

## 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://hdl.handle.net/2066/111752>

Please be advised that this information was generated on 2019-12-06 and may be subject to change.

# ONDERWIJSTOEZICHT IN EEN POLYCENTRISCH STURINGSMODEL

## DILEMMA'S BIJ HET VASTSTELLEN EN VERBETEREN VAN DE ONDERWIJSKWALITEIT

Het beleid dat ten grondslag ligt aan onderwijstoezicht is de afgelopen jaren gewijzigd. De behoefte om toezicht efficiënter te organiseren en de toezichtlast te verminderen, is gepaard gegaan met een groeiende aandacht voor opbrengsten, toegevoegde waarde van het onderwijs en zwaardere sancties voor scholen met langdurig achterblijvende opbrengsten. Van schoolbesturen wordt verwacht dat zij de verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteitsontwikkeling en hierover verantwoording afleggen aan stakeholders en interne toezichthouders. Voor schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) hebben deze ontwikkelingen vergaande consequenties. In dit artikel beantwoorden we de vraag in hoeverre beide actoren invulling geven aan deze nieuwe wijze van besturen en toezien. We formuleren daartoe drie vragen: 1) welke rollen worden verondersteld van schoolbesturen en het externe onderwijstoezicht, 2) in hoeverre geven zij invulling aan deze rollen en 3) welke consequenties heeft een potentieel verschil in de ideaaltypische en feitelijke invulling van deze rollen voor de definitie en verbetering van onderwijskwaliteit?

**Marlies Honingh en  
Melanie Ehren<sup>1</sup>**

Dr M.E. Honingh is als universitair docent Bestuurskunde werkzaam aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dr M.C.M. Ehren is senior lecturer aan het Institute of Education van de University of London.

Sinds de implementatie van de *Wet op het Onderwijstoezicht* (WOT) (*Staatsblad*, 2002) in 2003 zijn de taken en functies van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) sterk veranderd. Waar de Inspectie in de periode tussen 1995 en 2005 nadrukkelijk inzette op schoolontwikkeling, kwaliteitszorg en het stimuleren van verbetering van de onderwijsprocessen is de aandacht nu voornamelijk gevestigd op opbrengsten van scholen (geaggregeerde leerresultaten). Leerresultaten vormen de belangrijkste informatiebron voor het risicogestuurde toezicht dat vanaf 2007 werd ingevoerd, waarbij de Inspectie vooral op scholen met onvol-

doende opbrengsten intensief toezicht houdt. Van de sector, en met name van schoolbesturen, wordt verwacht dat zij de kwaliteitsontwikkeling van scholen stimuleren (*Staatsblad* 2010, nrs. 80 en 282). In deze wet, die bekend is onder de naam *Goed Onderwijs, Goed Bestuur*, staat expliciet dat schoolbesturen in het primair onderwijs verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit. Van de besturen wordt eveneens verwacht dat zij intern toezicht instellen en functioneel scheiden van de bestuurlijke functie in de school (*Staatsblad* 2010 nrs. 80 en 282). Zoals blijkt uit de gereconstrueerde beleidstheorie van de wetswijziging rondom *Goed Onderwijs, Goed Bestuur* (Janssens & De Wolf, 2009) wordt er van besturen en toezichthouders verwacht dat zij sturen en zicht hebben op de kwaliteitsontwikkeling binnen de scholen; de schoolinterne kwaliteitszorginstrumenten die zij behoren te implementeren moeten bijdragen aan de onderwijskwaliteit en verbetering van scholen. Van de sectororganisaties, besturenorganisaties en stakeholders wordt verwacht dat zij de kwaliteitsontwikkeling ondersteunen en stimuleren. Een voorbeeld hiervan is de inzet van *vliegende brigades* en lokale netwerken die zwakke scholen helpen verbeteren. Als gevolg van deze expliciete gearticuleerde zorg voor schoolverbetering in de sector zouden scholen niet langer als *stand alone* organisaties moeten functioneren, maar onderdeel moeten uitmaken van een bredere netwerkstructuur, waarin kwaliteitsontwikkeling nadrukkelijk wordt gestimuleerd (zie bijvoorbeeld Ehren & Honingh, 2012).

De nadruk op kwaliteitsontwikkeling vanuit een breder netwerk rond de school past binnen de beleidstheorie in het onderwijs waarbij niet langer

één actor stuurt, maar waarbij sturing plaatsvindt vanuit meerdere centra of actoren (zie bijvoorbeeld Mertens, 2006; Bekkers, 2009). Verondersteld wordt dat sturing veelal plaatsvindt in netwerken en ketens van relatief autonome maar wederzijdse afhankelijke actoren. De betrokken actoren zijn ten dele autonoom en kunnen zodoende hun eigen belangen en machtspositie verdedigen (Bekkers, 2009). Deze ontwikkeling in de richting van een meer

## Kwaliteitsontwikkeling in netwerken

polycentrische vorm van sturing is ook bekend als de transitie van *government* naar *governance* die ook in andere sectoren en landen onmiskenbaar heeft plaatsgevonden (e.g. Klijn, 2008).

Tegen deze sterk gewijzigde beleidscontext waarin een groter aantal actoren stuurt en van elkaar afhankelijk is, adresseren en beantwoorden we de volgende vragen: 1) welke rollen worden verondersteld van het externe onderwijstoezicht en schoolbesturen?, 2) in hoeverre worden deze rollen en verantwoordelijkheden op dit moment ingevuld? en 3) welke consequenties heeft een potentieel verschil in ideaaltypische en feitelijke invulling van deze rollen voor de definitie en verbetering van onderwijskwaliteit in de sector?

We beantwoorden deze vragen door eerst de veronderstelde posities en afhankelijkheden te beschrijven van de externe toezichthouder, interne toe-

zichhouders en schoolbesturen in de definiëring en verbetering van onderwijskwaliteit. Vervolgens bespreken we in welke mate deze posities op dit moment worden ingevuld door stil te staan bij de huidige mate van zelfregulering in het primair onderwijs. Tot slot gaan we in op de gevolgen van geconstateerde discrepanties in de rollen en afhankelijkheden van verschillende partijen voor de definiëring en verbetering van onderwijskwaliteit in de sector, in het

## Veranderingen in positie en werkwijze Inspectie en schoolbesturen

bijzonder voor wat betreft de relatie tussen onderwijsprocessen, output en onderwijskwaliteit. Voordat we afsluiten met enkele conclusies benoemen we mogelijke oplossingsrichtingen.

### Veronderstelde wijzigingen in posities en werkwijzen

De wijzigingen in de beleidstheorie van een monocentrische naar een polycentrische aansturing van (verbetering van) onderwijskwaliteit impliceren een omvangrijke wijziging in de positie en de werkwijze van de externe toezichthouder. Meer dan voorheen wordt van de Inspectie van het Onderwijs verwacht dat haar rol complementair is aan de horizontale verantwoordings- en verbetermechanismen in en om de school, waarbij de nadruk ligt op het verbinden van de interne kwaliteitszorg en het extern toezicht (zie ook ministerie van BZK, 2005; Power, 2004). In

de praktijk betekent dit dat Inspectie haar werkwijze zou moeten aanpassen aan het vermogen tot zelfregulering van een school of schoolbestuur, aan de arrangementen voor kwaliteitsontwikkeling in en om de school en aan de kwaliteitsdefinitie die in de school wordt gehanteerd.

Een grote nadruk op kwaliteitsontwikkeling van scholen in een polycentrisch netwerk vergt tegelijkertijd een grote mate van zelfregulering en professionalisering van het schoolbestuur, de school en de actoren in de omgeving van de school. Het schoolbestuur zou als de primaire actor zorg moeten dragen voor het stimuleren van kwaliteitsontwikkeling, het creëren van condities die bijdragen aan kwaliteitsverbetering en het implementeren van kwaliteitszorgsystemen. Van de actoren rond het bestuur, zoals de interne toezichthouder wordt verwacht dat zij toezien op de kwaliteit van het onderwijs en waar nodig ingrijpen. Stakeholders rond de school, zoals ouders, zouden middels de publicatie van jaarverslagen en andere vormen van informatievoorziening geïnformeerd moeten worden over de kwaliteit van de school en via inspraak en medezeggenschap verbeteringen moeten signaleren. Het is vervolgens de taak van de Inspectie om op passende wijze toezicht te houden, de kwaliteit van het onderwijs vast te stellen en door haar bevindingen te publiceren de scholen en stakeholders verder te motiveren om onderwijskwaliteit te borgen en te verbeteren.

Deze gewenste wisselwerking tussen zelfregulering van de onderwijssector en het externe toezicht dwingt de Inspectie haar werkwijzen te differentiëren en aan te sluiten bij de kwaliteitszorg en het interne toezicht in scholen,

en de kwaliteitsdefinitie die scholen en schoolbesturen daarbij hanteren. De vraag is of de Inspectie hiertoe in staat is gezien de huidige (beperkte) zelfregulering in de sector.

### Zelfregulering in het primair onderwijs

Op dit moment is er geringe evidentie voor de aanwezigheid van een hoge mate van zelfregulerend vermogen in het Nederlandse primaire onderwijs, hoewel er in het afgelopen jaar wel aanwijzingen voor verbeteringen zijn. Eén van de kernaspecten en indicatoren voor zelfregulering is de interne kwaliteitszorg in scholen. Goed functionerende zelfevaluaties en kwaliteitszorg stellen scholen en schoolbesturen in staat om de kwaliteit van hun onderwijs structureel in beeld te brengen en te verbeteren. Uit het onderwijsjaarverslag van 2010-2011 blijkt dat de kwaliteitszorg in het primair onderwijs verbeterd is ten opzichte van het voorgaande jaar, en dat scholen planmatiger werken aan verbeteractiviteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2012). De tweede meting van de monitor *Goed Bestuur in het primair onderwijs* toont ook aan dat besturen ten opzichte van de eerste meting najaar 2010 meer zicht hebben op de onderwijskwaliteit en ook frequenter denken bij te kunnen dragen aan verbetering van de onderwijskwaliteit. Toch scoort maar 47 procent van de scholen voldoende op alle vier door de IvHO beoordeelde indicatoren van kwaliteitszorg (Inspectie voor het Onderwijs, 2012, p. 63) en blijken jaarverslagen en zelfevaluaties van scholen beperkte informatie over de onderwijskwaliteit in de school te bevatten (Smeets & Verkroost, 2011). Uit de evaluatie van de WOT in 2007 (ibid.) blijkt ook dat er grote verschillen zijn tussen scholen in de ontwikkeling van intern toezicht

en de mate van kwaliteitsborging in de school waardoor de Inspectie veelal in haar toezicht geen gebruik kon maken van de jaarverslagen en officiële verantwoordingsdocumenten van scholen (zie ook Vanhoof & Van Petegem, 2009). Zelfregulering in scholen en van de sector blijkt beperkt waardoor ook de veronderstelde mechanismen van polycentrische sturing en toezicht beperkt tot stand komen.

### Huidige werkwijze van de Inspectie

De Inspectie hanteert op dit moment een werkwijze waarbij zij, met behulp van risicogestuurd toezicht, haar werkwijze aanpast op de opbrengsten van een school (de leerprestaties) met behulp van gestructureerde kaders en

## Wisselwerking tussen zelfregulering en extern toezicht

criteria. Met behulp van een *early warning* analyse van de leerresultaten, jaarverslagen en signalen uit de media worden potentieel zwakke en zeer zwakke scholen geïdentificeerd waarop aanvullende toezichtactiviteiten worden ingepland, zoals in eerste instantie een gesprek met het schoolbestuur en daarna eventueel een onderzoek op de school (Inspectie van het Onderwijs, 2010). In dit onderzoek wordt vooral de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen beoordeeld aan de hand van een (door de Inspectie) vastgesteld kader van kwaliteitsaspecten en deugdelijkheidseisen die in de sectorwetten en de *Wet op het onderwijstoezicht* zijn be-

schreven. Naar aanleiding van dit onderzoek moeten schoolbesturen een verbeterplan opstellen voor hun zwakke of zeer zwakke school waarin zij de punten adresseren die de Inspectie als zwak heeft beoordeeld. Het plan wordt

waarbij de opvattingen van de externe toezichthouder over onderwijskwaliteit, met een nadruk op opbrengsten, centraal blijven staan. Dat zou er in de toekomst toe kunnen leiden dat bestuurders, managers en docenten worden geprikkeld om zich uitsluitend te richten op het verbeteren van de leerprestaties volgens de normen van Inspectie. Het risico hiervan is een versmalling van het kwaliteitsbegrip tot de leerprestaties van scholen waarbij er weinig stimulans wordt gegeven voor de ontwikkeling van andere en wellicht ook bredere kwaliteitsopvattingen uitgaande van de onderwijsprocessen, contexten en kwaliteitsarrangementen in en van een school.

## Belang van brede kwaliteitsdefinities

door Inspectie getoetst en gemonitord en de Inspectie spreekt het schoolbestuur (in plaats van de schooldirecteur) aan op de kwaliteit (en verbetering) van de opbrengsten en leerprestaties van haar scholen; de Inspectie kan sancties opleggen wanneer deze langdurig onder de maat zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2009).

### Consequenties van huidige zelfregulering en positionering van de Inspectie voor kwaliteit

De beperkte zelfregulering in het primair onderwijs en het beperkte *toezicht op maat* hebben een aantal mogelijke consequenties. Allereerst verwachten we dat de beoogde discussie tussen actoren in en om de school, en tussen de school(besturen) en de Inspectie over gedifferentieerde kwaliteitsdefinities in de school voorlopig uitblijft. De landelijke invulling van kwaliteitsdefinities en kwaliteitskaders in de beoordeling van scholen, het vaak ontbreken van arrangementen voor kwaliteitsontwikkeling op lokaal niveau en de beperkte uitnodiging aan scholen om eigen definities te formuleren en in het externe toezicht te laten toetsen impliceren een inperking van het kwaliteitsbegrip,

Het belang van een brede definitie van kwaliteit van scholen, waarin ook onderwijsprocessen worden beschreven, kan onder andere worden gevonden in de schooleffectiviteitsliteratuur. Deze literatuur laat zien dat, naast het beoordelen van productiviteit en effectiviteit in termen van opbrengsten, ook de context, input en procesfactoren van belang zijn voor kwaliteitsborging en de kwaliteitsverbetering van het onderwijs (Scheerens & Bosker, 1997; Ten Bruggencate, 2009). De onderliggende gedachte hierbij is dat de context van een school van invloed is op de invulling die een school geeft aan kwaliteit en dat de input van de school (de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen) ook zou moeten bepalen hoe de school haar onderwijsprocessen vorm geeft. Deze kwaliteitsdefinitie van scholen kan daardoor per school verschillen en houdt rekening met de hoge mate van complexiteit waardoor de relatie tussen proces en product in het onderwijs wordt gekenmerkt. Anders dan in de meer technische sectoren waarbij het product een logische en voorspelbare

uitkomst is van een productieproces, zijn in het onderwijs en bij leren in bredere zin soortgelijke voorspellingen nagenoeg onmogelijk als gevolg van wat wordt omschreven als de *provisiologica* (dwingende wezenskenmerken) van het onderwijs en leerprocessen. Eén van die wezenskenmerken is dat onderwijs een coproduct is (zie bijvoorbeeld Porter, 2011; Honingh, 2008). Kenmerkend hieraan is de vereiste samenwerking en interactie tussen degene die onderwijst en onderwezen wordt. Daarmee zijn de opbrengsten (leerresultaten en leerprestaties) van de interactie tussen de leerling en de docent maar ten dele voorspelbaar. Een tweede wezenskenmerk van onderwijs is dat leerprestaties van de leerlingen een persoonlijk karakter hebben en zodoende ook in sterke mate afhankelijk zijn van de afkomst en thuissituatie van leerlingen.

Vanwege het samenspel van deze factoren is het beschrijven van succesfactoren die leiden tot de gewenste uitkomsten in het onderwijs soms problematisch. Zo weten we dat bij het voorspellen of verklaren van onderwijsleeropbrengsten en het beschrijven van succesfactoren die leiden tot de gewenste uitkomsten niet alleen rekening gehouden moet worden met de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen maar ook met tal van factoren zoals compositie van de klas, de achtergrondkenmerken van de leerling en de docent. Echter, zelfs wanneer al deze factoren worden meegewogen blijft er nog veel onverklaarde variatie over (zie bijvoorbeeld Ten Bruggencate, 2009). Als gevolg hiervan zijn ook de factoren die van invloed zijn op de uiteindelijke opbrengsten niet eenvoudig te voorspellen, in kaart te brengen of zelfs te beïnvloeden door de docent en anderen. Deze complexe verhouding tussen proces en product,

en de constatering dat onderwijskwaliteit deel uitmaakt van een dienstverlening die meervoudig gedefinieerd kan worden en contextgebonden is, maakt

## Relatie tussen proces en product binnen het onderwijs complex

het lastig om proces en product afzonderlijk te beoordelen

Het simplificeren van prestaties en hanteren van eenzijdige meetbare uitkomsten kan zelfs leiden tot onwenselijke gevolgen zoals ritualisme, bureaucrativering en een eenvormig beeld van kwaliteit, zo blijkt uit onderzoek naar (bij)effecten van prestatiemeting (Behn, 2003; Bevan & Hood, 2006; De Bruijn, 2008; Van Thiel & Leeuw, 2002; Braithwaite, Makkai, & Braithwaite, 2007). Meer specifiek in het onderwijsstoezicht zijn ook verschillende vormen van strategisch gedrag en neveneffecten bekend. De Wolf en Janssens (2007) benoemen neveneffecten als bedoeld en onbedoeld gedrag van scholen waarbij bedoeld strategisch gedrag verwijst naar fraude en het manipuleren van verantwoordingsinformatie. Onder onbedoeld strategisch gedrag wordt een sterke gerichtheid op de beoordelingskaders van de Inspectie verstaan. Een mogelijk gevolg van een te grote gerichtheid op toezichtkaders zijn tunnelvisie, *teaching to the test* en een gebrek aan innovatie binnen de onderwijsinstelling. Voorgaande laat zien dat een nauwe opvatting van kwaliteit



zekere negatieve effecten kan hebben in de relatie tussen de toezichthouder en het toezichtobject en mogelijk ook op de uiteindelijke kwaliteit van het onderwijs. Een eenzijdige gerichtheid op de normering van Inspectie kan daarnaast ook tot gevolg hebben dat de prikkel om zaken ter discussie te stellen en om te leren in de praktijk teniet gedaan worden. Wanneer onderwijsinstellingen niet in staat zijn om verder te kijken dan naar de minimumeisen die gesteld worden, kan dit leiden tot kwa-

## Nauwe kwaliteitsopvattingen leiden tot strategisch gedrag

liteitsverlies en gemakzucht (zie ook de eerdere opmerkingen over tunnelvisie). De dialoog over mogelijke verbeteringen en het leren van Inspectiefeedback over zwakke punten in de onderwijskwaliteit wordt dan in zekere zin naar de achtergrond verschoven. Er vindt immers een duidelijke beoordeling plaats waarbij de Inspectie een harde lijn kan volgen en sanctionerend kan optreden. Bestuurders zullen niet direct geneigd zijn om het achterste van hun tong te laten zien en met de toezichthouder te willen bespreken waar zij tegen aanlopen in de uitvoering van hun werk.

### Hoe verder?

Hoe kunnen we er nu voor zorgen dat de nieuwe polycentrische sturing van het onderwijs haar belofte ten aanzien van kwaliteitsontwikkeling waarmaakt en scholen invulling kunnen geven aan een brede kwaliteitsdefinitie, hun leerprestaties verbeteren en

de Inspectie een complementaire rol inneemt en vooral functioneert als *last resort* voor scholen die onder de maat presteren?

Om te beginnen is een kritische kanttekening ten aanzien van polycentrische sturing op zijn plaats. Uit onderzoek in andere (onderwijs)sectoren blijkt dat volledige zelfregulering maar zelden tot stand komt en dat er vaak een verticaal element, zoals het hanteren van centraal vastgestelde codes voor goed bestuur, nodig is om deze zelfregulering af te dwingen. Deze vorm van wettelijke conditionering (door Schillemans, 2007, getypeerd als *in de schaduw van de macht*) past bij een onderwijssector die nog niet tot volledige volwassenheid is gekomen. Barber (2004) beschrijft bijvoorbeeld dat de veronderstelde mechanismen rond toezicht en het gebruik van jaarverslagen pas werken op het moment dat de sector een zekere mate van volwassenheid bereikt heeft. Deze volwassenheid is nodig om een continue schoolontwikkeling en verbetering te garanderen en vraagt een omslag in het denken en handelen van docenten, bestuurders en schoolleiders. De sleutelwoorden die volgens Barber (2004) leiden tot de noodzakelijk geachte volwassenheid zijn: het stellen van hoge eisen, inspelen op de bestaande (lokale) situatie en *informed professionalism* van docenten en bestuurders. Wanneer een sector er niet in slaagt een zekere mate van volwassenheid te bereiken dan zal het niet mogelijk zijn om in het toezicht gebruik te maken van de kwaliteitszorginstrumenten van de school en jaarverslagen.

Een terugkerende vraag is die naar de prikkels in het huidige systeem die de noodzakelijk geachte volwassenheid stimuleren. Deze vraag is zowel van toepassing op scholen die goed door



de risicoanalyse heen komen als voor scholen die het minder goed doen. De noodzaak om deze vraag breed te stellen schuilt wederom in het feit dat de relatie tussen proces en product binnen het onderwijs complex is en dat goede opbrengsten niet direct betekenen dat de beïnvloedbare processen succesvol of optimaal verlopen zijn. Daarmee komen we terug bij de vraag in hoeverre het complexe karakter van onderwijsleerprocessen in voldoende mate verdisconteerd is in het besturings- en toezichtarrangement, en in de taken die schoolbesturen, scholen, interne toezichthouders, stakeholders en de Inspectie van het Onderwijs in dat arrangement innemen. Blijken de actoren op lokaal niveau aan te sluiten bij de landelijke kaders, of handelen zij waar mogelijk op basis van de lokale situatie, visie op onderwijskwaliteit? Benaderen de actoren onderwijskwaliteit vanuit een meervoudig perspectief? Of is de blikrichting van lokale actoren en het intern toezicht identiek aan die van het verticale toezicht? Op het moment dat lokale actoren in en om de school geen visie op goed onderwijs expliciteren en implementeren ontbreekt een belangrijke impuls tot verbetering van onderwijskwaliteit. Het ontbreken van zo'n impuls zal in de huidige situatie van risicogestuurd toezicht (waarbij de opbrengsten van de school de belangrijkste informatiebron vormen) pas aan het licht komen wanneer de opbrengsten verslechteren en de onderwijsinstelling niet meer succesvol door de risicoanalyse komt. Het mag duidelijk zijn dat zo'n situatie onwenselijk is en voorkomen zou moeten worden.

### Conclusie en discussie

Deze reflectie gaat vooral in op het samenspel van, en de afstemming tussen actoren die vereist is voor het functi-

oneren van polycentrische sturing. In het primair onderwijs zien we opvallend genoeg dat er wel sprake is van afstemming tussen de actoren, maar dat deze afstemming, zeker wat betreft de onderwijskwaliteit, nog vooral gericht is op centraal opgestelde (monocentrische) kaders. Ook heeft zelfregulering in de sector nog beperkt tot nieuwe kwaliteitsdefinities en arrangementen voor kwaliteitsborging geleid.

Toch blijft het relevant om, gezien de complexe proces-outputrelatie in het onderwijs, binnen de sector de vraag te agenderen welke actor(en) in de toekomst grip zullen moeten hebben op de kwaliteit van de (onderwijsleer)processen binnen de onderwijsinstellingen. Zijn dit de interne toezichthouders, de bestuurders of toch het externe toezicht? Op dit moment lijkt een extra prikkel hier op zijn plaats. Een mogelijkheid om ruimte te bieden voor een bredere kwaliteitsdefinitie en om arrangementen voor kwaliteitsontwikkeling te stimuleren, is wellicht door in het externe toezicht minder prescriptief te zijn en te werken met open normen waarbij scholen de mogelijkheid krijgen om hun eigen kwaliteitsdefinitie te laten 'toetsen'. Deze meer gedifferentieerde benadering stelt echter ook enkele eisen aan de communicatie tussen de school en de Inspectie. Binnen deze benadering zijn openheid en dialoog twee belangrijke vereisten. Wanneer de processen en keuzen besproken worden in een sfeer van beoordeling en sancties dan is het gebruik van open normen minder bruikbaar en voor de hand liggend.

Daarnaast zijn ook Barbers aanbevelingen om zelfregulering te motiveren door middel van wettelijke conditionering en *informed professionalism*

relevante aangrijpingspunten voor het optimaliseren van polycentrische sturing. Vooralnog is er een wereld te winnen en is het zaak de ontwikkelingen in het primair onderwijs op de voet te volgen.

## Noot

- I Beide auteurs danken dr. Marieke van Genugten voor haar waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit essay.

## Literatuur

- Barber, M. (2004). The virtue of Accountability: System redesign, Inspection, and Incentives in the Era of Informed Professionalism. *Journal of Education*, 185(1), 1-38.
- Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bekkers, V.J.J.M. (2009). Sturing van het onderwijs: over de (on)mogelijkheid van een robuuste sturingsconceptie. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR)*, 2009(1), 5-25.
- Bevan, G. & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English Public Health Care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. (2007). *Regulating Aged Care; Ritualism and the New Pyramid*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bruggencate, G.C. ten (2009). *Maken schoolleiders het verschil? Onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten*. Academisch proefschrift. Enschede: Universiteit Twente.
- Bruijn, H. de (2008). *Managers en Professionals; Over management als probleem en oplossing*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- 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, 239-248.
- Honingh, M.E. (2008). *Beroepsonderwijs tussen Publiek en Privaat; een studie naar opvattingen en gedrag van docenten en middenmanagers in bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen in het middelbaar beroepsonderwijs*. Academisch proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Inspectie van het onderwijs (2009). *Toezichtkader PO/VO 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2010). *Risico-analyse, risico's in beeld*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsjaarverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G., & de Wolf, I. (2009). Analyzing the assumptions of a policy program: an ex-ante evaluation of 'Educational Governance' in the Netherlands. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 411-425.
- Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Mertens, F. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*. Oratie, TU Delft, 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2005). *Minder last meer effect: Zes principes van goed toezicht. De kaderstellende Visie op Toezicht II*. Den Haag: ministerie van BZK.
- Porter, D.O. (2011). Co-production and network structures in public education. In V. Pestoff, T. Brandesen, & B. Verschure (Eds.), *New Public Governance, the Third Sector and co-production* (pp.145-168). London: Routledge.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything. Rethinking the politics of uncertainty*. London: Demos.
- Scheerens J. & Bosker, R. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht; horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Smeets, G., & Verkroost, J. (2011). *Selectief en slagvaardig; werken met de WOT (2000-2010)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Staatsblad 2002, nrs. 302 en 568. *Wet op het onderwijsstoezicht*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Staatsblad 2010, nrs. 80 en 282. *Wet goed onderwijs, goed bestuur*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Thiel, S. van, & Leeuw, F.L. (2002). The performances Paradox in the Public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Vanhoof, J., & Van Petegem, P. (2009). Het combineren van interne en externe evaluatie in een kwaliteitszorgsysteem. Dansen op een slap koord. *Pedagogiek*, 29(3), 191-210.
- Wolf, I.F. de, & Janssens, J.G. (2007). Effects and side effects of inspection and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33(3), 379-396.