niks aan. (C6) | Dat is hoe ik hier soms merk dat ik denk ik laat dingen maar los. Ik hoor het toch wel van inspectie als ik wat over het hoofd zie. (C7) | |
| Sommige mensen zijn er niet gelukkig mee, omdat het niet kwalificeerbaar is wat die principes zijn. Want inspectie kan nog steeds zeggen: het is niet goed. (C7) | In het oude inspectietoezicht was het vaak zo dat als een inspecteur kwam, dat hij lessen ging bezoeken. En dan had hij een soort van scorekaartje. En je wist van tevoren precies welke indicatoren hij ging bekijken. En dan ging hij achter in de klas zitten en zette hij vinkjes als hij iets had gezien. En als hij iets had gemist gaf hij dat ook aan. (C7) | Urgentie is niet de enige reden om in kwaliteit te investeren. Er is ook een soort van intrinsieke motivatie. (C7) | |
| We hebben ook gehoord dat inspectie de ene keer een critical friend was, en toen een beoordelaar. En dan een te harde beoordelaar in de ogen van de scholen. Dat ze schrokken achteraf. (C7) | In ons geval was het onderbouwrendement niet goed. Je daar dan wel omheen bouwen, maar het was gewoon niet goed. Dan zeg je tegen inspectie, we hebben dit geconstateerd en zo geanalyseerd en we hebben deze verbeterpunten voor onszelf. Dus ik geloof inderdaad, wees daarin open. En die ruimte is er ook wel, je wordt er niet op afgevinkt, maar je moet kunnen laten zien dat je het in kaart hebt en er wat aan kan doen. (C7) | Hoe meer vertrouwen er is, hoe transparanter je durft op te stellen. Dus de critical friend was ook wel een rechtvaardige critical friend, dan durf ik me ook wel kwetsbaar op te stellen. Als ik een oordeel krijg, en ik ervaar het als niet juist, dan is dat een prikkel om te zeggen, dan zijn hier je vinkjes en dan zoek je het verder maar uit. (C7) | |
| Hier zit volgens mij ook iets dubbels in, omdat je wel van tevoren wilt weten waar ze naar kijken, dus je gaat wel naar de kaders kijken. Dus dat is eigenlijk een heel rule-based manier van jezelf eerst beoordelen, waardoor je daarna naar een soort van principle-based toe kunt. (C7) | Maar het verschil is of we ook heel veel uren stoppen in het op papier zetten van dingen of niet. Dat is dus die protocollisering. Of je heel veel werk stopt in het op papier zetten ervan. (C7) | Die bestuurder was het niet eens met wat inspectie zei en accepteerde dat ook niet. Die zei van, jullie baseren een oordeel op een paar principes, leg maar eens uit. Die hadden een dik conflict. Nou ja, dat moet je ook maar willen. (C7) | |

| | | | |
|---|--|---|--|
| <p>Als ik dan te weinig pluspunten oplever, hoe wordt er dan gecorrigeerd? Wordt er dan weer teruggegrepen op rule-based? Hoe krijg je daarin dan begeleiding dat het weer goed wordt? (C7)</p> | <p>Ze zitten zo strak in hun toetsingskader dat ze zeggen, we zien dat dit jaar goed is maar we kunnen nog geen voldoende geven. (C8)</p> | <p>Dat is wel waar natuurlijk. Op het moment dat inspectie had gezegd, we hebben leuk door die school gelopen maar het is niet voldoende. Dan denk ik ook, hé zo zijn we vandaag niet met elkaar omgegaan. (C7)</p> | |
| <p>Er is een bepaalde ondergrens die zij natuurlijk ook hanteren en als ik als bestuurder zeg ik vind de kwaliteit goed en zij vinden van niet, dan moet je wel met elkaar kijken waar ligt dat dan aan? (C7)</p> | <p>Het risico is dat we met z'n allen heel veel papier gaan maken, om het gevoel te hebben dat je dan grip hebt. En dat is denk ik niet waar. En ik vraag me af of dat nou de kwaliteit verbetert waar het uiteindelijk toch allemaal voor bedoeld is. (C8)</p> | <p>Het team is na zo'n negatieve beoordeling doodgeslagen. En meestal duurt dat een dag of drie voordat we tegen elkaar kunnen zeggen, hoe gaat het? Het slaat echt in, het breekt. Mar je laat je schouders niet hangen, want je weer we moeten door. Omdat we een klas vol kinderen hebben die we vooruit willen helpen. Maar het motiveert niet. (C8)</p> | |
| <p>Visie op onderwijs is altijd normatief, maar daar legt inspectie accenten in. De vraag is dus welke accenten leggen ze, dat is buiten het onderzoekskader, maar het heeft wel invloed. (C8)</p> | <p>Als ik zie wat er bij sommige besturen gebeurt, ze proberen alles in kaart te brengen. De ene na de andere Excel sheet die zij invullen met informatie die ze moeten hebben om een gesprek te kunnen hebben met inspectie. Het effect is dat de organisatie dicht gedrukt wordt. (C8)</p> | <p>De verbeteringen daar waren we al mee begonnen, daar hadden we dat bezoek niet voor nodig. We hebben een tijdje stilgestaan en dat betekent achteruitgang. En toen zijn we plotseling heel hard graan werken en we weten ook waardoor dat komt, dat was al gaande. We worden afgerekend op de laatste drie jaar, dus het is alsof je keihard je best doet en het resultaat misschien over drie jaar wel een keer gaat zien. Dus het oordeel is aan de ene kant heel demotiverend, en tegelijkertijd denken wij: doorgaan, over drie jaar zien wij misschien weer een groen puntje. Vooral niet de schouders laten hangen. (C8)</p> | |
| <p>Eigenlijk zegt inspectie, alles is goed, behalve omdat je nog niet alle resultaten op orde hebt is het op onderwijsresultaten nog niet op orde. Verder is alles goed, maar</p> | | <p>Ik vind ze geen critical friend. Ik zie wel wat eruit komt, ik probeer nu wel al de school zo goed mogelijk te dienen. Ik heb er geen vertrouwen in, maar het is iets wat moet. We gaan weer zitten en incasseren</p> | |

| | | | |
|---|--|--|--|
| daarom moeten we jullie een onvoldoende geven. Dat is een dubbele boodschap. (C8) | | en we zullen ook weer overleven. En omdat we aan de voorkant al alles doen.. Het is niet van kom maar en we zien wel. (C8) | |
|---|--|--|--|

| Effecten compliance strategie | | | |
|---|--|---|----------------------------------|
| Bedoeld effect | Onbedoelde effecten | | |
| <i>Creëren van draagvlak</i> | <i>Ongeloofwaardige binding</i> | <i>Inkapseling</i> | <i>Negotiated non-compliance</i> |
| Toen heeft de inspectie aan ons gevraagd, vinden jullie het goed dat we professionele cultuur het centrale thema maken van het verificatieonderzoek en dat heeft denk ik een aanjagend effect gehad. (C1) | Wat mij wel is opgevallen is dat wij op de komst van de inspecteur hebben voorbereid. Wat ik dan wel merkte is de dingen die het bestuur had aangegeven nagevraagd werden. Bepaalde facetten kwamen dan terug en hier ging inspectie ook planmatig mee om. Op het moment dat inspectie zei hier toetsen we op dat ze dat dan ook checkte. Dat vond ik wel goed. (C1) | Ik vind dat een inspecteur te lang aan ons verbonden is. Daardoor mis je iets van een objectieve blik. (C4) | |
| Je wilt aan inspectie laten zien waar je als school voor staat. Mensen gaan naar mijn idee nog harder proberen om dat te laten zien aan de inspectie. Dat ontstaat er zeg maar. (C1) | Soms liet een inspecteur zich verleiden om vanuit eigen bepaalde visie te gaan kijken. En dan denk je van waar ga jij over, wat ben je nou eigenlijk aan het controleren. Dat vond ik sterk verkeerd aangevlogen in de zin van rolopvatting. (C1) | Bij ons is dat gebleken een risico te zijn, dat iemand in zijn oude groef blijft. Hij komt dan in een ongezonde verhouding tot een aantal directeuren te staan. Dat kan ten koste gaan van de objectiviteit. (C4) | |
| Bij ons is de inspectie twee jaar geleden geweest en toen kozen wij zelf voor de vwo-afdeling. Toen ging de beoordeling goed. Toen mocht je zelf aangeven waarop je beoordeeld wilde worden. Dat is heel anders als je zelf aan het stuur zit. Dat je aangeeft hier wil ik over beoordeeld worden. Ik heb daar wel een goed gevoel aan overgehouden. (C2) | Ik heb verschillende inspectiebezoeken mogen ervaren en ik merk dat er een fasering in de tijd is. Het gedrag van de inspectie is niet altijd hetzelfde. (C2) | | |
| Wij waren hartstikke zenuwachtig voor de inspectie maar het was gewoon een heel leuk gesprek. Dan neem je ook iets aan als een inspecteur met afstand naar je product kijkt. En hij weet er ook iets van, dan is het fijn om erover te praten. (C2) | De ene keer heb je een inspectie die als partner met je meedenkt. En dan heeft de inspectie plotseling een andere pet op en zegt dit is niet goed en dit moet je doen. Dat heeft dan consequenties. (C2) | | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| Iedereen bij ons wat het toen met het oordeel eens. En natuurlijk pak je het dan aan want je wil het gewoon graag goed doen alleen al. (C2) | Wat wij gezien hebben bij bestuurlijke inspectie is dat ze zelf ook worstelen met die rol, het transformeren van de ene in de andere rol. (C3) | | |
| De inspectie ging kijken wat de opbrengsten zijn en dat heeft ertoe geleid dat er ook wel vanuit het bestuur is aangegeven dat er iemand moet komen die iets gaat doen met die resultaten. (C4) | De weeffout in het toezicht zit dat ze zeggen we gaan tijdens het bezoek kijken wat de effecten zijn van de onderwijskwaliteit vanuit het handelen van bevoegd gezag. Maar zodra we in de scholen zijn om te toetsen of datgene wat inspectie gehoord heeft ook daadwerkelijk in scholen gebeurt en ze zien iets in de scholen waarvan ze denken dat dat niet in orde is, schakelen ze over naar het verificatieonderzoek zoals we gewend zijn. En dat botst met elkaar. (C3) | | |
| Begint het bij het feit dat er wetgeving is en dat we aan bepaalde eisen moeten voldoen of begint het bij wij hebben met z'n allen gewoon de wens om het beste voor die kinderen te doen. Ik weet het niet. (C4) | Inspectie komt moeilijk los van hetgeen wat ze gewend zijn. [...] Ze kunnen het gewoon niet laten om te doen wat ze gewend zijn om te doen. (C3) | | |
| Ik denk op het moment dat je weet dat er geen inspectie meer is die kijkt doen onze docenten het goed, bereiken de kinderen wat ze moeten bereiken, dat wij dat even goed met elkaar willen bereiken. (C4) | Als je een nieuwe manier van toezicht houdt naast je oorspronkelijke manier van toezicht houden, dan moet je je kader daarop aanpassen. Dat is niet gebeurd en dan kom je in allerlei problemen terecht. (C3) | | |
| Als ik me afvraag hoe het zou zijn zonder inspectie, dan denk ik fantastisch. Volgens mij kan dat ook wel. (C4) | De samenwerking tussen de school en het bestuur is dichter naar elkaar toegetrokken door de nieuwe manier van toezicht omdat iedereen verbaasd was over wat er gebeurde. Het was een soort zoektocht. (C3) | | |
| Bij principle-based ben je veel meer zelf verantwoordelijk. Dus als er iets niet | Het is niet waarmee je op pad bent gegaan als inspectie. Het past niet bij de bedoeling. Je doet iets wat je niet van plan was maar als je iets | | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| <p>goed gaat, zit je veel meer in bestuurlijk niveau te denken, wat had ik dan beter moeten doen. (C5)</p> | <p>anders doet wil dat niet zeggen dat het geen positieve effecten kan hebben. (C3)</p> | | |
| <p>Ik vind de wijze waarop inspectie, dus principle-based aanpak vormgeeft, doet ook wat met de professionele ruimte van die bestuurlijke gemeenschap. Je wordt aangesproken op je verantwoordelijkheid als bestuur voor de kwaliteit van je scholen. (C5)</p> | <p>Inspectie splitste zichzelf in tweeën en zei, voor dit hebben we ons eigen inspectiekader, voor dit een ander kader maar we gooien ze wel op één hoop. Ik vond dat er een soort onredelijkheid zat in die weging en de toekenning van het eindoordeel. Er was geen vergelijkbaarheid van de twee verschillende aanpakken. (C5)</p> | | |
| <p>Ik heb wel regie ervaren en het gevoel dat je daardoor meer autonomie hebt. Ik merkte ook aan het personeel dat zij daar wel gelukkig van worden. Op het moment dat ze in gesprek waren met de inspectie, konden ze ook wat leveren. Dus het heeft ook wel iets te maken met de ambitie en trots. (C6)</p> | <p>Het vastleggen van routines binnen je school kan ook veel duidelijkheid geven voor je leerkrachten. Het borgen van afspraken is de positieve duiding van protocollisering. (C5)</p> | | |
| <p>We zijn niet stil blijven staan. Niet van, dat hebben we afgevinkt, dat hebben we gehad. Oké, hoe kunnen we nou verbeteren. We hebben een aantal regels waarvan we hebben gezegd, hier gaan we aan werken. We spreken elkaar aan, dus de onderlinge verantwoordelijkheid is toegenomen. We durven elkaar aan te spreken en accepteren dat van elkaar en leren van elkaar. Er is meer overleg. Dus we zien daar groei in, maar aan de andere kant zien we ook dat je zegt van oké wat is een van de volgende</p> | <p>Ik vond dat er een gat is tussen de manier waarop inspectie dingen brengt en de manier waarop inspectie dingen uitvoert. Ze zeggen dat ze niet alles gaan bekijken en gaan vervolgens toch alles bekijken. (C6)</p> | | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| <p>uitdagingen. [...] dat is allemaal wel toegenomen na inspectiebezoek (C7).</p> | | | |
| <p>Als de inspectie principle-based is, dan ben ik ook principle-based. Want ik wil ook kijken, ik ga ervan uit dat iedereen die hier op school werkt goed onderwijs wil geven. Daar ga je vanuit, dat zijn principes. Inspectie heeft die principes ten opzichte van scholen in Nederland en ik ten opzichte van de mensen die hier werken en zolang de indicatoren hierin goed zijn blijf je ook principle-based. (C7)</p> | <p>Het tweede heeft te maken met het uitlezen van de dossiers op de website van de onderwijsinspectie. Als eenpitter is er geen inspectierapport van de school beschikbaar. (C6)</p> | | |
| <p>Het team is na zo'n negatieve beoordeling doodgeslagen. En meestal duurt dat een dag of drie voordat we tegen elkaar kunnen zeggen, hoe gaat het? Het slaat echt in, het breekt. Mar je laat je schouders niet hangen, want je weer we moeten door. Omdat we een klas vol kinderen hebben die we vooruit willen helpen. Maar het motiveert niet. (C8)</p> | <p>Je moet het ook een beetje zo zien. Het mooie van 19 indicatoren is ook dat je weet wat heb je als bestuurder te doen binnen de school. Dat staat in de wet van onderwijs. Er zijn allemaal documenten. Dus al die documenten die je als bestuurder moet weten, zijn vertaald in 19 standaarden. En dan kun je voor jezelf erlangs leggen, als ik naar deze school kijk, bij welke van die standaarden zitten we goed en welke moeten we nog aan werken. Dus het biedt voor mij ook een kader. (C7)</p> | | |
| | <p>De inspectie die nu bij ons geweest is zei 'wij kijken naar de sfeer in de klas'. Een sfeerplaatje, zo werd het genoemd, dus 'wij kijken wat er gebeurt'. Geen vinkjeslijst. En toen kwam hij bij ons terug en zei hij, 'nou bij jullie zijn de lessen voldoende'. En toen heb ik een discussie met hem gehad, ik zei 'dat klinkt nou alsof wij doen dat zoals jij wil, je ziet dat, dus principle-based, maar wat zou er nou gebeuren als jij zegt, de lessen zijn onvoldoende? Hoe kan jij mij nou vertellen, dat jij vindt dat het onvoldoende is? Toen zei hij: 'ja ik hou</p> | | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | op de achterkant toch nog wel even een vinklijstje bij, omdat ik ook voor mezelf wil weten hoe ik het kan beargumenteren.' Daar komen die twee dingen volgens mij door elkaar heen. (C7) | | |
| | Je wilt een soort van houvast in wat voor verhaal ik ga vertalen. Dan grijp je terug op rule-based en dat gebruik je om vertrouwen te hebben dat je dat gesprek goed voorbereid hebt. (C7) | | |
| | Sommige mensen zijn er niet gelukkig mee, omdat het niet kwalificeerbaar is wat die principes zijn. Want inspectie kan nog steeds zeggen: het is niet goed. (C7) | | |
| | We hebben ook gehoord dat inspectie de ene keer een critical friend was, en toen een beoordelaar. En dan een te harde beoordelaar in de ogen van de scholen. Dat ze schrokken achteraf. (C7) | | |
| | Hier zit volgens mij ook iets dubbels in, omdat je wel van tevoren wilt weten waar ze naar kijken, dus je gaat wel naar de kaders kijken. Dus dat is eigenlijk een heel rule-based manier van jezelf eerst beoordelen, waardoor je daarna naar een soort van principle-based toe kunt. (C7) | | |
| | Als ik dan te weinig pluspunten oplever, hoe wordt er dan gecorrigeerd? Wordt er dan weer teruggegrepen op rule-based? Hoe krijg je daarin dan begeleiding dat het weer goed wordt? (C7) | | |
| | Er is een bepaalde ondergrens die zij natuurlijk ook hanteren en als ik als bestuurder zeg ik vind de kwaliteit goed en zij vinden van niet, dan moet je wel met elkaar kijken waar ligt dat dan aan? (C7) | | |
| | Visie op onderwijs is altijd normatief, maar daar legt inspectie accenten in. De vraag is dus welke accenten leggen ze, dat is buiten het onderzoekskader, maar het heeft wel invloed. (C8) | | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>Eigenlijk zegt inspectie, alles is goed, behalve omdat je nog niet alle resultaten op orde hebt is het op onderwijsresultaten nog niet op orde. Verder is alles goed, maar daarom moeten we jullie een onvoldoende geven. Dat is een dubbele boodschap. (C8)</p> | | |
|--|---|--|--|

| Vertrouwen en veiligheid | Waardering en erkenning |
|--|--|
| Wij hebben ook gevraagd aan de inspecteur van wat vind je nu van onze basisgegevens. Hij vond het nogal spannend om daarop te reageren want hij was bang, dat die controlerende rol, dat alles wat hij zou zeggen tegen hem gebruikt zou kunnen worden. Maar hij vond het verder prima wat er stond. (C2) | En ook bij leerkrachten krijg je het gevoel dat ik gezien word om wat ik hier aan het doen ben. (C1) |
| Als een inspecteur het vertrouwen heeft dat je het systeem van kwaliteitszorg echt uitvoert en niet alleen op papier hebt, dan kun je het over andere dingen hebben. Dat is veel interessanter dan dat geneuzel. (C2) | Maar ben wel met je eens dat toen ze door de school heen liepen, dat die waardering echt pas aan het eind kwam. Ik weet nog wel dat ik toen meer ben gelopen als IB'er naar de andere groepen en daarin kwam die waardering niet tijdens de klasbezoeken. Ik denk dat leerkrachten dat soms nog wel eens hebben gemist. Ik had best wel leerkrachten die eens met ze in gesprek zouden willen en dat is niet aan de orde geweest. (C1) |
| Dat vertrouwen bij inspectie bouw je pas op als je zelf laat zien dat je bijvoorbeeld cyclisch werkt. En als je ziet dat er storingen zijn, dat je die vraag stelt. Dan zal inspectie absoluut zeggen dat is mooi en waarom hebben jullie die keuze gemaakt en hebben jullie ook hieraan gedacht. (C2) | Je hoopt op een soort positief basisbeeld van jullie zijn goed bezig, dat geeft een soort prettig gevoel over de inspanning die je als team allemaal doet. En dan bedoel ik ook leiderschap met hun directeuren en teams en de ontwikkelkant. Ze zeggen dan wel echt van ga zo door. (C1) |
| De inspectie die bepaalde uitgangspunten hanteert heeft voor mijn idee een vele positievere uitwerking op onderwijskwaliteit want dan laat je je ook van je kwetsbare kant zien. Ik heb dit en dit probleem en wij denken het zo op te lossen, dan maak je hem deelnemer van het oplossen van het probleem. (C2) | Docenten wilden bij mij heel graag weten wat de inspectie allemaal had gezegd en dat heb ik ook allemaal wel gedaan maar ze hadden dan ook wel van de inspectie willen horen. Docenten vinden dat ook wel een beetje raar dat ze bij ons in de klas komen kijken en vervolgens met de directeur verder gaan praten. Gaat ook om een bepaalde mate van gezien zijn. (C1) |
| Maar dat geeft wel het gevoel van veiligheid, in veiligheid kun je beter functioneren dan ho inspectie komt wat moet ik nu. Dat is nooit goed denk ik want dan ben je jezelf niet. (C2) | Als je het dan hebt over waardering, het viel me dan op dat ze in gesprekken niks zeiden. Geen blijk van waardering of wat dan ook. Dat je dan dacht van, dit weet ik ook niet hoor. (C1) |
| Als de inspecteur begrijpt van mij maar ook van de school dat de school weet wat er nog te doen is. Dan is er ook wel vertrouwen. Vroeger was het zo: je moest een vinkje hebben staan, anders kreeg je een verbeterplan. Maar als ze vertrouwen hebben, de school heeft het in kaart. Wij constateren iets, maar de school is er al mee bezig, dan zijn ze eerder bereid om toch een voldoende te geven. (C7) | |
| Dat staat ook in het verslag, de inspectie is meer een critical friend, waar je dus ook op vertrouwt, waar je ook de vuile was aan laat zien, in combinatie met wat je van plan bent om daaraan te gaan doen. (C7) | |
| Hoe meer vertrouwen, hoe transparanter je durft op te stellen. Dus de critical friend was ook wel een rechtvaardige critical friend, dan durf ik me ook wel kwetsbaar op te stellen. Als ik een oordeel krijg, en ik ervaar het als niet juist, dan is dat een prikkel om te zeggen, dan zijn hier je vinkjes en verder zoek je het maar uit. | |

| | |
|--|--|
| Zodra het mistig wordt, het is wij tegen zij, dan beschadigt het vertrouwen natuurlijk. (C7) | |
| Dat principle-based klinkt heel wenselijk, maar het vereist best wel wat en er zijn verschillende manieren om toch weer terug te vallen op rule-based. 1 is dat de inspectie weinig vertrouwen heeft in de school, de andere is dat de school weinig vertrouwen heeft in inspectie. Dat zijn eigenlijk 2 voorwaarden om met z'n allen principle-based te kunnen blijven werken. (C7) | |