

DE MAATSCHAPPELIJKE WAARDE VAN GOED ONDERWIJS

**13 beloftes aan leerlingen en ouders – en wat we
doen om die beloftes waar te maken**

Auteurs: Hein van Asseldonk, Eugène Bernard, Hélène van Oostrom (redactie), Henk Post en Pieter Schram

— **GOED ZO!** —
In gesprek over onderwijskwaliteit
— **GOED ZO?** —



Wat is goed onderwijs en wat is daarvoor nodig? In deze position paper beschrijven wij de beginselen van goed voortgezet onderwijs. We doen beloftes aan leerlingen en hun ouders/verzorgers en vertellen hoe we die beloftes kunnen waarmaken. In het tweede deel van de paper kijken we met behulp van vijf stellingnames hoe we hierop (toe)zicht kunnen houden.

Het recht op onderwijs voor ieder kind is verankerd in de Grondwet en in internationale verdragen, zoals het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties (VN) uit 1989. Kwaliteitsonderwijs is tevens een van de duurzame VN-ontwikkelingsdoelen. (Goed) onderwijs geeft jongeren de kans om zich in een gemeenschap te ontwikkelen, om te groeien en om te ontdekken wie ze zijn. Het vergroot hun beeld op de plaats, de regio, het land en

de wereld waarin ze wonen en geeft hun de bagage voor een eigen, zelfstandige positie.

Onderwijs is daarnaast ook belangrijk voor de samenleving als geheel. Een goed opgeleide bevolking draagt bij aan het welzijn én de welvaart van een land.

1.1 VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN OP ONDERWIJSKWALITEIT

Nederland kent een grote diversiteit aan scholen, mede dankzij de in de wet verankerde gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs. De ruimte voor scholen om het onderwijs naar eigen inzicht vorm te geven is echter niet onbegrensd: kerndoelen en examenprogramma's vormen het inhoudelijk kader voor wát er geleerd moet worden en examenprogramma's worden zowel op school- als op landelijk niveau geëxamineerd. Dit waarborgt het landelijk civiel effect van de diploma's van het voortgezet onderwijs en daarmee de toegang tot het vervolgonderwijs. Aan besturen en scholen worden bovendien wettelijke 'deugdelijkheidseisen' gesteld waarop de inspectie toezicht houdt.

Daarmee is echter de vraag wat goed onderwijs is, nog niet beantwoord. De eisen die onze samenleving aan het onderwijs stelt, zijn niet eenduidig gedefinieerd. Onderwijskwaliteit behelst 'het op een zo goed mogelijke manier werken aan

de doelen van het onderwijs'. Maar wat zijn die doelen? "Voordat we gaan meten, moeten we eerst duidelijk vaststellen wat we van het onderwijs willen", aldus hoogleraar cognitieve psychologie Harold Bekkering. "Willen we leerlingen volstoppen met zo veel mogelijk kennis, zodat ze zo hoog mogelijke cijfers voor het examen halen en daarna alles weer vergeten? Of – en dat zou mijn doel zijn – willen we betere burgers van ze maken?"¹ Kortom: wat vinden we, als samenleving, belangrijk?

De meningen hierover kunnen behoorlijk uiteenlopen. "Het doel is leerlingen heel veel kennis en vaardigheden bij te brengen", vindt hoogleraar pedagogiek Anna Bosman. Welnee, zegt Harold Bekkering: "Het doel is het koesteren van de bij kinderen aangeboren nieuwsgierigheid naar het ontdekken van de wereld en zichzelf."² Deze twee diametraal tegenover elkaar staande meningen illustreren het spectrum van de verschillende visies op onderwijs in Nederland.

Dit maakt een uitspraak over de kwaliteit van onderwijs tot een uitdagende exercitie. "Onderwijs is daarbij geen 'te consumeren product' maar heeft veel meer de kenmerken van een dienst, omdat deze wordt gemaakt tijdens de consumptie", aldus René ten Bos, voormalig Denker des Vaderlands. "Het is wederkerig, waarbij een goede relatie en interactie tussen leerling en leraar/school cruciaal is om het leren tot stand te brengen. Deze interactie is bepalend voor kwaliteit en tegelijkertijd lastig te meten. Vaardigheden van de leraar zijn belangrijk, maar de leerlingen spelen zelf ook een belangrijke rol. Kwaliteit is de verantwoordelijkheid van beide kanten."³

Onderwijskundige en onderzoeker Hester Radstake concludeert op basis van een onderzoek⁴ onder ruim driehonderd schoolbestuurders, directeuren, leraren, leerlingen en ouders en experts dat in hun optiek de kwaliteit in het onderwijs uit drie aspecten bestaat:

- de bijdrage die een school levert aan de ontwikkeling van een leerling (output);
- het op orde hebben van de randvoorwaarden (input); en
- het lerend vermogen van de school (input).

Uit haar veldonderzoek komt naar voren dat er een grote mate van overeenstemming is dat het bij onderwijskwaliteit

draait om het aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van individuele leerlingen. De school moet maatwerk bieden om dit individuele ontwikkelingsproces te stimuleren en te faciliteren. De omgeving van de school wordt als een belangrijke, maar niet-beïnvloedbare factor aangemerkt. Ook ontwikkelingen in de samenleving, zoals een lerarentekort, krimp, segregatie of kansenongelijkheid hebben impact op de kwaliteit die scholen kunnen bieden.

McKinsey & Company hanteert voor hun onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging⁵ van scholen een kwaliteitskader dat bestaat uit drie onderdelen:

- **deugdelijkheidseisen:** eisen die de wetgever stelt en die de inspectie toetst;
- **additionele verwachtingen:** verwachtingen aan alle scholen die, onder invloed van politiek en maatschappij, zijn toegevoegd (zoals burgerschaps-onderwijs en passend onderwijs);
- **eigen ambities van de school,** waarbij veelal gebruik wordt gemaakt van de dimensies van Biesta⁶ (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming).

¹ Harold Bekkering in het VO-magazine, juni 2019.

² Harold Bekkering en Anna Bosman in het VO-magazine, september 2019.

³ René ten Bos, voormalig Denker des Vaderlands in het VO-magazine, mei 2019.

⁴ Hester Radstake, Onderwijskwaliteit in de praktijk. Perspectieven uit het veld.

Conceptversie augustus 2019.

⁵ 'Een verstevigd fundament voor iedereen', McKinsey & Company, april 2020.

⁶ Gert Biesta, Het prachtige risico van onderwijs, 2015.

1.2 ONS BEELD VAN ONDERWIJSKWALITEIT

In brede lagen van de samenleving wordt het toerusten van leerlingen voor volwaardige participatie in een pluriforme samenleving als de kernopdracht van het onderwijs gezien. Leerlingen zo goed mogelijk faciliteren en ondersteunen bij hun ontwikkeling is waar het om draait in het onderwijs.

Het voortgezet onderwijs is een belangrijke schakel in de leerloopbaan van leerlingen. In deze levensfase maken jongeren een sterke persoonlijke ontwikkeling door en leren zij hun wensen, interesses en mogelijkheden bewust te verkennen en te toetsen aan de realiteit. De school is daarmee een oefenplaats waar leerlingen zich met vallen en opstaan kunnen ontwikkelen. Vanwege de positie van het voortgezet onderwijs in het hart van ons onderwijsstelsel, is naast een soepele aansluiting op

het basisonderwijs, een goede voorbereiding op en een soepele en zorgvuldige overgang naar het vervolgonderwijs ook een belangrijke taak van het voortgezet onderwijs. Als leerlingen deze stap succesvol kunnen zetten, zit ons werk er pas echt op. De leerloopbaan van de leerling moet daarbij het leidend principe zijn in het handelen van scholen. Dat vereist een goede samenwerking binnen en tussen het funderend onderwijs en het vervolgonderwijs.

Het is gemeengoed geworden dat scholen opteren voor een ontwikkeling in brede zin: kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. In het voortgezet onderwijs wordt de basis gelegd voor een leven lang ontwikkelen. Onze opdracht reikt daarmee veel verder dan het behalen van een diploma alleen.

Hoewel scholen veel autonomie hebben in ons stelsel, voelen zij zich geremd in deze brede opdracht. Ze ervaren met name de inrichting van en het toezicht op de

bovenbouw als een (te) strak keurslijf en vinden dat de balans zoek is in de driedelige functie die het onderwijs in hun optiek heeft. “We beoordelen leerlingen, onszelf en elkaar eenzijdig op de kwalificerende functie. Buiten de leeropbrengsten hebben wij in het onderwijs geen gemeenschappelijke taal of tekens om het over onderwijskwaliteit te hebben.”⁷

Het meest gehoorde pleidooi tijdens de VO-tour van de VO-raad in 2018 was dat de centrale examensystematiek aanpassing behoeft. Het onderwijs is veel méér dan wat het examen meet. De focus in de eindfase van het onderwijsprogramma en in de examinering ligt volgens scholen te eenzijdig op cognitieve ontwikkeling, terwijl het zich eigen maken van vaardigheden, socialisatie en persoonsvorming belangrijker worden in de maatschappij en het vervolgonderwijs én scholen ook hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Deze bijdrage wordt echter onvoldoende op waarde geschat; wellicht ook omdat het moeilijk is deze toegevoegde waarde op een objectieve manier inzichtelijk te maken op zowel leerling-, school- als sectorniveau.

In de volgende paragraaf hebben we geprobeerd tot een aantal gemeenschappelijke zienswijzen en ijkpunten te komen over ‘goed onderwijs’. We hebben hierbij gelet op de diversiteit in het Nederlandse onderwijs, met zijn verschillende contexten, uiteenlopende visies op onderwijs, en de relatieve autonomie die scholen hebben om het onderwijs in te richten. Waar willen en kunnen we als sector op aangesproken worden? Wanneer doen wij als sector en scholen ons werk goed? De ervaringen die we hebben opgedaan met de Code Goed Onderwijsbestuur VO, die de basis-



voorwaarden beschrijft voor goed bestuur en intern toezicht, waren bij het formuleren van deze ijkpunten een inspirerend voorbeeld.

We realiseren ons dat het debat over onderwijskwaliteit continu gevoerd zal worden en ook gevoerd moet blijven worden. Onderwijskwaliteit is immers een dynamisch begrip met veel dimensies, waaraan scholen in hun eigen specifieke context en in de dagelijkse praktijk vorm en inhoud geven. Onderwijs is ‘nooit af’.

⁷ Onderwijsbestuurder Allert de Geus (van de vrije scholen in Nijmegen, Zeist en Eindhoven (SGVVS)), augustus 2019.

1.3 BEGINSELEN EN BELOFTES

We sluiten dit eerste deel van de position paper af met een beginselverklaring voor goed onderwijs en met dertien beloftes die we doen aan leerlingen en hun ouders/verzorgers. We beschrijven ook wat wij gaan doen om de beloftes waar te maken. De beginselen en beloftes verwoorden waar we als sector voor staan, waar we naar streven

en waar we op aangesproken kunnen worden, vanuit de wetenschap dat kwalitatief goed onderwijs eerst en vooral vertrouwen van en een goed samenspel vereist tussen leerlingen, ouders en alle betrokkenen in de school. Goed onderwijs maak je immers samen.

ONZE BEGINSELEN VAN GOED ONDERWIJS

Scholen in het voortgezet onderwijs:

- zijn zich bewust van het belang van de maatschappelijke **opdracht** die zij vervullen. Zij laten zich hier in hun handelen door leiden.
- realiseren zich dat de uitvoering van deze publieke opdracht ook altijd deel uitmaakt van een **maatschappelijk en politiek debat**. Scholen stellen zich daarom open voor aanpassing en vernieuwing.
- zijn zich ervan bewust dat het **actief betrekken** van belanghebbenden, zoals leerlingen, ouders, personeel, regionale partners (bijvoorbeeld vervolgonderwijs) en lokale overheid essentieel is om deze publieke taak te kunnen vervullen.



Scholen gaan met hen hierover in gesprek.

- **bezien de opdracht aan het onderwijs vanuit een breed perspectief.** Zij kiezen – vanuit de eigen context en op basis van een eigen visie op onderwijs – positie in de uitvoering van **de drie kernfuncties van het onderwijs:** kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming.
- realiseren zich dat – om nieuwe generaties goed voor te kunnen bereiden op hun toekomst – onderwijs moet aansluiten bij de ontwikkelingen die zich in de **samenleving** voltrekken. Scholen weten echter ook dat onderwijs gebaat is bij ‘breed gedeelde vaste waarden’ en zij waaien niet met alle (politieke of maatschappelijke) winden mee.
- zijn zich ervan bewust dat **iedere jongere andere talenten en behoeften heeft** en spelen hier in het onderwijs zo goed mogelijk op in.

Lees verder

- werken vanuit de overtuiging dat iedere jongere de **behoefte heeft om gezien te worden** en recht heeft **op gelijke kansen** in het onderwijs.
- zorgen voor een **(sociaal) veilige en positieve leeromgeving**, omdat dit de basisvoorwaarde is om tot leren en ontwikkelen te kunnen komen.
- zijn zich bewust van hun **schakelfunctie in de 'onderwijsketen'**, tussen het basisonderwijs en vervolgonderwijs in. Zij zien het als hun taak om leerlingen goed voor te bereiden op vervolgstappen in hun leven en zorgen voor een goede aansluiting met het basisonderwijs, het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven.
- laten zich in hun overwegingen leiden door **het belang** van leerlingen en werken in hun regio goed samen om een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen te kunnen bieden. Dit doen zij niet alleen met onderwijspartners, maar ook met andere belanghebbenden in en om het onderwijs.
- zien de zorg voor goede onderwijskwaliteit als een continue zorg die zowel **op het niveau van de klas, de school, het bestuur, als regionaal en landelijk (de sector)** ligt, waarbij kwaliteit slechts in beperkte mate te vangen is in harde, meetbare criteria.

- 'Harde' cijfers moeten worden aangevuld met 'het verhaal' en met instrumenten om de gewenste brede ontwikkeling van jongeren inzichtelijk te maken.
- vinden dat het leveren van onderwijskwaliteit niet los kan worden gezien **van de context** waarin en de leerlingenpopulatie waarmee zij werken. Het beoordelen van kwaliteit moet altijd in het licht van deze context worden beschouwd. Niet het vergelijken met elkaar, maar het leren van elkaar voert daarbij de boventoon.
 - zijn zich bewust dat de hen geboden **autonomie** staat of valt met het (individueel en collectief) **verantwoord omgaan** met die ruimte, en het op transparante wijze afleggen van verantwoording over de keuzes die zij maken.
 - verwachten daarbij dat leerlingen zich optimaal inspannen voor hun eigen ontwikkeling en dat ouders hun kind optimaal ondersteunen in zijn/haar schoolloopbaan.

ONZE BELOFTES

School als leergemeenschap voor leerlingen

- We hebben hoge verwachtingen van al onze leerlingen. We dagen hen uit om hun talenten aan te boren en te ontwikkelen.
- We spelen in op verschillende talenten van leerlingen en houden rekening met verschillende behoeften van leerlingen.
- We bieden leerlingen gelijke kansen, ook als dit een ongelijke behandeling vereist. We werpen geen financiële drempels op.
- We stellen leerlingen in staat om met en van elkaar te leren. We stellen de keuze voor een leerroute of onderwijssoort uit tot een moment dat bij de ontwikkeling van de leerlingen past.
- We bieden leerlingen een **positieve, (sociaal) veilige en gezonde leeromgeving**.
- We betrekken leerlingen bij keuzes die gaan over wat en hoe ze willen leren.
- We bieden alle leerlingen de mogelijkheid om zich breed te oriënteren en te ontwikkelen, bij voorkeur theoretisch én beroepsgericht.
- We bereiden leerlingen voor op actieve participatie in een pluriforme samenleving. We zorgen ervoor dat ze als kritisch denkende en zelfbewuste individuen het onderwijs verlaten.
- We zijn zo toegankelijk en inclusief mogelijk en houden rekening met wat leerlingen nodig hebben om te kunnen leren.
- We zorgen ervoor dat leerlingen alleen blijven zitten als dat essentieel is voor hun verdere ontwikkeling.
- We zorgen voor vormen van toetsing die het leren optimaal ondersteunen en voor een goede inhoudelijke en procesmatige borging van het eindexamen.
- We bereiden leerlingen goed voor op het vervolgonderwijs. We bieden leerlingen die willen stapelen binnen het voortgezet onderwijs zoveel mogelijk ondersteuning op maat.
- We stellen leerlingen in staat een diploma te behalen dat hun talenten weerspiegelt. Ook geven we hun een plusdocument mee, waarin leerlingen hun brede vorming kunnen laten zien en onderbouwen.

Lees verder



ONZE INZET OM DEZE BELOFTES WAAR TE KUNNEN MAKEN

School als ontwikkel- en werkgemeenschap voor leraren en schoolleiders

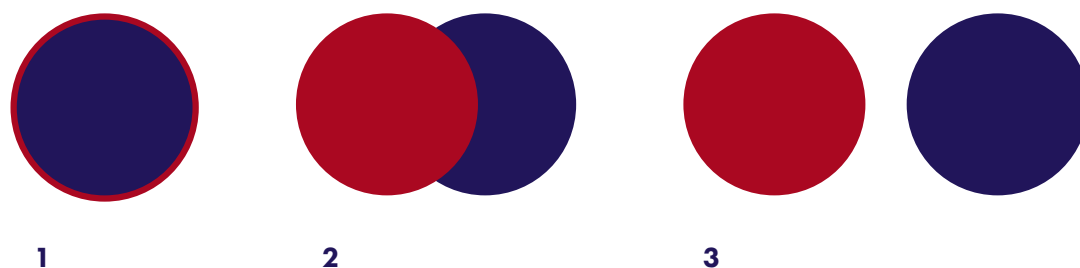
- We investeren in het opleiden en begeleiden van aankomende leraren en schoolleiders. We bieden hun volop mogelijkheden om zich het vak in de praktijk eigen te maken.
- We bieden leraren en schoolleiders ontwikkelmogelijkheden en een lerende en eigentijdse werkomgeving.
- We investeren in een professionele leercultuur en maken gebruik van inzichten uit onderzoek bij de ontwikkeling en innovatie van het onderwijs.
- We investeren op alle niveaus in het versterken van leiderschap en participatie.
- We stellen het belang van leerlingen boven het belang van school of schoolbestuur. We werken samen met alle partners in de regio, binnen en buiten het onderwijs.
- We onderhouden op regionaal en landelijk niveau intensieve contacten met het mbo en hoger onderwijs, voor een goede aansluiting en soepele doorstroom van leerlingen.
- We houden continu zicht op onze kwaliteit en sturen gericht op mogelijkheden om te leren en de kwaliteit te verbeteren. We doen dit via een systeem van kwaliteitszorg en bijvoorbeeld in de vorm van zelfevaluaties.
- We leggen zowel inhoudelijk als financieel transparant verantwoording af. We gaan actief in dialoog met direct belanghebbenden bij het onderwijs om hier lering uit te trekken.
- We spannen ons gezamenlijk in voor een 'lerende' cultuur in de sector, bijvoorbeeld via vormen van collegiale bestuurlijke visitatie.
- We zijn aanspreekbaar op het onderwijs dat wij bieden. We spreken elkaar ook onderling aan als er niet volgens overeengekomen principes wordt gehandeld.

2.1 HOE HOUDEN WE (TOE)ZICHT OP HET NAKOMEN VAN ONZE BELOFTES?

In artikel 23 van de Grondwet staat dat zowel overheidszorg als vrijheid nodig zijn voor goed onderwijs⁸. Daarmee is de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs zowel een verantwoordelijkheid van de overheid als van scholen. Dit vraagt van beide een visie op de opdracht van het onderwijs en op de kwaliteit van onderwijs. De vraag is vervolgens: wat is het

domein van de overheid en wat is aan de school? Kwaliteitsopvattingen tussen de overheid en scholen kunnen immers van elkaar verschillen.

De Onderwijsraad schetst in de verkennende notitie *Onderwijsvrijheid en Overheidszorg* drie scenario's:



Scenario's:

- 1) kwaliteitsopvattingen overheid en school overlappen geheel,
- 2) kwaliteitsopvattingen overheid en school overlappen deels,
- 3) kwaliteitsopvattingen overheid en school lopen geheel uiteen.

⁸ Onderwijsraad. *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag, december 2019.





2.2 DEUGDELIJKHEIDSEISEN VAN DE OVERHEID



STELLINGNAME 1

→ Het voldoen aan de deugdelijkheidseisen betekent dat de kwaliteit van het onderwijs voldoet/op orde is.

In het Nederlandse onderwijs zijn van alle drie de varianten voorbeelden te vinden. De overheid heeft volgens de Grondwet de taak om de onderwijskwaliteit te waarborgen, zodat ieder kind goed onderwijs kan krijgen. Om deze waarborgfunctie te kunnen uitvoeren en de vergelijkbaarheid van diploma's te garanderen, heeft de wetgever eisen geformuleerd waar alle (publiek gefinancierde) onderwijsinstellingen aan moeten voldoen, ongeacht het scenario waarin ze zich bevinden. De inspectie ziet er vervolgens op toe dat

scholen deze eisen naleven. Deze zogenoemde deugdelijkheidseisen (die soms ook als bekostigingsvoorwaarden worden aangeduid) zijn objectiveerbare, op het niveau van de wet geregelde, algemene kwaliteitsnormen. De deugdelijkheidseisen verschillen in de mate van concreetheid: er zijn eisen die 'gesloten' zijn geformuleerd en eisen die meer open of abstract zijn geformuleerd. Vanzelfsprekend bieden die laatste meer ruimte aan het (externe) toezicht voor een eigen interpretatie.

De deugdelijkheidseisen vormen het domein van toezicht door de inspectie en hebben een vertaling gekregen in het Onderzoekskader VO (2017) van de inspectie. De inspectie onderscheidt daarin vijf kwaliteitsgebieden: onderwijsproces, schoolklimaat, onderwijsresultaten, kwaliteitszorg & ambitie en financieel beheer. Deze aspecten worden deels op schoolniveau en deels op bestuursniveau beoordeeld. Het ministerie van OCW en de inspectie framen de deugdelijkheidseisen nogal

eens als 'minimumeisen' (of ook wel basiskwaliteit). Dit is het spreekwoordelijke 'zesje'. Op dit frame valt in onze optiek veel af te dingen. Op die manier zou de overheid namelijk niet kunnen waarmaken dat elk kind goed onderwijs geniet.

2.3 DEUGDELIJKHEIDSEISEN VERSUS VRIJHEID VAN RICHTING EN INRICHTING

Deugdelijkheidseisen zouden voor alle scholen gelijk moeten zijn en niets te maken moeten hebben met de vrijheid van richting en inrichting. In de praktijk zien we dat ontwikkelingen in de samenleving, in de politiek en (incidenten) in het onderwijs wel degelijk invloed hebben en dat deze de wetgever verleiden tot 'identiteitsgevoelige' deugdelijkheidseisen.

Voorbeelden van deugdelijkheidseisen die de richting en inrichting of identiteit van een school raken, zijn bijvoorbeeld de eisen rondom sociale veiligheid en eisen voor burgerschap. Bij domeinen als socialisatie en persoonsvorming is er al gauw sprake van richtingsgevoelige kwesties. Dat leidt tot spanning met artikel 23, want gezien de vrijheid van onderwijs zou het logisch zijn om de invulling hiervan aan scholen over te laten. Aspecten van socialisatie en persoonsvorming zijn bovendien lastiger 'objectief' te meten, waardoor er ook vragen ontstaan over hoe deze landelijk geobjectiveerd kunnen worden. Overigens zijn er ook voor socia-

lisatie en burgerschap enkele – wettelijk verankerde – kerndoelen geformuleerd. Deze behoren tot de opdracht van elke school.

De kwaliteitsnormen van de inspectie zijn het minst 'sturend' voor richting en inrichting bij het domein kwalificatie. Het is – gezien het bovenstaande – niet verwonderlijk dat het externe toezicht zich tot dusver vooral richt op het waarborgen van de kwalificerende functie van het onderwijs. Daarbij legt de inspectie de nadruk op aspecten die meetbaar en vergelijkbaar zijn (leerresultaten). Dit leidt ertoe dat de inspectie vooral de 'smalle' kwaliteit waardeert en (te) weinig oog en waardering heeft voor de brede opdracht van het onderwijs. Dit leidt vervolgens weer tot ongenoegen bij scholen over de overwaardering van de kwalificatiefunctie van het onderwijs. Maar hoe wenselijk is het dat de overheid zich 'ontfermt' over socialisatie en persoonsvorming?



STELLINGNAME 2

- Het bestuur van een school is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een brede visie op onderwijs. Dit doet het bestuur door stakeholders te betrekken, doelstellingen te formuleren, deze te realiseren en (cyclisch) te monitoren. En door zich over dit proces zorgvuldig te verantwoorden.
- Het is niet de taak van de overheid om wettelijke kwaliteitsnormen op te stellen die samenhangen met richting- en inrichtingsgevoelige aspecten van het onderwijs, zoals socialisatie en persoonsvorming. Ook zou de inspectie geen normerende uitspraken moeten doen over de uitkomsten die scholen daarbij realiseren.
- We vinden het wel van belang dat scholen hun visie, aanbod en aanpak beschrijven. Zij verantwoorden zich vervolgens op een zelfgekozen wijze - aan onder meer hun directe belanghebbenden en de raad van toezicht - over de uitkomsten van hun inspanningen en over een doelmatige inzet van de publieke middelen.
- Ook zijn scholen bereid om mee te werken aan vormen van collegiale visitatie en leveren ze een bijdrage aan onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Zo helpen zij om de ontwikkeling op deze aspecten op sectorniveau in beeld te brengen.

2.4 BELOFTES NAKOMEN EN KWALITEIT ZICHTBAAR MAKEN



Hoe kunnen we op sector- en op schoolniveau laten zien dat we onze beloftes nakomen? Op welke wijze en welk niveau kunnen en willen we ons verantwoorden?

Het meten of beoordelen van kwaliteit kan, evenals het kwaliteitsbegrip zelf, vanuit veel perspectieven plaatsvinden: vanuit een smal perspectief (onderwijsprestaties) of juist een breed perspectief (drievoudige opdracht van het onderwijs), op korte termijn (output) of juist langere termijn (outcome of impact). Niet alle perspectieven zijn goed meetbaar te maken, zoals de inspanningen op het gebied van de brede opdracht.

De roep van scholen om onderwijskwaliteit anders te meten en het meetbare aan te vullen met het 'merkbare' klinkt tegenwoordig steeds luider. Kwaliteit van onderwijs is slechts in beperkte mate te vangen in harde, meetbare criteria; 'harde' cijfers behoeven aanvulling met 'het verhaal', bijvoorbeeld over ambities die

scholen zichzelf gesteld hebben. Op deze manier wordt er meer recht gedaan aan de brede opdracht waar scholen zich voor gesteld zien. Een bepaalde mate van (inter)subjectiviteit wordt daarbij voor lief genomen.

Uit het eerder gememoreerde veldonderzoek van onderwijskundige en onderzoeker Hester Radstake⁹ blijkt dat de respondenten zich op de volgende wijze willen verantwoorden over de kwaliteit van de school:

- laten zien dat de school voldoet aan de wettelijke vereisten;
- laten zien waaráán en hoe de school werkt aan de drie kernfuncties; en

- de resultaten van de geleverde inspanningen zoveel mogelijk zichtbaar maken ten behoeve van verticale en horizontale verantwoording.

Op dit moment zijn er diverse mogelijkheden voor scholen om inzichtelijk te krijgen of te maken waar ze staan:

- kwaliteitsrapportage en kwaliteitsoordeel inspectie (op niveau van het bestuur en deels op schoolniveau);
- Vensters voor Verantwoording;
- Benchmark PO&VO;
- jaarverslag/bestuursverslag;
- cohortonderzoek (hoe doen onze leerlingen het in het vervolgonderwijs);
- naleven van de Code Goed Onderwijsbestuur VO.

Deze mogelijkheden zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op 'harde' data. Om de brede kwaliteit of impact inzichtelijk te maken op schoolniveau zouden scholen versterkt kunnen inzetten op vormen van intersubjectieve beoordeling (in gesprek met leerlingen, ouders, docenten) of vormen van zelfevaluatie, collegiale visitaties en consultaties. Wanneer we dit doen, nemen we onze eigen verantwoordelijkheid en laten we zien dat scholen zich inzetten om het beste onderwijs voor kinderen en jongeren mogelijk te maken.

Ook op het niveau van het voortgezet onderwijs als geheel (of een overstijgend niveau) zijn er diverse mogelijkheden om te zien hoe de sector ervoor staat:

- Staat van het Onderwijs en themaonderzoeken van de inspectie;
- data van DUO over bijvoorbeeld schooladvies, examenresultaten, doorstroom en zittenblijven;
- OECD-PISA (internationaal);
- OECD-landenrapportage;
- eigen sectorinitiatieven (zoals scan wsectorakkoord, monitor Actielijnen toetsing & examinering);
- resultaten van diverse wetenschappelijke studies op specifieke thema's;
- naleving Code Goed Onderwijsbestuur VO.

Ook deze bronnen zijn voor een belangrijk deel kwantitatief en geven nog geen volledig beeld van de breedte van onze onderwijsopdracht.

⁹ Hester Radstake, *Onderwijskwaliteit in de praktijk. Perspectieven uit het veld. Conceptversie augustus 2019.*



STELLINGNAME 3

- We stellen voor om zowel op het niveau van het bestuur als van de school meer audits, collegiale visitaties en vormen van zelfevaluaties te organiseren, bij voorkeur 'gevalideerd'. Hierbij kan de inspectie een rol spelen, maar zelfevaluaties kunnen ook op andere wijzen worden gevalideerd. We vinden de inzet hiervan leerzaam en verrijkend voor alle betrokkenen. Voor de lange termijn zouden we kunnen streven naar accreditatie vanuit de sector zelf.
- Het is daarnaast belangrijk dat het voortgezet onderwijs zelf een beter en completer beeld van de kwaliteit van het onderwijs schetst. Dat kan in de vorm van verhalen van leerlingen, docenten, schoolleiders of bestuurders. We zouden ook zelf een Staat van het Onderwijs kunnen uitgeven.
- Ook stellen we voor bestaande bijeenkomsten zoals het landelijke VO-congres of de algemene ledenvergadering van de VO-raad beter te benutten voor deze doelen. We moeten het brede en complete verhaal zelf vertellen en laten vertellen, niet alleen vanuit het oogpunt van toezicht en verantwoording, maar vooral vanuit het oogpunt van de bedoeling van onderwijs.
- Verder pleiten we voor onafhankelijk, longitudinaal onderzoek naar de ontwikkeling van de kwaliteit in de sector of het gehele funderend onderwijs.

2.5 DE TAAK VAN DE EXTERNE TOEZICHTHOUDER

Het toezicht op het onderwijs in Nederland heeft een lange traditie. In 1801 werd dit voor het eerst in een onderwijswet vastgelegd en in 1848 werd het in de grondwet verankerd. Sindsdien heeft naast controleren en evalueren, ook het stimuleren een duidelijke en misschien wel dominante plaats in het toezicht verworven, zeker in de laatste decennia. Vanwege de kennis en expertise en het overkoepelende beeld van de inspectie op het onderwijsstelsel kan de inspectie scholen adviseren bij het versterken van de onderwijskwaliteit. Rond het begin van de 21ste eeuw kwam het denken in termen van onderwijsrendementen in zwang. Het accent is daarmee gaandeweg verschoven van het waarborgen van goed onderwijs naar de resultaten van het onderwijs, uitmondend in 2010 in de verankering van (voldoende) leerresultaten als deugdelijkheidseis in de wet.

Bij de adviserende of stimulerende rol van de inspectie zijn regelmatig vraagtekens

geplaatst. Zo gaf de commissie Dijsselbloem¹⁰ in 2008 aan dat de rol van de inspectie duidelijker moet worden afgebakend en dat de inspectie zich terughoudend moet opstellen ten aanzien van het pedagogisch klimaat. Daar is in eerste instantie niet veel mee gedaan.

De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is in 2017 wel aanzienlijk gewijzigd door invoering van de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (beter bekend als de 'wet Bisschop'). Belangrijkste kenmerk van deze wijziging is dat er een duidelijk onderscheid is tussen het kwaliteitstoezicht dat op (de hierboven genoemde wettelijke) deugdelijkheidseisen gebaseerd is en de opmerkingen die voortkomen uit de stimulerende taak van de inspectie. In het inspectierapport wordt sindsdien ook een onderscheid aangebracht tussen oordelen (gebaseerd op de wettelijke eisen) en bevindingen (vanuit een stimulerende optiek).



STELLINGNAME 4

- We stellen een strikte scheiding van de waarborgfunctie en de stimulerende functie van de inspectie voor. De rol van de inspectie zou in onze ogen beperkt moeten blijven tot het beoordelen of scholen aan de deugdelijkheidseisen voldoen. Dit betekent in onze optiek ook het definitieve einde van het verstrekken van de predi­caten goed en excellent door de inspectie.
- Besturen en scholen in het voortgezet onderwijs zouden elkaar onderling kunnen stimuleren en adviseren, om zich tot een lerende sector te ontwikkelen. Ook zouden scholen samen hun eigen maatstaven of een waarderingskader kunnen ontwikkelen voor buitengewone onderwijskwaliteit.

De juridische scheiding heeft echter niet geleid tot een einde van het debat. Ook de eigen ambities die de school zich stelt, worden besproken in het bestuursgerichte toezicht en kunnen bij succesvolle realisatie op verzoek leiden tot het kwaliteitsoordeel 'goed'. Dit illustreert ook de ambigue opdracht die de inspectie op dit moment heeft: het toetsen van de deugdelijkheidseisen en het uitvoeren van stimulerend toezicht. Daar waar de functies juridisch gezien strak gescheiden zijn, lopen ze in de praktijk dus door elkaar heen, omdat de uitvoering van beide

taken bij één organisatie en daarbinnen in één afdeling zijn belegd. De eerste opdracht (toetsen of de kwaliteit aan de wettelijke norm voldoet) is helder en staat niet ter discussie. De tweede, stimulerende opdracht leidt in de beleving van veel scholen tot subjectiviteit en daarmee tot veel vragen en discussie. Is het wel mogelijk om deze twee juridisch gescheiden opdrachten in één hand te leggen? Is het niet beter om toezicht en waardering scherper te scheiden?

¹⁰ Commissie Dijsselbloem. Eindrapport Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen. Den Haag, 13 februari 2008.



2.6 BEPERKEN VAN DE ONDERZOEKSTAAK VAN DE INSPECTIE



STELLINGNAME 5

In de Staat van het Onderwijs doet de inspectie jaarlijks verslag van haar bevindingen op sector- en stelselniveau. Deze bevindingen worden 'gestut' door technische onderzoeksrapportages, per sector en/of per thema. Hieraan wordt veel waarde gehecht. De afgelopen jaren hebben we gezien dat de wetenschappelijke onderbouwing van deze rapportages echter soms mager is of, in onze ogen, zelfs

tekortschiet. Ook is het lastig te achterhalen waar de inspectie zich precies op beroept (signalen van inspecteurs, externe signalen, internationaal bronnenonderzoek of eigen onderzoek). Mede op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren plaatsen we kanttekeningen bij de uitvoering van dergelijk onderzoek door de inspectie.

→ Wij zijn voorstander van een wetenschappelijke en objectieve beoordeling van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, bij voorkeur op afstand van de Inspectie van het Onderwijs. Dit zou kunnen worden uitgevoerd door een onafhankelijke wetenschappelijke commissie, die op basis van gedegen onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van metastudies of longitudinaal onderzoek, uitspraken doet over de onderwijsprestaties op sector- en stelselniveau. Dit is vergelijkbaar met de peilonderzoeken die in het primair onderwijs worden gehouden. Het gaat dan niet alleen om de output, maar vooral om de outcome. Waar komen leerlingen terecht? Wat zijn het effect en de impact op de samenleving? Maakt het onderwijs de verwachtingen waar?



COLOFON

Eindredactie: Cindy Curré

Vormgeving: XS Media, Utrecht

De foto's op pagina 1, 2 en 4 zijn van X11 media en vormgeving Utrecht, i.s.m. Studio Makkink & Bey.

— **GOED ZO!** —
In gesprek over onderwijskwaliteit
— **GOED ZO?** —

VORAAD
Vereniging van scholen
in het voortgezet onderwijs