

Artikel

Group model building om de doorwerking van het vernieuwde toezicht in het onderwijs in beeld te brengen

Marlies Honingh, Marieke van Genugten en Cor van Montfort*

Met het vernieuwde toezicht wil de Inspectie van het Onderwijs (Ivho) besturen en scholen blijvend en nadrukkelijker stimuleren. Van onderwijsorganisaties wordt verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de onderwijskwaliteit in hun scholen. Bij de evaluatie van het vernieuwde toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (Ivho) hebben we een mixed methods-aanpak gehanteerd waarbij we kwantitatieve en kwalitatieve methoden hebben gecombineerd. Een belangrijk onderdeel van het kwalitatieve deel van het onderzoek werd gevormd door *group model building* (gmb), een methodiek uit de systeemdynamica. Deze methodiek maakt het mogelijk om de dynamiek die ontstaat binnen de onderwijsorganisaties als gevolg van het vernieuwde toezicht in beeld te brengen. In dit artikel geven we inzicht in de methodologische onderbouwing van het gebruik van gmb en laten we zien hoe we de uitkomsten van deze methodiek hebben gebruikt bij toetsing van de beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht. Daarmee bieden we inzicht in de waarde en bruikbaarheid van de methode van gmb om effecten van toezicht zichtbaar te maken. De methode van group model building helpt hierbij omdat (1) deze methodiek ruimte biedt om effectiviteit breed op te vatten en mee te nemen in de analyse en (2) gmb de mogelijkheid biedt om het systeem als geheel en de onderliggende interacties in beeld te krijgen.

Inleiding

Aan het vernieuwde toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (Ivho) ligt de ambitie ten grondslag om besturen en scholen blijvend en nadrukkelijker te stimuleren. ‘Wat gaat goed? Wat *kan* beter? En soms, wanneer de basiskwaliteit in het geding is, wat *moet* beter?’.¹ Uit deze ambitie wordt duidelijk dat van onderwijsorganisaties verwacht wordt dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de onderwijskwaliteit in hun scholen. De Ivho heeft zich de taak gesteld om bij deze wettelijke verantwoordelijkheid van onderwijsorganisaties aan te sluiten. Vanuit dit gegeven hanteert de Ivho het bevoegd gezag als aanspreekpunt in het toezicht. Vanuit het streven naar effectief toezicht, het hoofdthema van dit nummer van het Tijdschrift voor Toezicht, is het dan ook voor de hand liggend vragen te formuleren naar de doorwerking van het toezicht van de Ivho in de onderwijsorganisatie.

Om zicht te krijgen op de processen en interacties binnen de onderwijsorganisaties hebben we bij de evaluatie van het vernieuwde toezicht een *mixed methods*-aanpak gehanteerd.² We hebben kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals documentanalyses, interviews, observaties, *group model building* (gmb), gecombineerd met kwantitatieve methoden zoals vragenlijstonderzoek en secundaire analyses.

21

* Dr. M. Honingh is associate professor bij de Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit Nijmegen. Dr. M. van Genugten is associate professor bij de Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit Nijmegen. Dr. C. van Montfort is senior researcher bij de Vrije Universiteit Amsterdam en research fellow bij Tilburg University

1 Inspectie van het Onderwijs, *Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het voortgezet onderwijs*, Utrecht: Ivho 2017.

2 M. Honingh, M. Ehren, C. van Montfort, R. Blom, M. van Genugten & V. de Gooyert, *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*, Radboud Universiteit Nijmegen/Vrije Universiteit Amsterdam 2020.

Concreet betekent dit dat we op basis van documenten de assumpties hebben herleid die ten grondslag liggen aan de beleidstheorie. Het gaat dan om assumpties over de effecten van het vernieuwde toezicht op factoren die – volgens de beleidstheorie – van invloed zijn op de onderwijskwaliteit (bijvoorbeeld feedback, kwaliteitszorg en de betrokkenheid van *stakeholders*).

Daarnaast hebben we observaties gedaan en interviews afgenomen met bestuurders, schoolleiders (opleidingsmanagers), docenten (leerkrachten) en kwaliteitszorgmedewerkers (audit en control).

Tevens hebben we in twee ronden kwantitatieve data verzameld. Daarbij hebben we de onderwijsorganisaties die het vernieuwde toezicht achter de rug hebben vergeleken met onderwijsorganisaties die dat niet hebben. Tot slot hebben we secundaire trendanalyses uitgevoerd op basis van data uit Vensters voor Verantwoording om na te gaan of er effecten zichtbaar zijn van het vernieuwde toezicht.

Een belangrijk onderdeel van het kwalitatieve deel van het onderzoek werd gevormd door *group model building*, een methodiek uit de systeemdynamica. Deze inductieve (open) methodiek maakt het mogelijk om de dynamiek die ontstaat binnen de onderwijsorganisaties als gevolg van het vernieuwde toezicht in beeld te brengen. Deze bevindingen hebben we vervolgens geconfronteerd met de uitkomsten uit de kwantitatieve analyses om na te gaan of de uitkomsten al dan niet in dezelfde richting wijzen.

In dit artikel geven we inzicht in de methodologische onderbouwing van het gebruik van gmb en laten we zien hoe we de uitkomsten van deze methodiek hebben gebruikt bij toetsing van de beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht. Daarmee bieden we inzicht in de waarde en bruikbaarheid van de methode van gmb om effecten van toezicht zichtbaar te maken.

Het definiëren van de beoogde effectiviteit van onderwijstoezicht is op zich al een flinke uitdaging. Is het toezicht effectief als het bijdraagt aan het voorkómen van een maatschappelijke misstand? Of gaat het om het borgen van publieke belangen? Gaat het om het borgen van een minimumkwaliteit? Het tegengaan van maatschappelijke ongelijkheid? Om de doorstroommogelijkheden voor leerlingen? Vervolgens volgen vragen over het vaststellen van de effectiviteit van het toezicht. Er zijn tal van actoren, variabelen en processen in het spel. Hoe kan dan vastgesteld worden dat de behaalde resultaten het gevolg zijn van het toezicht? Met de keuze voor gmb als methodiek denken we hier antwoord op te kunnen geven, omdat (1) deze methodiek ruimte biedt om effectiviteit breed op te vatten en mee te nemen in de analyse en (2) gmb de mogelijkheid biedt om het systeem als geheel en de onderliggende interacties in beeld te krijgen.

Het vernieuwde toezicht in het onderwijs

Wanneer we naar de ambities van het onderwijstoezicht kijken, wordt duidelijk met welke uitdagingen we te maken hebben als we de effectiviteit van het toezicht willen vaststellen. In het vernieuwde onderwijstoezicht, dat sinds 1 augustus 2017 van kracht is, staan de volgende uitgangspunten centraal:³

1. *Waarborg basiskwaliteit* – In het vernieuwde toezicht blijft de inspectie de basiskwaliteit van het onderwijs in Nederland waarborgen. De norm voor basiskwaliteit is dat een bestuur en zijn scholen voldoen aan de deugdelijkheidseisen rond de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer.
2. *Stimuleren tot beter* – De inspectie wil actief bijdragen aan een kwaliteitscultuur binnen besturen en scholen en hen stimuleren de onderwijskwaliteit als geheel op een hoger plan te brengen. Het doel is dat scholen en besturen beschikken over een kwaliteitscultuur en werken aan continue kwaliteitsverbetering met behulp van een schoolplan.
3. *Eenduidig toezicht en op maat* – In het toezicht sluit de inspectie zo veel mogelijk aan op de eigen ambities van besturen en scholen. Het schoolplan vervult daarin een spilfunctie.
4. *Aansluiten bij verantwoordelijkheid bestuur* – Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs. Daarom komen bestuur en scholen in het vernieuwde toezicht samen in beeld.

Deze uitgangspunten heeft het IvHO gevat in een onderzoekskader. Het kader van de IvHO is in feite een nadere operationalisatie van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het vernieuwde toezicht.⁴ Het onderzoekskader geeft aan hoe de inspectie werkt en welke kwaliteitsaspecten en indicatoren worden beoordeeld. Per 1 augustus 2021 is het onderzoekskader vernieuwd, maar de basisprincipes zoals hier beschreven zijn overeind gebleven. De evaluatie die wij uitvoerden is gebaseerd op het onderzoekskader van voor augustus 2021.

3 Honingh e.a. 2020.

4 IvHO 2017.

Schema 1 De beleidstheorie achter het vernieuwde toezicht (bron: Honingh e.a. 2020)

Beleids­theorie Vernieuwde Toezicht		
Toezicht	Mechanismen	Effecten
Toezicht op besturen en scholen op maat met een jaarlijkse prestatie-analyse en een vierjaarlijks onderzoek van alle besturen (met op school/opleidingsniveau: verificatieonderzoek, kwaliteitsonderzoek bij risico's, en op verzoek van het bestuur onderzoek naar een mogelijk goede school/opleiding)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceptatie en gebruik feedback 2. Implementatie kwaliteitszorg op bestuursniveau en geïntegreerde kwaliteitszorg bestuur en scholen (bestuurskracht en bestuurlijk handelen) 3. Informeren en betrekken van stakeholders 4. Concurrentie (o.a. via schoolkeuze) 5. Institutionaliseren en disciplinerende werking van toezicht (communicerende waarde kader) 6. Leren en eigenaarschap voor verbetering 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Basiskwaliteit: scholen/opleidingen en besturen voldoen aan de deugdelijkheids­eisen rond de onderwijskwaliteit, de kwaliteitszorg en het financieel beheer (de 'deugdelijkheids­eisen' uit onderwetswet en regelgeving, deze bepalen of het oordeel Voldoende, Onvoldoende of Zeer Zwak is) 8. Eigen aspecten van kwaliteit (verbetercultuur en verbetering): de school laat op overtuigende wijze zien hoe zij haar eigen kwaliteits­beleid op de betreffende standaard vormgeeft en realiseert en of de school daarmee volgens wetenschappelijke inzichten goed onderwijs realiseert. Het schoolplan is daarbij de belangrijkste bron. De inspectie baseert zich in haar oordeel primair op de ambities van het bestuur en de keuzes die de school daarin maakt.

De beleidstheorie die onder de uitgangspunten en het onderzoekskader ligt, is samenvattend dat de gerichtheid van de inspectie op de bestuurspraktijk zich ver­taalt naar de dagelijkse praktijk van het onderwijs en de onderwijskwaliteit ten goede komt (zie schema 1). Daar­bij is maatwerk een vereiste, omdat de inspectie aansluit bij ambities van de onderwijsorganisaties en zich be­wust is van de bestaande variatie tussen onderwijsorga­nisaties.⁵ Meer theoretisch kan het vernieuwde toezicht getypeerd worden als een 'principle based' benadering.⁶

Met deze vernieuwde inrichting van het toezicht ont­staat een keten van beoogde en veronderstelde effecten die loopt van het bevoegd gezag, via schooldirecteuren (schoolleiders), variabelen als schoolklimaat en kwali­teitszorg naar het handelen van docenten in de klassen. De aanname is dat het bevoegd gezag de bestaande au­tonomie weet te benutten en om te zetten in goede on­derwijsresultaten.⁷

Daarmee is het zicht krijgen op de effectiviteit van het toezicht geen eenvoudige opgave. In onze studie naar effecten van het vernieuwde toezicht hebben we ge­bruikgemaakt van gmb en hebben we onderwijsorgani­saties als *systemen* benaderd om zicht te krijgen op de doorwerking van het toezicht om zodoende de assump­ties in de beleidstheorie te toetsen.

Methodologische afwegingen om te werken met group model building

Om inzicht te geven in de bruikbaarheid van gmb in ef­fectstudies bespreken we onze methodologische over­wegingen om voor deze onderzoeksmethode te kiezen. In het toezichtkader van de Ivho staan verwachtingen over de werkzame mechanismen binnen een onderwijs­organisatie die ervoor zorgen dat het toezicht van de inspectie en het handelen van het bestuur doorwerken in de kwaliteitszorg en uiteindelijk in het handelen van de docenten en daarmee in de kwaliteit van het onder­wijs.

Om zicht te krijgen op de vraag in hoeverre het toezicht in de praktijk ook op deze manier doorwerkt, is het noodzakelijk dat recht wordt gedaan aan de grote varia­tie tussen onderwijsorganisaties. We denken daarbij on­der andere aan variatie in:

- besturingsfilosofie en opvattingen van betrokkenen (besturen, schoolleiding, docenten) in onderwijsor­ganisaties over sturing en onderwijskwaliteit;
- bestuurlijk handelen binnen onderwijsorganisaties;
- werkwijzen in onderwijsorganisaties om tot onder­wijskwaliteit te komen;
- achtergrondkenmerken van onderwijsorganisaties (zoals leerlingenpopulatie, geografische ligging en daaruit voortkomende aan- of afwezigheid van con­currentie tussen organisaties, enz.).

5 Zie Ivho 2017.

6 J. Black, 'Forms and paradoxes of principle-based regulation', *Capital Mar­kets Law Journal* 2008, nr. 4, p. 425-457.

7 Vgl. D. Webbink, I. Wolf, L. Woessmann, R. van Elk, B. Minne & M. van der Steeg, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijstelsels? Een literatuurstudie* (CPB-document 187), CPB 2009.

Deze verschillen zorgen ervoor dat het toezicht op verschillende manieren en in verschillende mate doorwerkt in onderwijsorganisaties. Als we zicht willen krijgen op de bijdrage van het toezicht door de inspectie op de kwaliteit is het daarom cruciaal om van betrokkenen die het toezicht achter de rug hebben te vernemen welke variabelen en mechanismen zij in hun organisatie relevant achten voor de kwaliteit van onderwijs en welke (relatieve) rol het toezicht daarbij speelt.

Dit betekent dat een evaluatiemethodiek voor onderzoek naar de effecten van toezicht inzicht moet verschaffen in de dynamiek van de onderwijsorganisatie (het systeem) om zicht te kunnen krijgen op de wijze waarop, en de mate waarin het toezicht aangrijpt en doorwerkt. Op deze manier ontstaat bovendien ruimte om interpretaties, onverwachte en eventuele onbedoelde effecten van het toezicht aan het licht te brengen. Daarom is het ook noodzakelijk om aan te sluiten bij de eigen definities van onderwijskwaliteit. Vanuit die gedachte hebben we voorafgaand aan de gmb-sessies niet gedefinieerd wat onderwijskwaliteit is. Het gaat er in deze methode juist om dat er tijdens de gmb-sessies uitgegaan wordt van de eigen definitie van onderwijskwaliteit en dat deelnemers inzichtelijk maken hoe zij werken aan hetgeen zij zelf verstaan onder onderwijskwaliteit en om vervolgens vast te kunnen stellen hoe het vernieuwde toezicht daarop aangrijpt.

Gmb is een methodiek die is gebaseerd op de systeemdynamica en is daarmee zeer geschikt om de complexe interacties, effecten en samenhangen rond de kwaliteit van onderwijs – letterlijk – in beeld te brengen. Daarom hebben we (onder andere, zie boven) deze methode gebruikt bij de evaluatie van het vernieuwde toezicht.

Uitgangspunt van de *systeemdynamica* is dat het noodzakelijk is het gedrag en de werking van een complex systeem, zoals een onderwijsorganisatie, te begrijpen om na te kunnen gaan welke veranderingen een interventie, zoals die van het toezicht, teweegbrengt.

In dit denken wordt het lineair-causaal denken (= interventie A heeft beoogd effect B tot gevolg) en het kijken naar afzonderlijke delen van een systeem losgelaten. Systeemdenken gaat niet zozeer over het handelen van individuele actoren maar vooral over variabelen en patronen. Systeemdenken biedt inzicht in het samenspel van met elkaar interacterende delen in een systeem. Daarbij wordt gekeken naar relaties tussen variabelen, patronen, interacties tussen variabelen, feedback, en er wordt nadrukkelijk rekening gehouden met mogelijk vertragende effecten.⁸

Daarnaast is het relevant om te beseffen dat het systeemdenken een endogeen perspectief hanteert.⁹ Dat wil zeggen dat een element (variabele) in het model op hetzelfde moment een oorzaak en een gevolg kan zijn. Daarmee heeft een variabele invloed op andere variabelen(n), maar is de variabele ook tot stand gekomen onder

invloed van andere variabelen. Dit is het meest pregnant als het om de onderwijskwaliteit zelf gaat. In de praktijk blijken proces- en uitkomstvariabelen beide proxies voor onderwijskwaliteit. In de methode is het noodzakelijk hier rekening mee te kunnen houden.

De methodiek van group model building

Gmb is een participatieve onderzoeksstrategie die gestoeld is op divergerende en open workshopsessies met respondenten uit de praktijk.¹⁰ Elk van de vijftien sessies die we voor de evaluatie van het vernieuwde toezicht hebben georganiseerd duurde ongeveer drie uur en werd begeleid door een team van drie onderzoekers. Een van hen modereerde de groepsdiscussie, een van hen tekende het causale model dat direct op het scherm in beeld werd gepresenteerd op basis van de groepsdiscussie, en een notulist maakte aantekeningen. De deelnemers aan de workshop werkten allemaal in dezelfde onderwijsorganisatie. Afhankelijk van de schaal van de onderwijsorganisatie waren de deelnemers bestuurders, directieleden, directiesecretarissen, directeuren, teamleiders, leerkrachten en kwaliteitsmanagers. Aan het eind van elke workshopsessie hadden de deelnemers samen een model getekend dat inzicht gaf in de wijze waarop de IvHO volgens hen van invloed is op het organisatiegedrag van hun onderwijsorganisatie om te komen tot onderwijskwaliteit. We leggen hieronder nader uit welke werkwijze we hanteerden tijdens de workshopsessies:

Referentiedrag

In de eerste stap beschreven de deelnemers de ontwikkeling van onderwijskwaliteit in de afgelopen vijf jaar en de ontwikkelingen die zij voor de toekomst zouden verwachten.

Bouwen van een causaal kwaliteitsmodel

In de tweede stap beantwoordden we eerst de vraag op welke wijze binnen hun onderwijsorganisatie onderwijskwaliteit tot stand komt, om vervolgens de vraag te beantwoorden hoe het vernieuwde onderwijstoezicht van de inspectie al dan niet aangrijpt op de totstandkoming van onderwijskwaliteit. Zo kregen we op een inductieve manier zicht op effecten van het vernieuwde onderwijstoezicht en kregen we ook in beeld op welke aspecten die voor onderwijskwaliteit van belang zijn, het toezicht niet aangrijpt. Dit werd live tijdens de sessies verbeeld in een causaal relatiediagram: het onderwijskwaliteitsmodel.¹¹ Dit is een diagram dat de verschillende causale relaties tussen variabelen weergeeft,

8 B. Bryan, M. Goodman & J. Schaveling, *Systeemdenken; ontdekken van onze organisatiepatronen*, Den Haag: Academic Service 2006.

9 G.P. Richardson, 'Reflections on the foundations of system dynamics', *System Dynamics Review* 2011, nr. 3, p. 219-243.

10 G.P. Richardson & D.F. Andersen, 'Teamwork in group model building', *System Dynamics Review* 1995, nr. 2, p. 113-137; J.A. Vennix, 'Group model building: Tackling messy problems', *System Dynamics Review* 1999, nr. 4, p. 379-401.

11 V. de Gooyert, 'Developing dynamic organizational theories: Three system dynamics based research strategies', *Quality & Quantity* 2019, nr. 2, p. 653-666.

waarbij een plusteken wordt gebruikt voor een positief causaal verband en een minteken voor een negatief verband. Gesloten cirkels van oorzakelijke relaties worden geïdentificeerd als ofwel een balancerende ‘loop’ (een mechanisme waarbij een initiële toename van een variabele via de andere variabelen zal leiden tot een afname van diezelfde variabele) ofwel een versterkende ‘feedbackloop’ (een mechanisme waarbij een initiële toename van een variabele via de andere variabelen zal leiden tot een verdere toename van diezelfde variabele).

We hebben het proces opgeknipt in twee rondes. In de eerste ronde hebben we in drie workshops een voorlopig model gebouwd. Aan elk van de deelnemers werd gevraagd variabelen op te schrijven die zij/hij relevant acht voor onderwijskwaliteit, kwaliteitsbeleid en financieel beheer (de elementen uit het toezichtkader van de inspectie).

Daarna werden deze variabelen geëxtraheerd aan de hand van de vraag aan de deelnemers welke van de genoemde variabelen direct van invloed is op onderwijskwaliteit (de afhankelijke variabele). Zo werd een voor een variabele toegevoegd nadat de relatie en toevoeging besproken waren met alle deelnemers en daar overeenstemming over was. Deze fase kan worden gezien als de constructie van een voorlopige hypothese. In de tweede ronde, de overige workshopsessies, zijn we begonnen met dit voorlopige model uit de eerste ronde workshops en hebben we de deelnemers gevraagd dit voorlopige model aan te passen of aan te vullen.

Toevoeging van het effect van de inspectie

Pas nadat voor de respondenten een bevredigend model gereed was, gingen we in de derde stap over tot onze vervolgvraag: ‘Hoe beïnvloedt de inspectie het systeem, jullie organisatiegedrag om te komen tot onderwijskwaliteit?’. De moderator leidde een groepsdiscussie aan de hand van deze vraag en de modelleur vertaalde de discussie direct in een uitbreiding van het model voor onderwijskwaliteit op het geprojecteerde scherm.

De workshops werden opgenomen en getranscribeerd om de precieze betekenis die de deelnemers aan de in het model opgenomen variabelen gaven, vast te houden, en om in een later stadium na te gaan of deelnemers aan verschillende workshops verschillende betekenissen gaven. De transcripten werden door twee van de auteurs gecodeerd in Atlas.ti. De coderingsprocedure was iteratief. We begonnen inductief door ons te richten op elke verwijzing naar de variabelen en de oorzakelijke verbanden in elk van de transcripten. In een tweede ronde startten we met het samenvattende model (dat alleen die mechanismen bevat die ten minste in twee workshopsessies zijn genoemd¹²) en codeerden we alle verwijzingen naar de ‘loops’, om de robuustheid van de ‘loops’ op basis van de transcripten te verifiëren. Afwijkende codes werden vergeleken en besproken. In een laatste stap keerden wij nog eens terug naar het samen-

vattende model waarin alle workshops waren samengebracht om na te gaan of het model de gecodeerde transcripten adequaat representeert. Als zodanig brengt het samenvattende model de resultaten van de vijftien afzonderlijke workshopsessies samen en geeft deze weer (zie figuur 1). In het model zijn vier balancerende (B) en acht versterkende ‘loops’ (R) te herkennen (zie tekstbox 1 voor een nadere toelichting).

Tekstbox 1 Causale loops (Bron: Honingh e.a. 2020)

Het lezen van een causaal relatiediagram

Voor het lezen van een causaal relatiediagram (figuur 1) is het relevant om te weten dat het plusteken bij een pijl verwijst naar een positief verband. Dit wil zeggen dat als de ene variabele toeneemt (afneemt), de andere variabele ook toeneemt (afneemt).

Loops

Wanneer een serie van pijlen weer terugkomt bij het beginpunt dan spreken we van een loop. In dit onderzoek rapporteren we over balancerende en zichzelf versterkende loops. De zichzelf versterkende loops kunnen zowel positief als negatief zijn. Hier beschrijven we voorbeelden van een balancerende loop (de urgentieloop) en een positieve zichzelf versterkende loop (de reputatieloop).

Urgentieloop

De kwaliteit van de school is dalende, waardoor een besef van urgentie ontstaat; dit zorgt voor ontwikkelkracht binnen de school die bijdraagt aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit en die weer voor een betere kwaliteit van de school zorgt.

Reputatieloop

Onderwijskwaliteit draagt bij aan de kwaliteit van de school, zodat de school een goede reputatie heeft; die reputatie zorgt voor het gemakkelijk werven van goede docenten. Deze docenten zijn didactisch goed en dat draagt weer bij aan onderwijskwaliteit.

12 V. de Gooyert & A. Größler, ‘On the differences between theoretical and applied system dynamics modeling’, *System Dynamics Review* 2018, nr. 4, p. 575-583.

Wanneer we meer in detail kijken naar de ‘loops’ die inzicht geven in doorwerking van het toezicht (R4 en R5) wordt duidelijk op welke manieren het vernieuwde toezicht wordt gepercipieerd. De essentie van *principle-based* werken en de voorbeelden die respondenten geven laten zien dat respondenten het idee hebben dat zij ruimte krijgen om hun eigen verhaal te vertellen en dat er maatwerk geleverd wordt gedurende het bezoek.

‘Ja ik heb wel een andere houding ervaren. Niet alleen vraag en antwoord maar dat je met elkaar in gesprek gaat en over bepaalde punten van gedachten kan wisselen en bij eerdere inspectiebezoeken was het meer zo van waar blijkt dat dan uit. En dat heb ik minder gehoord en dan ben je ook open en benoem je problemen ook.’

‘De mate van regie. Doordat je zelf regie had kon je zeggen wat goed was, wat niet goed was, maar daarvoor voelde je ook meer de aanpassingsbereidheid.’

Hoe meer een *principle-based* benadering ervaren wordt, hoe meer vertrouwen er in reactie op deze werkwijze ervaren wordt bij de onderwijsorganisatie. Dit vertrouwen heeft betrekking op de wijze waarop de bij het toezicht betrokkenen behandeld worden en van tevoren al verwachten behandeld te worden door de inspectie. Als er vertrouwen is, dan leidt dat vervolgens ook tot meer openheid in het contact met de inspectie. Uit de sessies blijkt vervolgens dat deze openheid relevant is voor een verbetercultuur:

‘Maar je kon nu dus van tevoren aangeven in je presentatie wat je sterke/zwakke punten zijn. Dus ben je meer open. En een kritiekpunt was dus ook geen aanval op wat we deden.’

‘Dus hoe transparanter je bent, hoe meer zicht de inspectie ook krijgt op eigen verbeterpunten van de school en scholen.’

Dit mechanisme van *openheid* en een *verbetercultuur* is meerdere malen benoemd door respondenten tijdens de gmb-sessies. Openheid heeft dan ook te maken met het bespreken van zaken die bijvoorbeeld niet goed gingen, zonder direct te (ver)oordelen. En dit draagt bij aan het werken aan het beter willen worden en daar ook mee bezig zijn. Vervolgens heeft dit weer invloed op *onderwijskwaliteit*.

Maar duidelijk is ook dat de doorwerking niet altijd zo direct of substantieel lijkt te zijn en dat er sprake is van variatie. Dit is zichtbaar in de ‘loop’ van verbetercultuur (R4). Hieruit blijkt dat wanneer er een gebrek aan vertrouwen is, dit meerdere gevolgen kan hebben. Zoals een negatieve invloed op de mate waarin de rapporten en feedback van de inspectie opvolging krijgen. Maar daarnaast kan weinig intern vertrouwen binnen de onderwijsorganisatie ook zorgen voor een sterkere gerichtheid op administratieve lasten en een controlereflex in de hand werken.

‘Maar het levert wel dat je meer informatie gaat aggregeren en dat ook de raad van toezicht daar positie

in heeft gekregen, die zijn ineens gesprekspartner. Die schieten ook in een reflex dat ze meer informatie willen hebben. Dus 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.’

Duidelijk wordt ook dat als een ontwikkeling eenmaal in gang is gezet de versterkende feedbackloops het bestaande patroon versterken. Een organisatie die goed presteert op het gebied van onderwijskwaliteit zal van de inspectie meer ruimte krijgen om naar eigen inzicht aan kwaliteit te werken, waardoor de kwaliteit weer verder verbetert. Voor organisaties die in de ogen van de inspectie niet goed presteren, kan dit nadelig uitpakken: het gepercipieerde gebrek aan onderwijskwaliteit wordt gesanctioneerd door minder ruimte te geven om naar eigen goeddunken aan kwaliteit te werken. Door een verzwaring van de administratieve lasten van het toezicht ontstaat een nog lagere onderwijskwaliteit. Dit roept de vraag op of er op deze wijze echt passend maatwerk geleverd wordt door de IvHO en of het lukt om uit een eventueel dal te klimmen.

Door de respondenten wordt zelfs de verwachting uitgesproken dat als het goed gaat bij de onderwijsorganisatie, de inspectie eerder geneigd is op een *principle-based* manier invulling te geven aan het toezicht. In de gmb-sessies wordt dat als volgt verwoord: ‘Ik vraag me af of ze terugvallen op *rule-based* werken als de onderwijskwaliteit niet hoog genoeg is.’

Voorgaande geeft de complexiteit van interne processen en de variatie in reactiepatronen binnen onderwijsorganisaties weer. Voor een bespreking van de volledige analyse en uitkomsten verwijzen we naar ons rapport.¹⁵ In deze bijdrage is het ons vooral te doen om de gehanteerde methodiek en de betekenis daarvan in vervolgonderzoek naar effecten van toezicht.

Opbrengsten van deze methodiek

Terugkijkend naar de inzet van gmb om effecten van het toezicht in kaart te brengen komen we tot de volgende slotsom.

Als belangrijkste bevinding stellen we vast dat de methode recht lijkt te doen aan de van tevoren veronderstelde complexiteit van variabelen en hun onderlinge relaties. Dat wil zeggen dat we (1) zowel variatie tussen onderwijsorganisaties als variatie in de onderlinge relaties tussen variabelen in beeld krijgen en (2) zicht krijgen op de door de onderwijsorganisaties zelf geformuleerde definitie van onderwijskwaliteit om daar vervolgens ook recht aan te kunnen doen. Daarmee biedt deze methode een instrumentarium om de veronderstelde complexiteit inzichtelijk te maken om uiteindelijk de effecten van het toezicht te onderzoeken.

15 Honingh e.a. 2020.

Met het construeren van de ‘loops’ werd empirisch een veelheid aan mechanismen en effecten blootgelegd die meeromvattend bleek dan de beleidstheorie omvat. Daarmee kwamen onbedoelde en soms ook ongewenste effecten naar voren. In de resultaten gaven we al het voorbeeld van de onbedoelde effecten bij een ervaren gebrek aan vertrouwen. Een belangrijke conclusie uit ons onderzoek is dan ook dat de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het vernieuwde toezicht onvoldoende recht doet aan het samenspel van processen binnen onderwijsorganisaties om onderwijskwaliteit te verbeteren. Zo werd duidelijk dat onderwijskwaliteit op meerdere manieren gelijktijdig beïnvloed wordt. De implicatie hiervan is dat er niet één vaste (lineaire) besturingsvorm is die nadat de structuur eenmaal ontwikkeld is, zal resulteren in een systeem dat voortdurend op dezelfde manier zal werken en bijdragen aan onderwijskwaliteit. Maar door de nadruk op verbetering via het bestuur te leggen, grijpt inspectie maar ten dele aan op de vele processen die onderwijskwaliteit beïnvloeden.

Aandachtspunten

Het werken met gmb vraagt allereerst enige oplettendheid ten aanzien van de samenstelling en groepsdynamiek die gedurende een workshop kan ontstaan. Cruciaal is een moderator die (1) oog heeft voor een mogelijke onbalans en (2) een brug kan slaan tussen de verschillende ‘talen’ die gesproken worden. Om een onbalans te voorkomen is het van belang om alle respondenten zo veel mogelijk op gelijke voet te betrekken. Een neutrale onafhankelijke onderzoeker kan elk van de respondenten actief uitnodigen om bij te dragen aan het gesprek. Op die manier dragen de aanwezigen op een evenwichtige manier bij aan de ontwikkeling van de modellen. Een tweede punt van aandacht is het taalgebruik. Zo weten we uit literatuur dat respondenten die afkomstig zijn uit verschillende gremia doorgaans een andere taal spreken. We bedoelen dat bestuurders en leiders logischerwijs meer abstracte voorbeelden geven en bijvoorbeeld spreken over faciliteren en richting geven, waar leerkrachten het eerder hebben over concrete zaken die hen in hun dagelijks functioneren sterken of belemmeren. Het doel van deze methodiek is het ontwikkelen van een gedeeld model. Om dit doel te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat er een verbinding gelegd wordt tussen de verschillende ‘talen’ binnen de organisatie.

Daarnaast staat of valt de kracht van deze methode met de robuustheid van het samenvattende model. Die is afhankelijk van de analyse van de transcripten en het aantal gmb-workshopsessies dat meegenomen wordt in de analyse. De modellen worden immers getekend op basis van percepties van aanwezige respondenten, en door zorg te dragen voor opname van meerdere workshop-sessies neemt de robuustheid toe. Pas wanneer een causale relatie meerdere malen genoemd werd, kreeg een ‘loop’ een plek in het samenvattende model. Daarmee heeft het model een generieke waarde, in de zin dat het

gaat om de weerslag van een door meerdere actoren in verschillende organisaties gedeelde ervaring. Daar hoort wel een nuancerende opmerking bij over de sterkte van de ‘loops’, omdat de relatieve betekenis van een loop voor de afzonderlijke onderwijsorganisaties zal verschillen.

Aanbevelingen

In het toezicht in het onderwijs zien we dat het expliciet gaat om maatwerk en om stimuleren. Een ontwikkeling die we niet alleen in het onderwijs zien en niet alleen in Nederland.¹⁶ Met deze ontwikkeling wordt ten dele afstand genomen van een klassieke regelgeleide verticale vorm van toezicht. Dat betekent ook dat niet langer gedacht kan worden vanuit het idee van ‘one size fits all’. Een logisch gevolg daarvan is, wanneer de eigen effectiviteit van het toezicht en de toezichthouder vastgesteld moet worden, dat het niet afdoende is om slechts naar de output te kijken. Juist vanwege het streven naar maatwerk is het van belang zicht te krijgen op de werking van het toezicht. Beeldend gezegd: het is noodzakelijk om ook onder de motorkap kijken.

Uiteindelijk gaat het om het trainen van het professionele oordeelsvermogen van de toezichthouder opdat het toezicht zo effectief mogelijk is. Wanneer werkt welke benadering en waarom? Welke mechanismen spelen een belangrijke rol in het organisatiegedrag? Wat motiveert en zet aan tot verbeteren in deze specifieke organisatie? Het beredeneerd kunnen beantwoorden van deze vragen vormt de sleutel tot effectief toezicht.

16 N. Gunningham, ‘Enforcement and compliance strategies’, in: R. Baldwin, M. Cave & M. Lodge, *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press 2010.