

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/127254>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-13 and may be subject to change.

# Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs

Marlies Honingh & Sandra van Thiel

*Terwijl in de jaren tachtig scholen meer autonomie kregen in de verwachting dat autonomievergroting zou leiden tot een verbetering van de onderwijskwaliteit, zien we in het huidige tijdsgewricht dat de autonomie van scholen juist wordt ingeperkt in de verwachting dat inperking van de autonomie leidt tot betere onderwijskwaliteit. Is hier sprake van een stelselwijziging, of bouwt het nieuwe beleid voort op de fundamenten van het oude beleid? Die vraag staat centraal in dit artikel. Scholen blijken in de laatste twee decennia weliswaar meer autonomie te hebben gekregen op beheersmatig gebied, maar op onderwijsinhoudelijk gebied hebben ze autonomie verloren. Kwaliteit is niet langer meer het beleidsdoel van autonomievergroting, maar er wordt actief gestuurd op onderwijskwaliteit en waar nodig geïntervenieerd door de rijksoverheid als middel tot betere prestaties.*

## Inleiding

Het zou wat waard zijn indien wij het eindresultaat van het doorstromingsproces kwalitatief zouden kunnen karakteriseren. Het opstellen van een winst- en verliesrekening van het onderwijsbedrijf is evenwel onmogelijk. Niemand zal ooit kunnen vaststellen wat het onderwijs voor zijn leerlingen betekent. De vruchten die het afwerpt kunnen niet worden gewogen. (Idenburg, 1960, p. 517)

Ruim een halve eeuw na deze uitspraak van Idenburg ziet de beleidspraktijk er heel anders uit. Onderwijskwaliteit wordt gewogen, beoordeeld en soms zelfs voorspeld aan de hand van risicoanalyses. Recent zijn er echter signalen die meer aansluiten bij Idenburg. In november 2013 waarschuwde de Onderwijsraad namelijk voor een te smalle opvatting en meting van onderwijskwaliteit. De raad stelt dat het vaststellen van kwaliteit van onderwijs te eenzijdig gebeurt, aan de hand van meetbare doelen en dan in het bijzonder op het gebied van taal en rekenen (Onderwijsraad, 2013a). Deze meetbare doelen spelen een centrale rol in de kwaliteitsbeoordeling en -controle van scholen door de rijksoverheid. Sinds 2010 heeft de overheid de mogelijkheid om bij achterblijvende onderwijskwaliteit te interveniëren. Wanneer de minimum leerresultaten niet gehaald worden door leerlingen, kan worden besloten de financiering te beëindigen (Wet goed onderwijs, goed bestuur).<sup>1</sup> Op deze manier heeft de overheid meer greep gekregen op

1 Door de in de wet opgenomen aanwijzingsbevoegdheid van de minister kan ook worden geïntervenieerd bij wanbestuur.

onderwijsinhoudelijke aspecten en wordt de onderwijsinhoudelijke autonomie van onderwijsinstellingen ingeperkt (zie ook Waslander, 2010; Bronneman-Helmers, 2011).

Dit staat in schril contrast met beleidsinitiatieven uit de jaren tachtig van de vorige eeuw om de autonomie van onderwijsinstellingen juist te vergroten. Die werden overigens ook gedaan vanuit de wens om de onderwijskwaliteit te verbeteren (bijv. Karsten, 1999; Onderwijsraad, 2000a). Het lijkt er dus op dat met de nieuwe maatregelen dit oude beleid ongedaan wordt gemaakt.

In deze bijdrage stellen we de spanning tussen autonomie en controle in het primair onderwijs aan de orde. We laten zien op welke manier onderwijskwaliteit in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd ingezet als argument om autonomievergroting te stimuleren en hoe er vervolgens met hetzelfde argument meer controle en interventiemogelijkheden ontwikkeld worden.

In lijn met dit themanummer stellen we de vraag of we hier kunnen spreken van een stelselwijziging in het primair onderwijs, of dat er sprake is van een stelselcorrectie waarbij eerdere pogingen om tot autonomievergroting te komen (deels) teniet gedaan worden, dan wel of er sprake is van een opeenstapeling van oude (autonomievergroting) en nieuwe beleidsinitiatieven (re-regulering en intensievere verantwoordings-eisen en controle).

Om deze vraag te beantwoorden concentreren we ons eerst op het begrip onderwijskwaliteit. Daarna lopen we verschillende ontwikkelingen in het onderwijsbeleid en het primair onderwijs na, om te kunnen beoordelen welke effecten autonomievergroting heeft gehad, ook voor onderwijskwaliteit, en wat de motieven voor de rijksoverheid zijn geweest om over te gaan tot nieuw beleid. Daarbij kunnen en zullen we niet volledig zijn binnen het bestek van dit artikel, maar we zullen een aantal ontwikkelingen noemen waaruit de wijziging in beleidsassumpties blijkt (zie ook Onderwijsraad, 2000a, 2000b voor een meer gedetailleerd overzicht).

## De zorgplicht, deugdelijkheid en onderwijskwaliteit

In 1981 wordt door de regering voor het eerst expliciet aandacht gevraagd voor de term 'onderwijskwaliteit' (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1981). Dit gebeurde bij de verschijning van de nota 'Kwaliteit van het onderwijs, algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling'. Tot die tijd werd in lijn met Grondwetsartikel 23 (lid 5 en 6) gesproken over *deugdelijkheid* van onderwijs. In dit artikel is bepaald dat de overheid bekostiging van scholen mag binden aan eisen van deugdelijkheid, mits de vrijheid van (in)richting in acht wordt genomen. Daar is bovendien aan toegevoegd dat alle eisen van deugdelijkheid bij wet moeten worden vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de bekwaamheidseisen voor leerkrachten, zorg voor schoolgebouwen en bijvoorbeeld de vaststelling van een minimum aantal leerlingen (TK 1918-1919, nr. 428 3). Afgaand op deze eisen is de term deugdelijkheid ruimer op te vatten dan de term onderwijskwaliteit. Maar in de wetgevingspraktijk blijkt de term deugdelijkheid echter vaak ook smaller, omdat

Marlies Honingh & Sandra van Thiel

het niet passend wordt geacht over onderwijsinhoudelijke aspecten wettelijke voorschriften op te stellen (Onderwijsraad, 2002; Storimans, 2011).

Dit betekent dat de overheid lange tijd uitsluitend de verantwoordelijkheid nam voor de in de wet opgenomen deugdelijkheidseisen. Op het moment dat een school daaraan voldeed, werd er op die school deugdelijk onderwijs gegeven. Buiten de deugdelijkheidseisen (lees: wettelijke voorschriften) waren er geen nadere kwaliteitseisen geformuleerd en had de overheid geen verantwoordelijkheden. De ruimte die hierin doorklinkt, is een logische uitwerking van het ideaal van de onderwijsvrijheid en de daarin besloten vrijheid van inrichting. In de praktijk leidde dit tot een aanzienlijke onderwijsinhoudelijke autonomie voor de scholen.

### **Verwachtingen van autonomievergroting**

Vanaf het moment dat toenmalig minister Deetman in 1988 een nieuwe managementfilosofie voor scholen introduceerde, is autonomievergroting een centraal streven in het voortgezet en primair onderwijs (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1988). Dit streven is geënt op de wens vanuit de rijksoverheid om minder detaillistisch invulling te geven aan onderwijsbeleid en te dereguleren. De gedachte was dat scholen beter kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen en behoeften als zij zelf meer ruimte hebben om initiatieven te ontplooiën en beslissingen te nemen (TK 1983-1984, 27 931, nr. 9; TK 1985-1986, 19 200 VIII, nr. 63; Onderwijsraad, 2000a, 2000b).

De voornaamste verwachting was dan ook dat het vergroten van de autonomie – of beslissingsbevoegdheid – van scholen in beheersmatige zin ten goede zou komen aan de kwaliteit die scholen kunnen leveren en in het bijzonder aan de prestaties van leerlingen (Onderwijsraad, 2000a; Karsten, 1999). Een tweede verwachting was dat autonome scholen beter in staat zijn om zichzelf te managen en te besturen, omdat autonomie leidt tot het nemen van verantwoordelijkheid voor gemaakte keuzes en het gevoerde beleid (Karsten, 1999). Uit deze verwachtingen spreekt een groot vertrouwen in zelfregulering van de onderwijssector en de doorwerking van wijzigingen in de organisatiestructuur op het primaire proces.

Deze hooggespannen verwachtingen zijn opmerkelijk; immers, de gevolgen van autonomievergroting hebben vooral betrekking op beheersmatige zaken zoals huisvesting en financiën (Hooge, 1998; Bronneman-Helmens, 2011). Er wordt nadrukkelijk gesproken over het terugdringen van autonomie op onderwijsinhoudelijk gebied onder meer door middel van het centraal vastleggen van eindtermen (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen, 1988).

Het is dan de vraag wat de te verwachten doorwerking is van autonomievergroting; het ligt niet in de rede dat het curriculum, de onderwijsmethoden en het primaire proces veranderen onder invloed van autonomievergroting ten aanzien van personeelszaken, financiën en huisvesting. In het meest gunstige geval heeft autonomievergroting invloed op besluitvorming, evaluatie, supervisie en taakverdeling binnen de school (Karsten, 1999). Maar zelfs in het meest gunstige geval is het de vraag of en op welke manier autonomievergroting de geleverde kwaliteit en de prestaties van leerlingen beïnvloedt.

Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs

Het is dan ook niet verwonderlijk dat voor het idee dat autonomievergroting de prestaties van leerlingen positief beïnvloedt, empirische evidentie ontbreekt (Karsten, 1999). Zo beschrijven Peeters et al. (2013) in hun reviewstudie van het beleidsonderzoek naar 'educational governance tussen 2009-2012' dat nog steeds niet empirisch is vastgesteld dat autonomie en lumpsumfinanciering de kwaliteit van het onderwijs positief beïnvloeden. Zij spreken zelfs van een 'mythe' dat autonomie zou leiden tot professionalisering en zelfregulering, en daarmee tot verbetering van de onderwijskwaliteit en de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

Daarbij komt de vraag in hoeverre onderwijsinstellingen de vrijheid zullen nemen om de schoolorganisatie op een nieuwe wijze te structureren. Uit organisatie-literatuur weten we dat organisatiedesign sterk bepaald wordt door de omgeving (Meyer & Scott, 1983; Meyer & Rowan, 2006). Zonder hier al te diep op in te gaan is het goed om te beseffen dat scholen een stevige institutionele inbedding hadden en hebben, waardoor er van de ontwikkelingen rond de onderwijsinstellingen waarschijnlijk een sterkere invloed uitgaat. Denk bijvoorbeeld aan schaalvergrotingsoperaties en actuele dilemma's in krimpregio's. Deze voorbeelden laten zien dat de gesuggereerde vrijheid om tot een gewijzigde organisatiestructuur te komen, wat te wild gedacht is. Deze conclusie wordt in 1994 in het eindrapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs 'Zicht op kwaliteit' ook getrokken. Geconcludeerd wordt in het eindrapport dat het innovatievermogen van de scholen in het basisonderwijs overschat is en dat sinds de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs (WBO) in 1985 veel doelstellingen nog niet gerealiseerd zijn.

### **Verzelfstandiging van openbaar onderwijs en meer invloed voor stakeholders**

Vanuit het streven naar autonomievergroting van scholen en het gegeven dat gemeenten meer taken krijgen ten aanzien van scholen, werd het noodzakelijk geacht het bestuursmodel voor openbare scholen te heroverwegen (TK 1994-1995, 24 138, nr. 3). Vanaf 1996 is daarom aan scholen die aanvankelijk bestuurd werden door de gemeente, de mogelijkheid tot verzelfstandiging geboden (*Staatsblad* 1996, nr. 580). Op deze manier kan de gemeente zich ontdoen van haar dubbelrol als lokaal bestuur en bevoegd gezag (WPO, 1996). Voor de scholen geldt dat zij met deze wijziging een schoolbestuur in het leven kunnen roepen dat zich volledig op zijn taak kan concentreren. Andere argumenten voor verzelfstandiging zijn het versterken van de ouderparticipatie, het beëindigen van nauwe belemmerende banden met de lokale politiek, het revitaliseren van de publieke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het onderwijs in algemene zin en het bieden van de mogelijkheid een impuls te geven aan de onderwijskwaliteit en een doelmatiger beheer van de school (TK 1994-1995, 24 138, nr. 3).

Bij deze nieuwe vorm van autonomie paste het niet om gedetailleerde wettelijke deugdelijkheidseisen op te leggen. Een beter passende sturing, zo werd gedacht, was om schoolbesturen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Deze gedachte zien we ook terug in het onderwijs-

beleid in Nieuw-Zeeland, Spanje en Portugal (Karsten, 1999; Higham & Earley, 2013). Om scholen aan te kunnen spreken en controle te houden op de onderwijskwaliteit werd ingezet op het uitbouwen van de relaties van scholen met actoren en belanghebbenden zoals de Inspectie van het Onderwijs, de sectorraad, ouders, besturenorganisaties, koepelorganisaties, belanghebbenden en de media (Bush & Gamage, 2001, zie ook Bekkers, 2009; Wet goed onderwijs, goed bestuur, 2010). Hierdoor ontstond, zo was de gedachte, een gemeenschappelijke zorg voor onderwijskwaliteit en een systeem van *checks and balances* in de controle op en verantwoording over onderwijskwaliteit. Dit was gebaseerd op het idee dat stakeholders de kwaliteit van het onderwijs bepalen en kunnen helpen verbeteren.

In het primair onderwijs wordt bij stakeholders vooral aan de ouders gedacht (Karsten, 1999). Het onderwijs heeft echter meer doelen dan wat ouders belangrijk vinden; denk bijvoorbeeld aan sociologische, culturele, ideologische en economische vraagstukken, zoals het creëren van gelijke kansen en toelevering aan de arbeidsmarkt. Het is daarom de vraag of ouders deze rol, die hen werd toegedacht door de beleidsmakers, wel volledig kunnen waarmaken.

Op dit moment zien we in de eis tot het voeren van een horizontale dialoog nog steeds dit idee van bevragen van actoren in de omgeving terug. Maar de invulling van het begrip stakeholder is breder geworden. Scholen moeten onderdeel gaan uitmaken van een bredere netwerkstructuur, waarin kwaliteitsontwikkeling nadrukkelijk wordt gestimuleerd (zie bijv. Ehren & Honingh, 2012). Op deze wijze is het niet alleen de centrale overheid die 'druk' uitoefent op de school, maar worden andere actoren ook geacht deze taak (verantwoordelijkheid) op zich te nemen.

Wat is er terechtgekomen van dit beleid? Hierover zijn enkele noemenswaardige zaken te melden.

Ten eerste, het verzelfstandigingsproces van openbare scholen is rond 2000 op gang gekomen. Op dit moment is meer dan 90% van de openbare scholen in het primair onderwijs verzelfstandigd (vgl. Pranger et al., 2008; CBS, 2008). Recent onderzoek naar verzelfstandigde basisscholen laat zien dat de dubbelrol van de gemeente inderdaad verdwenen is, maar dat de betrokkenheid van ouders niet is toegenomen (Van Thiel & Verheij, 2013). Respondenten in dit onderzoek geven overigens aan dat de onderwijskwaliteit niet veranderd is sinds of door de verzelfstandiging. Dit oordeel berust deels op hun eigen waarneming, maar ook op bijvoorbeeld inspectierapporten.

Ten tweede, de samenwerking tussen scholen en andere partijen in het netwerk maar met name de Inspectie is onder druk komen te staan door de openbaarmaking van inspectiebevindingen in dagblad *Trouw* in 1997. Dat had namelijk vergaande consequenties voor de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs. Tot die tijd werden scores en sterke en zwakke punten van scholen niet openbaar gemaakt. Nu openbaar werd dat er grote verschillen bestaan tussen scholen, is de aandacht voor de prestaties van individuele scholen sterk toegenomen (zie ook Mertens, 2008; Beukenholdt & Dietvorst, 2011; Smeets & Verkroost, 2011). De recente rechterlijke uitspraak over het openbaar maken van alle CITO-scores

Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs

(NRC Handelsblad, 2013) zal naar verwachting deze druk nog verder doen toenemen.

Ten derde, een aantal recente affaires in het bredere onderwijsveld heeft de aandacht van de politiek en de media getrokken. Zo ging het bij Hogeschool Inholland mis bij afstudeertrajecten, de VU kampte met een vertrouwenscrisis en financieel mismanagement nekte Amarantis. Hoewel zich in het primair onderwijs nog geen incidenten hebben voorgedaan, beschouwen we voorgaande incidenten wel als aanwijzing voor het feit dat de balans tussen autonomie en controle in het onderwijsveld (en dus ook in het primair onderwijs) op dit moment (nog) niet goed is (vgl. Onderwijsraad, 2013b). Bij de politiek hebben dit soort incidenten in elk geval geleid tot een wens tot meer controle en interventiemogelijkheden.<sup>2</sup>

### Implicaties voor autonomie

De toegenomen aandacht voor onderwijskwaliteit door bovengenoemde ontwikkelingen heeft geleid tot een reeks van maatregelen die vooral ingrijpen op het onderwijsinhoudelijke proces (Bronneman-Helmers, 2011; Onderwijsraad, 2013a). Vooral de focus van de Inspectie van het Onderwijs heeft geleid tot een verdere inperking van de onderwijsinhoudelijke autonomie. Het gaat daarbij niet langer om toezicht vooraf op de naleving van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden, maar om het (vooraf, tijdens en achteraf) beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs. Deze vorm van toezicht gaat uit van het idee dat schoolbesturen gemotiveerd zijn om de onderwijskwaliteit binnen hun school of scholen te verbeteren en vanuit deze ambitie gebaat zijn bij een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem. Van de Inspectie wordt gevraagd om behulpzaam te zijn waar de onderwijskwaliteit niet aan de maat is om zo de kwaliteitszorg binnen de onderwijsinstellingen verder te ontwikkelen. Hier zien we dus een vorm van toegenomen 'bemoeienis' met de invulling van het onderwijsinhoudelijke proces, die in de praktijk een inperking betekent van de autonomie van de onderwijsinstelling.

Ook het gebruik van inspectiekaders – sinds de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) – waarin kwaliteitsaspecten worden geconcretiseerd, zorgen voor een verdere inperking van de autonomie ten aanzien van het onderwijsproces en de onderwijsuitkomsten (artikel 10 jo. artikel 12 WOT). In de praktijk blijken deze kaders namelijk een sterk sturend effect te weeg te brengen binnen scholen (zie Onderwijsraad, 2013a). Anticiperend op het feit dat de inspectie deze kaders hanteert, richten onderwijsinstellingen zich op deze aspecten om te voorkomen dat zij geconfronteerd worden met meer intensieve vormen van toezicht of negatieve publiciteit.

En daar waar eerdere pogingen, in de jaren negentig, om leerdoelen voor leerlingen te formuleren nog faalden (zie voor de discussie over eindtermen en

2 Zie ook het recente advies van de Raad van State W05.13.0173/I over de aanwijzingsbevoegdheid in andere onderwijssectoren naar aanleiding van financieel-bestuurlijke problemen bij Amarantis.



Marlies Honingh & Sandra van Thiel

kerndoelen Bronneman-Helmers, 2011), is het onlangs wel gelukt om minimum leerresultaten op te stellen met bijbehorende interventiemogelijkheden voor de rijksoverheid in het geval scholen niet aan deze eisen voldoen (Wet goed onderwijs, goed bestuur, inwerkingtreding 2010). In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hierover (TK 2008-2009, 31 828, nr. 3) werd gesteld dat het nodig is om vanwege de toenemende ruimte van schoolbesturen te komen tot mogelijkheden om te interveniëren bij slecht onderwijs of slecht bestuur.

Op andere terreinen, met name bedrijfsmatige aspecten en intern beleid, is de autonomie van scholen en schoolbesturen echter niet ingeperkt. Zo zijn er geen verzelfstandigingen teruggedraaid (zoals wel in andere sectoren dan het onderwijs is gebeurd, Van Thiel, 2002).

### **Conclusie: van kwaliteit als doel naar kwaliteit als middel**

In deze bijdrage hebben we laten zien dat het bevorderen van onderwijskwaliteit in de jaren tachtig als argument gebruikt werd voor autonomievergroting in het onderwijs, maar dat in de jaren daarna de autonomie die daadwerkelijk nodig is om tot veranderingen of verbeteringen van onderwijsinhoudelijke processen te komen – de onderwijsinhoudelijke autonomie – juist ingeperkt werd. De centrale overheid heeft hier zowel direct, via het vaststellen van kerndoelen, als meer indirect, via de Inspectie van het Onderwijs, een stevige vinger in de pap gekregen.

Dit duidt volgens ons meer op een omslag in het beleidsdenken dan een stelselwijziging. Bovendien heeft die omslag meer te maken met het kwaliteitsbegrip dan met het autonomiebegrip. Autonomie van schoolbesturen is nog steeds een centraal begrip in het rijksbeleid ten aanzien van het onderwijs, zie bijvoorbeeld recent de Wet goed onderwijs, goed bestuur (2010). Op het gebied van de bedrijfsvoering en intern beleid, zoals bijvoorbeeld personeelsbeleid, blijven scholen en schoolbesturen onverminderd autonoom. De huidige invulling van kwaliteitseisen gaat echter veel verder dan de vroegere deugdelijkheidseisen. Daar waar de overheid zich voorheen verre hield van ingrijpen in het onderwijsinhoudelijke proces, neemt zij nu tal van maatregelen om dat juist wel te kunnen doen.

Deze nieuwe maatregelen bouwen voort op de fundamentele van het eerdere beleid, doordat de autonomie van schoolbesturen gehandhaafd blijft. In het huidige beleid zien we zelfs pogingen om onderwijsbesturen aan te sporen hun bestuurskracht nog verder te ontwikkelen en hun functioneren te professionaliseren. En dat ondanks het voortdurende gebrek aan empirische evidentie voor de veronderstelde (positieve) relatie tussen autonomie en kwaliteit. Het zou daarom goed zijn als er representatief en systematisch onderzoek komt naar de effecten van autonomievergroting in het onderwijs, als input voor een gedegen onderbouwing van nieuw beleid.



Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs

## Literatuur

- Bekkers, V. J. J. M. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 21(1), 5-25.
- Beukenholdt, M.A. & Dietvorst, C. (2011). *Onderwijsinspectie onder druk*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbeleid. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Bush, A., & Gamage, D. (2001). Models of self-governance in schools: Australia and the United Kingdom. *The International Journal of Educational Management*, 15(1), 39-44.
- CBS (2008). *Verzelfstandiging openbare scholen zet flink door*. Webmagazine, maandag 26 mei. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-90123-wk.htm>.
- Ehren, M. C. M., & Honingh, M. E. (2012). Risk-based school inspections in the Netherlands: A critical reflection on intended effects and causal mechanisms. *Studies in Educational Evaluation*, 37(4), 239-248.
- Higham, R., & Earley, P. (2013). School autonomy and government control: School leaders' views on a changing policy landscape in England. *Educational Management Administration & Leadership*, 41(6), 701-717.
- Hooge, E. H. (1998). *Ruimte voor beleid*. Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- Idenburg, Ph. I. (1960). *Schets van het Nederlandse schoolwezen*. Groningen: J.B. Wolters.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal Education Reform in The Netherlands. *Comparative Education*, 35(3), 303-317.
- Mertens, F. (2008). *Aantekeningen en fragmenten over de ontwikkeling van het toezicht op het Onderwijs*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Meyer, H. D., & Rowan, B. (2006). *The new institutionalism in education*. Albany: State University of New York Press.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). *Organizational environments: Rituals and rationality*. Beverly Hills: Sage.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1981). *Kwaliteit van het onderwijs, algemene aspecten van de kwaliteitsbepaling*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. (1988). *De school op weg naar 2000; Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- NRC. (2013, 4 september). Rechter: scholen moeten Cito-scores openbaar maken. *NRC Handelsblad*.
- Onderwijsraad. (2000a). *Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2000b). *Achtergrondstudie bij Deregulering met beleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2002). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2013a). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad. (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Peeters, R., Hofman, R. H., & Frissen, P. H. A. (2013). *Het ongemak van autonomie; Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. Den Haag/Groningen.

Marlies Honingh & Sandra van Thiel

- Pranger, R. et al. (2008). *Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs: een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk*. Tilburg, IVA.
- Smeets, G., & Verkroost, J. (2011). *Selectief en slagvaardig; werken met de WOT (2000-2010)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Storimans, Th. (2011). Goed bestuur en onderwijskwaliteit in primair en speciaal onderwijs. In: M.A. Beukenholdt & C. Dietvorst (Eds). *Onderwijsinspectie onder druk* (pp. 49-68). Den Haag: Boom Lemma.
- Thiel, S. van. (2002). Lokale verzelfstandiging; vormen, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. *Beleidswetenschap*, 16(1), 3-31.
- Thiel, S. van, & Verheij, J. (2013). *Verzelfstandiging in het openbaar basisonderwijs in Nederland: respondentenrapport van een onderzoek onder 157 gemeenten en 621 scholen*. Nijmegen, mei 2013.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (1918-1919). nr. 428/3. 'Memorie van toelichting Lager-Onderwijswet'.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (1983-1984). 27 931, nr. 9. 'Deregulering van overheidsregelingen. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen'.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (1985-1986), 19 200, Hoofdstuk VIII, nr. 63. (Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1985). 'Minder regels meer ruimte'.)
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (1994-1995), 24 138, nr. 3.
- Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: *Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent School*. *Journal of School Choice*, 4 (4), 398-417.
- Wet goed onderwijs, goed bestuur. *Staatsblad* 2010, nrs. 80 en 282. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Wet op het onderwijstoezicht (WOT). *Staatsblad* 2002, nrs. 302 en 568. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Wet op het primair onderwijs (WPO). *Staatsblad* 1996, nr. 580. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.