



# **Evaluatieonderzoek stimulerend toezicht**

# Evaluatieonderzoek stimulerend toezicht

## - EINDRAPPORT -

### **Auteurs**

Denise Bijman

Inge Otto

Elias van der Kamp

Melanie Ehren

Jos Lubberman

Jacob van der Wel

Kaya Noll

Amsterdam, 21 december 2023

Publicatienr. 23057

© 2024 Regioplan, in opdracht van Inspectie van het Onderwijs

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

<b><u>1</u></b>	<b><u>Inleiding</u></b>	<b><u>4</u></b>
1.1	Achtergrond en onderzoeksvragen	4
1.2	Onderzoeksaanpak	4
1.3	Leeswijzer	5
<b><u>2</u></b>	<b><u>Visies op gedifferentieerd oordelen</u></b>	<b><u>6</u></b>
2.1	Waarborgen en stimuleren	6
2.2	Deelname aan trajecten Goed en Excellent	7
2.3	Afwegingen bij deelname aan Goed of Excellent	8
2.4	Stimulerende aspecten van Goed en Excellent	11
2.5	Gewenste gevolgen van Goed en Excellent	12
2.6	Ongewenste gevolgen van Goed en Excellent	13
<b><u>3</u></b>	<b><u>Invulling stimulerende taak</u></b>	<b><u>15</u></b>
3.1	Stimulerende elementen binnen het huidige toezicht	15
3.2	Alternatieve stimulerende elementen	17
<b><u>4</u></b>	<b><u>Conclusies</u></b>	<b><u>25</u></b>
	<b><u>Bijlage 1 – Bronnenlijst</u></b>	<b><u>28</u></b>
	<b><u>Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewden</u></b>	<b><u>31</u></b>
	<b><u>Bijlage 3 – Leden begeleidingscommissie</u></b>	<b><u>32</u></b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

Sinds augustus 2023 is, naar aanleiding van de motie-Van Meenen<sup>1</sup>, de waardering Goed en het predicaat Excellente School op schoolniveau afgeschaft in het funderend onderwijs. De waardering Goed op het niveau van opleidingen blijft nog wel bestaan in het mbo, evenals de waardering Goed op het niveau van besturen in alle onderwijssectoren. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) wil graag inzichten opdoen voor de ontwikkeling van een alternatieve invulling van Goed en Excellent. Daarom voert Regioplan in samenwerking met Melanie Ehren, professor in Educational Governance aan de Vrije Universiteit Amsterdam, hiernaar een onderzoek uit.

### Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is: welke bouwstenen voor een alternatieve invulling van de waardering Goed en het predicaat Excellente School zijn van belang bij de ontwikkeling van toezichtinstrumenten die stimuleren tot continue verbetering? De volgende deelvragen zijn opgesteld:

1. Wat zijn de gewenste en ongewenste gevolgen van gedifferentieerd oordelen?
2. Welke elementen van de trajecten voor het predicaat Excellente School en de waardering Goed werkten stimulerend voor besturen en scholen/opleidingen?
3. Welke elementen van de trajecten voor het predicaat Excellente School en de waardering Goed zorgden voor ongewenste gevolgen?
4. Welke elementen in het huidige toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, anders dan gedifferentieerd oordelen, werken volgens besturen en scholen/opleidingen stimulerend?
5. Wat zijn volgens besturen en scholen/opleidingen goede toezichtaanpakken om hen te stimuleren om te werken aan kwaliteitsverbetering?

## 1.2 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek is een aantal activiteiten uitgevoerd: (1) een beknopte deskstudie, (2) groeps gesprekken met experts, (3) individuele interviews met scholen, opleidingen en besturen, en (4) een werksessie. Hieronder lichten we deze activiteiten toe.

### 1. Beknopte deskstudie

In de beknopte deskstudie hebben we zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsonderzoeken bekeken. Het gaat om evaluaties van en onderzoeken naar de trajecten voor Excellente Scholen, de waardering Goed, of gedifferentieerd oordelen in het algemeen. Ook zijn onderzoeken opgenomen over de huidige werkwijze van de Inspectie en onderzoeken waarin inspectiesystemen van verschillende landen met elkaar zijn vergeleken of de impact van inspecties op schoolverbetering wordt onderzocht. Bij het zoeken naar literatuur over inspectiesystemen in verschillende landen focusten we ons op vormen van gedifferentieerd oordelen waarbij de Inspectie een oordeel op een gegradeerde schaal uitspreekt, en waarbij excellent het hoogst mogelijke oordeel is. Literatuur naar extra kwaliteitskeurmerken, zoals bijzondere classificaties vergelijkbaar met de waardering Goed en Excellente Scholen, waren geen deel van deze internationale vergelijking. In bijlage 1 is een bronnenlijst opgenomen.

### 2. Groepsgesprekken met experts

Voor dit onderzoek zijn drie groepsgesprekken gevoerd: met de jury Excellente Scholen, met vertegenwoordigers van verschillende sectorraden en met leden van de werkgroep Goed en Excellent van de inspectie. In bijlage 2 is een overzicht van geïnterviewde partijen te vinden. In de gesprekken is ingegaan op de ervaringen met en visies op de waardering Goed en het predicaat Excellente School en andere manieren om stimulerend toezicht vorm te geven.

### 3. Individuele interviews met scholen, opleidingen en besturen

<sup>1</sup> <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D03595>

Er zijn interviews gehouden met schoolleiders, opleidingsmanagers en bestuurders uit het basisonderwijs (bo), voorgezet onderwijs (vo), speciaal onderwijs (so) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Onder de geïnterviewden waren zowel scholen, opleidingen en besturen die hadden deelgenomen aan een traject voor Goed of Excellent, als scholen, opleidingen en besturen die hier niet aan hadden deelgenomen. In bijlage 2 staat een overzicht met aantallen geïnterviewden, uitgesplitst naar sector en niveau (school, opleiding of bestuur). In de interviews is stilgestaan bij de keuze voor Goed of Excellent, stimulerende aspecten en ongewenste gevolgen van gedifferentieerd oordelen, andere stimulerende aspecten van het reguliere toezicht en alternatieve ideeën voor de invulling van stimulerend toezicht.

De groeps- en individuele gesprekken vonden plaats in de periode van juli tot en met november 2023. We gebruikten één gespreksleidraad voor de groeps gesprekken met experts, en een andere leidraad voor de individuele interviews met scholen, opleiding en besturen. Voor de individuele interviews geldt dat we de leidraad toespitsten op de vraag of de interviewkandidaat wel of niet had meegedaan aan de waardering Goed of het traject Excellente School (indien dit vooraf bekend was bij ons). We maakten van alle gesprekken een verslag, dat vervolgens als basis diende voor onze kwalitatieve analyse.

#### **4. Werksessie**

Eind november zijn de bevindingen uit het onderzoek besproken in een werksessie met zes schoolleiders en bestuurders vanuit de verschillende sectoren (po, vo, so en mbo). In deze werksessie is vooral stilgestaan bij de wenselijkheid en de haalbaarheid van de alternatieven die in paragraaf 3.2 worden beschreven. In het laatste half uur schoven beleidsmedewerkers van de Inspectie en OCW aan bij het gesprek. De bevindingen uit de werksessie zijn meegenomen in hoofdstuk 3.

#### **Begeleidingscommissie**

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de Inspectie en het ministerie van OCW. In bijlage 3 staat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie. Zij hebben input kunnen geven bij de start van het onderzoek, en tijdens het bespreken van de resultaten uit de deskstudie en het conceptrapport.

### **1.3 Leeswijzer**

Dit conceptrapport is ingedeeld in een aantal hoofdstukken. In hoofdstuk 2 bespreken we de visies op gedifferentieerd oordelen. Na de inleiding (paragraaf 2.1), starten we het hoofdstuk met het bekijken van de deelname-aantallen aan de trajecten Goed en Excellente Scholen (2.2), en de afwegingen om wel of niet deel te nemen aan Goed of Excellent (2.3). Vervolgens gaan we in op welke aspecten van Goed en Excellent stimulerend werkten (2.4). We eindigen het hoofdstuk met wenselijke (2.5) en onwenselijke (2.6) gevolgen van deelname aan Goed of Excellent. In hoofdstuk 3 staan we vervolgens stil bij andere manieren om invulling te geven aan de stimulerende taak, buiten gedifferentieerd oordelen. In paragraaf 3.1 bespreken we aspecten van het huidige toezicht die stimulerend werken en in paragraaf 3.2 presenteren we alternatieve ideeën, deels vanuit toezichtsystemen in andere landen. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de onderzoeksvragen en trekken we conclusies.

## 2 Visies op gedifferentieerd oordelen

In dit hoofdstuk behandelen we de ervaringen met de verschillende onderdelen van gedifferentieerd oordelen, waarbij we met name focussen op de waardering Goed en het predicaat Excellente School. Na de inleiding vervolgen we het hoofdstuk met een korte beschrijving van de deelname-aantallen aan de trajecten Goed en Excellente Scholen (paragraaf 2.2) en de afwegingen om wel of niet deel te nemen aan Goed of Excellent (2.3). Vervolgens gaan we in op welke aspecten van Goed en Excellent stimulerend werkten (2.4). We eindigen het hoofdstuk met wenselijke (2.5) en onwenselijke (2.6) gevolgen van deelname aan Goed of Excellent.

### 2.1 Waarborgen en stimuleren

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs heeft twee doelen: waarborgen en stimuleren (zie Honingh et al. 2020, p. 19; Inspectie van het Onderwijs 2023). Om de waarborgende functie te kunnen uitleggen, is het belangrijk om te beginnen bij de Nederlandse onderwijswetten en -regelgeving. Deze wetten en regelgeving bevatten deugdelijkheidseisen over bijvoorbeeld de minimale leertijd die een school of opleiding aanbiedt, en het hebben van een schoolplan. Het is de taak van de Inspectie om te handhaven op deze deugdelijkheidseisen. Door dit te doen *beogen* zij de minimumeisen die we in Nederland hebben gesteld aan ons onderwijs *te waarborgen*: de basiskwaliteit.

Naast de waarborgende taak heeft de Inspectie een *stimulerende* taak (WOT, artikel 3, lid 1b).<sup>2</sup> De Inspectie doet dit op meerdere niveaus: op stelselniveau, op bestuurs- en op schoolniveau. In het onderzoekskader verwoordt de Inspectie dit als volgt: “Vanuit de stimuleringsfunctie onderzoekt de inspectie hoe eigen ambities bijdragen aan (de continue en duurzame verbetering van) de onderwijskwaliteit. Hiermee bevorderen we de kwaliteit op het niveau van scholen, opleidingen, besturen en zo ook het stelsel. Eigen ambities hebben betrekking op de ambities en doelen die een bestuur, school of opleiding zichzelf stelt. De school beschrijft deze in haar schoolplan.” (Onderzoekskader 2021 voortgezet onderwijs – Versie per 1 augustus 2023).<sup>3</sup> Hieronder gaan we kort in op school- en opleidingsniveau.

#### Gedifferentieerd oordelen

Op schoolniveau kan de Inspectie van het Onderwijs drie oordelen uitspreken: ‘Voldoende’, ‘Onvoldoende’ en ‘Zeer zwak’. Hiermee ‘bewaakt’ de Inspectie dat de scholen/opleidingen ten minste voldoen aan de eisen die er aan de basiskwaliteit worden gesteld. Daarnaast konden scholen/opleidingen die aan de basiskwaliteit voldoen, zichzelf voordragen om in aanmerking te komen voor de waardering Goed. Scholen die deze waardering van de Inspectie kregen, konden zich vervolgens aanmelden voor het predicaat Excellente School.

#### *Voldoende, Onvoldoende en Zeer zwak*

Als een school of opleiding door de Inspectie is onderzocht en voldoet aan de wettelijke eisen van de basiskwaliteit ontvangt de school of opleiding het oordeel Voldoende. Als de Inspectie na een kwaliteitsonderzoek concludeert dat een school of opleiding daar niet aan voldoet, beoordeelt de Inspectie de school of opleiding als Onvoldoende of, als de school of opleiding onder de daarvoor vastgestelde wettelijke norm presteert, als Zeer zwak. Een school of opleiding die als Zeer zwak is beoordeeld, wordt na de publicatie van het definitieve inspectierapport op de lijst met Zeer zwakke scholen/opleidingen gezet. Zeer zwakke scholen/opleidingen zijn verplicht dit te melden aan de ouders. De Inspectie schrijft een samenvatting van haar rapport dat de school of opleiding met de ouders deelt.

Wettelijk is vastgelegd dat Zeer zwakke scholen/opleidingen een jaar de tijd hebben om zich te verbeteren. Na een jaar vindt bij de scholen/opleidingen die de beoordeling Zeer zwak of Onvoldoende hebben

<sup>2</sup> Het gaat name om 1b1: “Het bevorderen van: 1°. de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten met uitzondering van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voor zover het niet betreft het onderzoek bedoeld in artikel 12a, derde lid”.

<sup>3</sup> Voor het po, zie Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs (Versie per 1 augustus 2023, inclusief correcties oktober 2023).

gekregen een herstelonderzoek plaats. Hierin wordt vastgesteld of een school of opleiding zich voldoende heeft verbeterd. Om zich te verbeteren, kunnen deze scholen/opleidingen gebruikmaken van de mogelijkheid om ondersteuning aan te vragen.<sup>4</sup> Uit de evaluaties van de ondersteuningsprogramma's blijkt dat het oordeel Onvoldoende of Zeer zwak vaak hard aankomt bij de scholen/opleidingen (Bijman, Duysak en Van der Wel, 2021; Bijman, Van der Wel en Krooneman, 2020). Tussentijds houdt de Inspectie de vinger aan de pols. Als de Inspectie meent dat er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt, kan het toezicht op de school of opleiding worden geïntensiveerd. Als de kwaliteit van het onderwijs van de school of opleiding binnen een jaar niet is verbeterd, dan is de Inspectie verplicht om de school of opleiding te melden bij de minister. Deze kan eventueel besluiten tot sluiting van de school of opleiding of tot andere vervolgmaatregelen.

De Inspectie kan overigens op het niveau van de standaarden, naast de beoordelingen Voldoende en Onvoldoende, wel nog steeds de waardering Goed uitspreken. De inspectie waardeert op die manier dat een school, opleiding of bestuur de eigen ambities overtuigend realiseert. Ook blijft het mogelijk om op het niveau van het bestuur de waardering Goed uit te spreken.<sup>5</sup>

### *Goed en Excellent*

Tot mei 2023 konden schoolbesturen een school of opleiding voordragen voor de waardering Goed, mits de basiskwaliteit van de school of opleiding in orde was. Op basis van het reguliere inspectiekader werd vervolgens bepaald of de school of opleiding deze waardering ook daadwerkelijk kreeg. Scholen in het funderend onderwijs die als Goed werden beoordeeld, konden zich vervolgens aanmelden voor het predicaat Excellente School. Om daaraan te voldoen moest de school voldoen aan de basiskwaliteit en door de Inspectie als Goed worden gewaardeerd én uitblinken met een specifiek profiel. Of de school voor het predicaat Excellente School in aanmerking kwam, werd bepaald door een onafhankelijke jury. Anders dan de oordelen Voldoende, Onvoldoende en Zeer zwak ligt het initiatief om in aanmerking te komen voor de waardering Goed en het predicaat Excellente School bij de scholen en besturen zelf.

De waardering Goed en het predicaat Excellente School zijn per augustus 2023 afgeschaft. De waardering Goed blijft echter nog wel bestaan voor mbo-opleidingen en op het niveau van schoolbesturen. Schoolbesturen ontvangen na een regulier inspectiebezoek het oordeel Onvoldoende, Voldoende of Goed; zij hoeven zichzelf hier niet voor aan te dragen.

## **2.2 Deelname aan trajecten Goed en Excellent**

In totaal deden 284 scholen, opleidingen of besturen uit het po, vo, so, en mbo mee aan het traject voor de waardering Goed, en deden er 277 scholen uit po, vo en (v)so mee aan het traject Excellente Scholen (zie tabel 2.1 voor een overzicht van deelnemers aan beide trajecten). Hoewel de meeste voordrachten (152) voor de waardering Goed uit het po komen en deze scholen ook relatief succesvol zijn binnen dat traject (90% ontvangt de waardering Goed) is het aantal voordrachten voor de waardering Goed in het po relatief klein: minder dan drie procent van de po-scholen wordt hiervoor voorgedragen. Het aantal po-scholen dat zich heeft aangemeld voor het predicaat Excellente School ligt nog wat lager. Relatief gezien is de interesse voor beide trajecten onder vo- en (v)so-scholen groter.

<sup>4</sup> In het po is dat Goed worden, goed blijven (Bijman et al., 2021), in het vo Leren verbeteren (Bijman, et al, 2020).

<sup>5</sup> De aanpak van de Belgische Onderwijsinspectie lijkt in dit opzicht enigszins op de aanpak door de Nederlandse Inspectie. In de 'doorlichting' van de scholen kijkt de Belgische Inspectie naar een reeks 'ontwikkelingschalen' (vergelijkbaar met de standaarden van de Nederlandse Inspectie) waarbinnen zij telkens vier 'ontwikkelniveaus' onderscheidt: 1. Beneden de verwachting: er zijn meerdere essentiële punten ter verbetering; 2. Benadert de verwachting: er zijn naast sterke punten ook nog meerdere punten ter verbetering. Daardoor komt het geheel nog niet tegemoet aan de verwachting; 3. Volgens de verwachting: er zijn veel sterke punten en hoogstens kleine punten ter verbetering. Het geheel komt tegemoet aan de verwachting; 4. Overstijgt de verwachting: er zijn veel sterke punten, met inbegrip van significant voorbeelden van goede praktijk. De doorlichting van de school leidt tot een 'advies', waarbij de Vlaamse Inspectie kan kiezen uit 'Gunstig' (in twee varianten: 'zonder meer' of 'met de verplichting om te werken aan de tekorten' (zonder termijn) en 'Ongunstig' (eveneens in twee varianten: 'met mogelijkheid om de erkenning niet in te trekken' of 'een ongunstig advies zonder mogelijkheid om de erkenning niet in te trekken').

**Tabel 2.1** Het aantal scholen, opleidingen en besturen per sector dat deelnam aan de trajecten voor de waardering 'Goed' (vanaf 31-07-2019) of het predicaat Excellente School (vanaf 31-12-2017) en daadwerkelijk de betreffende waardering ontving

Sector	Waardering 'Goed'			Predicaat Excellente School		
	Deelname	Ontvangen*	% Ontvangen	Deelname	Ontvangen*	% Ontvangen
Po	152	137	90,1%	97	88	90,7%
Vo	75	54	72,0%	148	138	93,2%
(V)so	41	36	87,8%	32	29	90,6%
Mbo	16	14	87,5%	0	0	-
Totaal	284	241	84,9%	277	255	92,1%

\* Aantal 'ontvangen' omvat alleen die scholen, opleidingen en besturen waarvan dit zeker is, en dus niet gevallen waarbij nader onderzoek loopt, of het oordeel onbekend is.

Het is belangrijk om twee zaken in gedachten te houden bij het interpreteren van de deelnamecijfers. Ten eerste vond in 2019 een verandering plaats in de aanvraagprocedure voor Excellente Scholen, en moesten scholen die hieraan mee wilden doen eerst beschikken over de waardering Goed van de Inspectie. Een groot aantal scholen vroeg vervolgens de waardering Goed aan om (opnieuw) mee te kunnen doen aan het traject Excellente Scholen, zo blijkt uit onder meer het groeps gesprek met de Werkgroep Goed en Excellent. Ten tweede is de geldigheid van de twee 'waarderingen' relevant: de waardering Goed van de Inspectie is vier jaar geldig en het predicaat Excellente School is drie jaar geldig. Een school die na drie jaar wederom Excellent wil worden, diende dus eerst opnieuw het predicaat Excellente School aan te vragen.

#### *Mbo-scholen en opleidingen*

Zestien mbo-opleidingen zijn voorgedragen voor de waardering Goed. Mbo-opleidingen konden niet meedingen naar het predicaat Excellente School. Uit interviews met twee mbo-instellingen maken we op dat instellingen er wellicht niet erg warm voor lopen omdat zij al deelnemen aan een eigen kwaliteitsnetwerk en mogelijk ook meer georiënteerd zijn op hoe er in het hoger onderwijs wordt gekeken naar 'goed' onderwijs.

## **2.3 Afwegingen bij deelname aan Goed of Excellent**

### **Redenen om mee te doen aan Goed of Excellent**

In de interviews hebben we scholen, opleidingen en besturen gevraagd naar hun afweging om wel of niet mee te doen aan de waardering Goed en eventueel het traject Excellente Scholen. Waar de afweging specifiek betrekking heeft op het traject Excellente Scholen, benoemen we dat. Er blijken grofweg drie typen redenen om wel mee te doen aan Goed of Excellent:

- (1) trots zijn, waardering willen, en iets moois willen laten zien;
- (2) er was een toevallige aanleiding;
- (3) de wens om advies en een impuls van buitenaf te krijgen.

#### *Trots en waardering*

Trots zijn of waardering willen hoorden we het vaakst in de interviews (zie ook citaten hieronder) als reden om deel te nemen aan de trajecten. De leden van de werkgroep Goed en Excellent noemden dit eveneens in het groeps gesprek; "*sommige scholen wilden dat [de waardering Goed] echt behalen om toch te horen dat zij het als team goed deden*", zij wilden bevestiging. Uit de interviews blijkt dat een school of opleiding bijvoorbeeld trots is omdat de school of opleiding het in vergelijking met andere scholen/opleidingen goed lijkt te doen of omdat de school of opleiding een specifiek expertisegebied, of heel eigen onderwijsontwikkeling of -aanpak heeft. De aanvraag van de waardering Goed of het predicaat Excellente School en het behalen ervan ziet men als erkenning voor het team. Sommigen hopen bovendien op uitstraling van hun expertise, mooie werk of gedachtengoed: bredere verspreiding onder andere scholen/opleidingen. Een van de scholen vertelde het traject ook te willen gebruiken om zich te kunnen profileren: "*Om de naamsbekendheid te vergroten en leerlingen te trekken*" (ID-8, vo-school).



<p>“De nieuwe directeur kwam van een andere school. Ze vond dat het goed ging. Ze wilde trots uitstralen, een schouderklopje geven. Laten zien hoe goed we het hier doen, aan het team laten zien.” (ID-2, vo-school)</p>	<p>“We hadden wel bepaalde methodieken die we gebruikten bij leerlingen in ons speciaal onderwijs die we wilden showen, waarvan we hoopten op uitstraling. We waren bezig met mogelijkheden scheppen voor kinderen die thuis zitten.” (ID-10, so-school)</p>
<p>“We waren trots op onze 26 skills/vaardigheden, (...) en het is een mooie waardering voor collega’s, zeker in het vmbo” (ID-8, vo-school)</p>	<p>“Het is een kroon op het werk van leerkrachten, een vorm van erkenning en waardering. Voor de aanvraag moest ik hard werken, maar het team was al heel goed.” (ID-7 po-school)</p>

*Een kans die voorbij komt*

Voor andere scholen/opleidingen bleek de directe aanleiding om mee te doen vrij toevallig en niet zozeer het gevolg van een uitgebreide afweging. Een tip van een bestuurder of van iemand van buitenaf (een nieuwe directeur) die kansen zag leidde tot deelname.

#### *Impuls van buitenaf*

Één school noemde de kans om advies van buiten te krijgen als belangrijke reden: “Om zicht te krijgen van buiten op de eigen school en organisatie. Een soort audit via de Inspectie, dat *klonk wel aantrekkelijk. Een thermometer*” (ID-4, po-school).

#### *Opstap naar de aanmelding voor het predicaat Excellente School*

Een deel van de scholen, waaronder ‘vroege deelnemers’ aan het traject Excellente Scholen, ging op voor de waardering Goed omdat dit nu eenmaal vereist werd om in aanmerking te komen voor het predicaat Excellente School: “*Op een gegeven moment had je nu eenmaal Goed nodig om Excellent te krijgen; dus doe je mee aan Goed.*” (ID-10, so-school). De werkgroep Goed en Excellent noemde eveneens dat de waardering Goed vooral aangevraagd werd omdat dit nodig was om mee te doen aan het traject Excellente Scholen.

### **Redenen om niet mee te doen aan Goed of Excellent**

#### *Deelname kost teveel tijd*

Een aantal geïnterviewde scholen, opleidingen en besturen heeft ook bewust afgezien van deelname aan Goed of Excellent. Dat had soms te maken met het regelwerk of de druk die de trajecten met zich meebrachten. Ook lag de prioriteit voor een school of opleiding soms ergens anders.

#### *Afbreuk aan de beoordeling Voldoende*

Een deel van de scholen, opleidingen en besturen ziet vanwege inhoudelijke kritiek op Goed of Excellent af van deelname. Bijvoorbeeld omdat de toevoeging van de waardering Goed en het predicaat Excellente School afbreuk doen aan de beoordeling Voldoende. Het zorgt voor een gebrek aan erkenning voor de behaalde resultaten van voldoende scholen, opleidingen en besturen, aldus de Onderwijsraad (2022). De sectorraden en sommige scholen, opleidingen en besturen vinden dit eveneens. Zo vertelt een po-bestuur: “*Ik was niet rouwig om de afschaffing van ‘excellent’. Door bepaalde scholen het predicaat ‘excellent’ te geven, geef je impliciet ook het oordeel “niet-excellent” aan alle andere scholen die dat predicaat niet krijgen*” (ID-11, niet deelgenomen). Verder zeggen enkele scholen, opleidingen en besturen tijdens de interviews bijvoorbeeld dat de beoordelingsvorm impliceert dat zij altijd dienen te streven naar meer (“*lijkt alsof het nooit genoeg is*”). Ze vragen zich af of het wenselijk is om groepen kinderen/scholen/opleidingen met elkaar te vergelijken en als het ware “*op elkaar af te rekenen*”.

#### *Er zijn ook goede en excellente scholen/opleidingen die niet meedoen*

Daarnaast worden vraagtekens geplaatst bij de informatiewaarde van Goed en Excellent (Ten Berge et al., 2015), gekoppeld aan de concurrentie die de waarderingen bevorderen tussen scholen/opleidingen. Volgens de werkgroep Goed en Excellent kiest een deel van de scholen/opleidingen ervoor om niet mee te doen met Goed en Excellent vanwege een moreel motief. Schenke en collega’s (2020) benoemen dat ook in hun onderzoek: dat Excellente Scholen hoog scoren en onderwijsontwikkeling serieus nemen, betekent niet dat er geen andere scholen in het land zijn die eveneens hoog scoren op kwaliteitskenmerken uit de inspectiestandaarden, zonder het predicaat te hebben.

#### *Focus op een beperkt profiel*

Specifiek voor het predicaat Excellente School geldt, zo zeggen sectorraden en de werkgroep Goed en Excellent, dat het formeel gericht is op één deelaspect waarin de school uitblinkt, terwijl het naar buiten toe wordt gepresenteerd alsof de school als geheel excellent is. Zo legt een lid van de werkgroep Goed en Excellent uit: “*Een school profileert zich als excellent en die zegt niet: wij zijn excellent in het voorbereiden op studiekeuzes van leerlingen op het LB-traject. (...) Dus soms profileert die school zich breder excellent dan wat in feite het profiel is*”. Ook scholen en besturen hebben hier moeite mee. Zo vertelt een directeur van een so-school: “*Misschien is de school wel op één stuk excellent, maar niet voor deze leerling. Wat zegt het predicaat dan?*” Daar moet wel de kanttekening bij gezet worden dat de Excellente Scholen eerst moeten zijn beoordeeld als Goed voordat ze voor Excellent kunnen opgaan. Het beoordelingskader voor Goed is breder dan één deelaspect.

#### *Geen behoefte aan profilering*

Één school heeft overwogen om mee te doen, maar zag daarvan af omdat zij een vrij zekere toestroom hebben van leerlingen vanuit de eigen denominatie en bovendien al wisten dat ouders tevreden zijn over de school (ID-12, po-school). Ze hoefden zich niet zo nodig te profileren. Volgens de werkgroep Goed en Excellent heeft maar een beperkt aantal scholen de behoefte om de kop boven het maaiveld te steken. In dit kader merkte de al genoemde school nog op: *“Het gaat om een sticker halen – wij hebben vraagtekens bij dat doel”* (ID-12, po-school). Tevens zijn er besturen die de onderlinge verhoudingen tussen scholen binnen hun stichting liever niet op het spel zetten door mee te doen, zo vertelt de werkgroep.

## 2.4 Stimulerende aspecten van Goed en Excellent

Uit de deskstudie, groeps gesprekken en interviews komen verschillende aspecten van de differentiaties Goed en Excellent naar voren die scholen, opleidingen en besturen stimuleren om verder te werken aan de onderwijskwaliteit:

- Deelname aan Goed of Excellent stimuleert de school of opleiding om na te denken over de eigen onderwijsvisie en ambities.
- De mogelijkheid om voor Goed of Excellent op te gaan stimuleert de school of opleiding om beter te presteren.
- De andere benaderingswijze van de Inspectie bij Goed en Excellent stimuleert de school of opleiding om beter te presteren.

Waar we in deze paragraaf spreken over ‘gedifferentieerd oordelen’, bedoelen we de differentiatie middels Goed en Excellente Scholen, dus differentiatie aan de bovenkant van de beoordelingsschaal.

*Scholen/opleidingen worden geprikkeld om na te denken over de ambities van de school of opleiding*

Ten eerste worden scholen, opleidingen en besturen door hun deelname aan Goed of Excellent gestimuleerd om na te denken over hun eigen onderwijsvisie en ambities, aldus de Onderwijsraad (2022). In het gesprek met de sectorraden werd opgemerkt dat het schoolteams kan stimuleren om daarover met elkaar in gesprek te gaan. Ook een vo-school wees daarop: *“Deelname aan Goed en Excellent bevordert de autonomie van een school, is die in staat om, niet altijd gekoppeld aan de normen van buiten, intern het goede gesprek te voeren over wat goed onderwijs nodig heeft?”* (ID-3, vo-bestuur)

*Betere prestaties*

Naast de focus op eigen ambities zorgt de mogelijkheid om voor Goed of Excellent op te gaan er volgens de Onderwijsraad (2022) voor dat bestuurders, schoolleiders en leraren worden gestimuleerd om beter te gaan presteren. Ook Ten Berge et al. (2015) constateren dit: het geeft een extra motivatie om je als school, opleiding of bestuur verder te ontwikkelen als je opgaat voor een waardering Goed of predicaat Excellente School. De geïnterviewde juryleden Excellente Scholen zeggen wel dat veel scholen die opgaan voor het predicaat Excellente School al vanuit hun intrinsieke motivatie bezig waren met kwaliteitsverbetering. Het traject voor Excellente Scholen gaf dan een extra boost. Volgens de juryleden speelt de extra motivatie niet alleen een rol voordat scholen, opleidingen en besturen opgaan voor een waardering Goed of predicaat Excellente School, maar ook daarna. Het oordeel kan extra energie geven en een stimulant zijn om te blijven werken aan onderwijskwaliteit om op die manier het oordeel te behouden.

*Waardering voor wat de school/opleiding goed doet*

Ook in de interviews met scholen, opleidingen en besturen komt naar voren dat gedifferentieerd oordelen middels de waarderingen Goed en het predicaat Excellente School stimuleert om beter te presteren. Zo noemen enkele scholen, opleidingen en besturen dat differentiëren ‘aan de bovenkant’ scholen en opleidingen stimuleert omdat het ‘belonend’ is. Een oordeel boven ‘aan de eisen voldaan’ is, net als voor een leerling, volgens hen een vorm van beloning. De werkgroep Goed en Excellent noemt eveneens dat scholen en opleidingen die Goed of Excellent ontvangen trots zijn en dat dit een mooi bijeffect is. Verschillende geïnterviewden stellen dat gedifferentieerd oordelen uitgaat van hogere verwachtingen: *“Het is wel jammer dat je alleen een Voldoende kunt halen nu. Het werkt goed als je hoge verwachtingen hebt, dat werkt ook zo bij leerlingen.”* (ID-2, vo-school). Ten derde vinden enkele gesprekskandidaten dat gedifferentieerd oordelen middels Goed/Excellent ervoor kan zorgen dat de school of opleiding zich

dat als doel stelt waarnaar de school of opleiding kan toewerken. Ook kan het een bestuur helpen om een cultuur van verbetering te organiseren.

De toon tijdens de trajecten was volgens hen 'positief' en 'waarderend'. In plaats van een insteek die meer 'terughoudend' en 'op de vlakte' is, zoals in (volgens hen) reguliere inspectiebezoeken. Scholen/opleidingen waardeerden deze andere 'flow' en benadering.

De Onderwijsraad wijst er echter op dat het gebruik van Goed en Excellent ook averechts kan werken: schoolteams die tijd en aandacht besteden aan de procedure en gedemotiveerd raken als de school of opleiding de waardering Goed of het predicaat Excellente School niet krijgt. Enkele scholen en opleidingen bevestigen dit in de interviews.

#### *Uitstraling naar andere scholen/opleidingen*

De waardering Goed of het predicaat Excellente School kan andere scholen/opleidingen binnen hetzelfde bestuur of binnen de regio stimuleren om verder te werken aan onderwijskwaliteit. De als Goed of Excellent beoordeelde school of opleiding werkt dan als inspiratie en goed voorbeeld. Enkele scholen, opleidingen en besturen bevestigen dit in de interviews. Een bestuurder uit het voortgezet onderwijs legt uit: *"Het helpt dat er voorbeelden zijn, scholen die een stapje verder zijn. Daar kunnen ze [scholen die het wat minder doen] dan in de keuken kijken."* (ID-3, vo-bestuur). Een schoolleider van een vo-school vertelt dat het predicaat Excellente School stimulerend kan werken voor scholen in de regio: *"Arie Slob heeft het uitgereikt. We waren heel trots. Leerlingen vonden het geweldig. Ook de omgeving: po-scholen, de gemeente, wethouder die vonden het ook mooi. Het geeft een signaal af: we hebben goed onderwijs binnen onze gemeentegrenzen. Het gaf een breder gevoel van trots. Dat je bij krimp nog steeds prima onderwijs kunt neerzetten."* (ID-2, vo-school).

## **2.5 Gewenste gevolgen van Goed en Excellent**

Voor scholen, opleidingen en besturen die hebben deelgenomen aan Goed of Excellent zijn er verschillende positieve gevolgen geweest die hebben bijgedragen aan hun eigen onderwijskwaliteit, of die van andere scholen, opleidingen en besturen.

#### *Het netwerk van Goede en Excellente scholen*

Een gevolg van het ontvangen van het predicaat Excellente School of de waardering Goed is dat je als school of bestuur je netwerk kunt uitbreiden en veel kennis kunt delen met andere scholen, opleidingen en besturen. Hoewel de sectorraden hier wat kritischer over zijn en ook Ten Berge en collega's (2015) constateren dat het leren van elkaar bij de trajecten Excellente Scholen door tijdgebrek minder tot stand kwam, komt in de gesprekken met scholen en besturen een ander beeld naar voren. Voor alle scholen met het predicaat Excellente School worden door de Inspectie regelmatig bijeenkomsten georganiseerd en wordt onderling kennis uitgewisseld. De scholen en besturen die zijn geïnterviewd waarderen dit en vertellen dat ze hierdoor kennis en inspiratie opdoen. Maar ook scholen die niet als Excellent zijn beoordeeld kunnen leren, bijvoorbeeld door het bezoeken van Excellente Scholen. Het gebeurt volgens geïnterviewde juryleden, scholen en besturen regelmatig dat een school een aanvraag krijgt van een andere school voor een bezoek. Een schoolleider van een po-school vertelt daarnaast dat de school naar aanleiding van deelname aan de waardering Goed een scholennetwerk voor eenpitters heeft opgericht, waarbij leden elkaar auditen.

#### *Toegenomen zelfbewustzijn bij Goede en Excellente scholen*

Specifiek voor het traject Excellente Scholen geldt dat in het onderzoek van Ten Berge en collega's (2015) naar voren komt dat dit traject zorgt voor een groei in zelfbewustzijn en zelfvertrouwen in het team. Scholen zijn zich bewuster van hun expertise en waar de school voor staat. Volgens de juryleden komt dat onder andere door de gesprekken die worden gevoerd met de juryleden, maar ook door het lezen van het eindverslag. Ook geïnterviewde scholen en besturen bevestigen dat zij het jurybezoek als prettig hebben ervaren: *"Het was een leuke jury; enthousiast; ze geloofden wat we aan het doen waren;*

*het voelde alsof zij de krenten uit de pap bekijken; gevoel van grote broer die over schouder meekijkt.”(ID-8, vo-school).*

#### *Ouders en nieuw personeel vinden Goede en Excellente scholen aantrekkelijk*

Uit cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) blijkt dat scholen met een waardering Goed of predicaat Excellente School te maken hebben met een groei in leerlingenaantallen.<sup>6</sup> De groei in leerlingenaantallen laat zien dat er een bepaalde wervingskracht uitgaat van de beoordeling. De jury Excellente Scholen noemde dit ook in het gesprek: *“scholen kunnen overspoeld worden door leerlingen (...) maar iedere school heeft voor beperkte aantallen plaatsen”*. Dit onderwerp – en het eerdergenoemde makkelijker kunnen aantrekken van leraren – kwam ook naar voren in het gesprek met de werkgroep Goed en Excellent: *“En je zag ook een aantal scholen waar, doordat ze Goed of Excellent waren, dat het lerarentekort daar minder speelde. Leraren kijken waarschijnlijk toch of een school de waardering Goed heeft of Excellent en willen daar dan werken. En in sommige gevallen was ook het leerlingenaanbod hoger.”* Vanuit het perspectief van deze scholen zou je dit kunnen zien als een positief effect van concurrentie tussen scholen.

## **2.6 Ongewenste gevolgen van Goed en Excellent**

Differentiatie aanbrengen aan de bovenkant van de beoordelingsschaal – middels de waardering Goed en het predicaat Excellente School – kan ook minder wenselijke gevolgen met zich meebrengen voor de onderwijskwaliteit. Het kan leiden tot (1) afgunst en concurrentie, en (2) een toename in druk op scholen, opleidingen en besturen.

#### *Afgunst en concurrentie*

Als een school een predicaat Excellente School heeft ontvangen, kan dit leiden tot negatieve reacties vanuit de omgeving (Van der Wel, Snijdwint & Mol, 2015). Er kan een gevoel van concurrentie ontstaan, waardoor besturen en scholen minder geneigd zijn om met elkaar samen te werken, terwijl samenwerking juist nodig is voor voldoende onderwijsaanbod (Rijksoverheid, 2022). Dit wordt door de sectorraden erkend. Volgens de juryleden gold dat nog extra bij de trajecten voor Excellente Scholen vanwege de term ‘excellent’; deze term zorgde voor afgunst onderling. Scholen, opleidingen en besturen die hebben deelgenomen aan Goed of Excellent herkennen dit eveneens. Ze trekken vaak leerlingen en leraren aan, waardoor concurrentie ontstaat met andere scholen, opleidingen en besturen.

De mate waarin concurrentie en afgunst speelt, is overigens wel afhankelijk van de context: alleen als er voldoende aanbod in de omgeving is, is er sprake van concurrentie. Zo vertelt een schoolleider van een basisschool: *“Het traject Excellente Scholen voegt niet veel toe, behalve als je een betere concurrentiepositie wilt t.o.v. andere scholen. Maar wij zijn de enige school hier in het dorp, dus dat concurrentiemotief speelt bij ons niet”* (ID-7, po-school).

#### *Toename in druk op scholen, opleidingen en besturen*

Naast een toename in concurrentie kan een waardering Goed of predicaat Excellente School leiden tot een toegenomen druk op scholen, opleidingen en besturen. Verder krijgen scholen veel verzoeken van andere scholen die langs willen komen om van hen te leren. Zowel de groei in leerlingenaantallen als de verzoeken om bezoeken kunnen een grotere druk geven op scholen, opleidingen en besturen, zo blijkt ook uit onderzoek van Ten Berge et al. (2015). De werkgroep Goed en Excellent benoemde, aansluitend hierop, dat hoewel de gedachte was dat er voor Excellente Scholen spin-offeffecten zouden zijn, deze scholen in de praktijk onvoldoende capaciteit hebben om aan dergelijke initiatieven deel te nemen. De werkgroep zag dat kennisoverdracht vooral plaatsvond binnen besturen: *“Kennisoverdracht was er het meest als er in één bestuur, één school excellent was, en een andere school via een olievlek dat ook wilde worden.”*

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Ten Berge et al (2015), p. 37 en volgende, over de toename van leerlingenaantallen bij de eerste Excellente Scholen.

Ook ervaart een deel van de geïnterviewde scholen, opleidingen en besturen een toenemende druk vanuit ouders. Een predicaat Excellente School of waardering Goed leidt enerzijds tot interesse of enthousiasme van ouders, maar het leidt (soms) ook tot hoge verwachtingen: *“Maar we zijn toch een excellente school?”*

### 3 Invulling stimulerende taak

Sinds augustus 2023 zijn de waardering Goed en het predicaat Excellente School in het funderend onderwijs afgeschaft. De Inspectie van het Onderwijs is op zoek naar alternatieven om invulling te geven aan de stimulerende taak. In dit hoofdstuk staan we stil bij een aantal van die alternatieven, die naar voren zijn gekomen uit de deskstudie, groeps gesprekken en de interviews. In paragraaf 3.1 bespreken we elementen binnen het Nederlandse toezicht op scholen, opleidingen en besturen, naast gedifferentieerd oordelen, die stimulerend werken. Vervolgens gaan we in paragraaf 3.2 in op alternatieven waarmee invulling kan worden gegeven aan de stimulerende taak. Deze alternatieven komen zowel voort uit toezichtsystemen van andere landen als uit de diverse interviews.

#### 3.1 Stimulerende elementen binnen het huidige toezicht

Op basis van de deskstudie en interviews met scholen, opleidingen en besturen zijn verschillende elementen geïdentificeerd die binnen het huidige toezichtkader ook een stimulerende werking hebben.<sup>7</sup> Het gaat om de volgende elementen:

##### 1. Risicogericht toezicht

Risicogericht toezicht houdt in dat de planning en de frequentie van de inspectiebezoeken afhankelijk zijn van een analyse van documenten (o.a. zelfevaluaties) en andere beschikbare data (o.a. over leerprestaties). Wanneer deze analyse risico's laat zien, wordt een school, opleiding of bestuur met prioriteit ingepland voor een bezoek. Eerder onderzoek laat zien dat deze vorm van toezicht, met name door het intensiever monitoren van scholen/opleidingen met veel risico's en het verbinden van consequenties aan de uitkomst van de beoordeling, effectiever is dan systemen waarin scholen/opleidingen regulier (en vaak maar eens in de vier tot vijf jaar) worden bezocht. In het onderzoek van Ehren e.a. (2015) werden onderwijsinspecties in zes landen vergeleken waarbij Engeland en Nederland een risicogestuurd of proportioneel model hadden. Schoolleiders in deze systemen melden de grootste veranderingen in capaciteitsontwikkeling en in verbeterde school- en onderwijsomstandigheden. Deze veranderingen lijken te worden gemedieerd door verbeteringen in de zelfevaluaties van de scholen/opleidingen en het bewustzijn van de belanghebbenden van de scholen/opleidingen over de bevindingen in de inspectierapporten. Scholen, opleidingen en besturen benoemen in de interviews voor het huidige onderzoek daarnaast dat het ontvangen van signalen vanuit de Inspectie over mogelijke risico's, bijvoorbeeld als een school, opleiding of bestuur op de rand van onvoldoende staat, stimuleert om te werken aan de onderwijskwaliteit.

##### 2. Aansluiten van het toezicht bij het schoolplan

De Onderwijsraad (2022) benoemt de stimulerende werking van het aansluiten van toezicht op schoolplannen.<sup>8</sup> Dit kan de eigen kwaliteitsambities van scholen/opleidingen stimuleren omdat het verder gaat dan de wettelijke eisen, aldus de Onderwijsraad. Het actief bevragen van besturen over de kwaliteit van hun scholen/opleidingen stimuleert de interne evaluatie en kwaliteitszorg en daarmee de kwaliteitsontwikkeling en verbetercultuur (Honingh et al., 2020). Daarnaast zorgt een goede aansluiting bij plannen, en in algemenere zin de visie of missie van school, opleiding of schoolbestuur, er ook voor dat de beoordeling en de resulterende feedback als relevanter worden ervaren, en goed passen in de eigen ontwikkelcyclus van de school/opleiding/het bestuur. Het aansluiten bij het school/bestuursplan krijgt ook vorm door op specifieke thema's input voor de evaluatie te vragen, bijvoorbeeld een specifiek aanbod of aspect waar de school/opleiding/het bestuur zich op wil profileren (vergelijkbaar met de voordracht voor excellentie).

##### 3. Openbaar maken van oordelen

<sup>7</sup> Een deel van de genoemde referenties heeft betrekking op het toezichtkader voor de invoering van het bestuursgerichte toezicht.

<sup>8</sup> "Sinds de invoering van het vernieuwde toezicht in 2017 geeft de inspectie onder andere invulling aan de bevorderende taak door het schoolbestuur te bevragen op aanvullende ambities, dat wil zeggen doelen en plannen die verder gaan dan wettelijke eisen of daarbuiten vallen. Daarvoor vormt het schoolplan de basis." (Onderwijsraad, 2022, p. 16).

Er zijn velerlei manieren om inspectieoordelen openbaar te maken: van ranglijsten van zwakke en sterke scholen/opleidingen tot publieksvriendelijke rapportages met een beschrijving van kwaliteit tot 'report cards'. De manier van publiceren en hoe toegankelijk en relevant de informatie is voor verschillende partijen (schoolleiders, leerkrachten, besturen, ouders) bepaalt of het openbaar maken van informatie stimulerend werkt, of neveneffecten heeft. De openbaarmaking van oordelen kan een stimulans vormen voor kwaliteitsverbetering, zo stelt de Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2022). Er is echter ook veel onderzoek dat laat zien dat openbaarmaking kan leiden tot 'naming en shaming' – met name in de vorm van ranglijsten of lijsten van zwakke scholen/opleidingen – en ongewenste concurrentie. Uit eerdere reconstructies van beleidstheorieën van zes onderwijsinspecties (Ehren et al., 2015), blijkt dat openbare rapportages vaak bedoeld zijn om ouders in staat te stellen om informatie over schoolkwaliteit te gebruiken bij hun schoolkeuze, maar ook om de schoolleider aan te spreken op noodzakelijke verbeteringen zoals aangegeven in het inspectierapport. Beide processen kunnen tot schoolverbetering leiden, met name waar ouders keuzemogelijkheden hebben, en waar scholen/opleidingen concurrentiedruk voelen of gevoelig zijn voor mogelijke reputatieschade door inspectierapporten. Uit onderzoek van Honingh e.a. (2020) naar het bestuursgerichte toezicht blijkt bijvoorbeeld dat het openbaar maken van oordelen ook kan leiden tot reputatieschade met een daling in leerlingaantallen, en andere ongewenste gevolgen voor kwaliteitsverbetering. Eenzelfde mechanisme wordt ook gevonden in onderzoek van Munoz Chereau e.a. (2022) naar scholen die in Engeland het stempel 'stuck' kregen van Ofsted. Bokhorst & Van Erp (2018) benadrukken in dit kader dat de uitdaging voor toezichthouders is om een omgeving te scheppen die burgers en instellingen in staat stelt hun eigen kwaliteitsoordelen te vellen, maatschappelijke controle op organisaties te verbeteren en een maatschappelijke dialoog te voeren over kwaliteit en normenkaders. Ze spreken hierbij over een ontwikkeling van 'transparantie' naar 'responsiviteit' (Bokhorst & Van Erp, 2018)

#### 4. Betrekken van anderen binnen het onderwijs naast het bestuur

In het Nederlandse toezicht wordt er, behalve met het bestuur, ook gesproken met andere betrokkenen in het onderwijs zoals schoolleiders, teamcoördinatoren en leerkrachten. Bokhorst & Van Erp (2018) stellen dat een dialoog met belanghebbenden kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering. Feedback aan direct betrokkenen kan ervoor zorgen dat de spanning over toezicht en wat er wordt verwacht afneemt en dat het draagvlak voor toezicht en de bereidheid om op feedback te handelen en inspectiestandaarden te gebruiken voor verbetering toeneemt (Penninckx, 2015; Quintelier, 2020). Schenke et al. noemen dat de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit ligt bij meerdere actoren, en dat het daarom belangrijk is om naast bestuurders ook schoolleiders en andere betrokkenen, zoals coördinatoren of teamleiders, te zien als aanspreekpunt ten behoeve van het verder versterken van de onderwijskwaliteit (Schenke et al., 2020). Behnke en Steins (2016) pleiten ervoor dat het mogelijk moet zijn dat bij de feedback van de inspecties alle belanghebbenden worden betrokken en de feedback openlijk wordt gegeven, met voldoende ruimte voor alle deelnemers om hun ideeën te delen.

#### 5. Peil- en themaonderzoeken

De sectorraden en een aantal scholen, opleidingen en besturen zien ook de themaonderzoeken en peilonderzoeken van de Inspectie als mogelijkheid om scholen, opleidingen en besturen te stimuleren aan kwaliteitsverbetering te werken. Door deze onderzoeken ontstaat een sectorbreed beeld over waar verbetering mogelijk is. Zij stelden wel dat deze onderzoeken op dit moment te veel gebruikt worden om ook scholen/opleidingen te beoordelen. Daarmee lopen de taken van beoordelen en waarderen door elkaar en dat is volgens hen niet wenselijk. Toezicht op specifieke thema's (bijvoorbeeld ICT in het onderwijs, burgerschap, kwaliteit van leraren), waarbij aanvullende kennisdeling wordt georganiseerd in webinars, regionale kennis-events en schriftelijke rapportages, gebeurt ook in het buitenland. In Portugal nemen wetenschappers bijvoorbeeld deel aan themagerichte inspectieteams; hierdoor wordt de meest actuele onderzoeksexpertise in het toezicht ondergebracht en wordt een relatie gelegd tussen onderzoek, toezicht en praktijk.



### **3.2 Alternatieve stimulerende elementen**

Uit de deskstudie, groeps gesprekken en interviews zijn alternatieven en voorwaarden naar voren gekomen om als Inspectie van het Onderwijs invulling te geven aan de stimulerende taak. Het zijn enerzijds elementen die in het huidige toezicht versterkt zouden kunnen worden en anderzijds alternatieven die voortkomen uit onderzoek naar toezicht in het buitenland. Met name in het Verenigd Koninkrijk, waar veel onderzoek is gedaan naar het toezicht én bovendien sprake is van toekenning van een eindoordeel.

### Versterking elementen huidige toezicht

De volgende drie elementen zouden in het huidige toezicht versterkt kunnen worden:

#### 1. Twee taken: waarborgen en stimuleren

Vanuit de wet heeft de Inspectie de taak om enerzijds de onderwijskwaliteit te waarborgen door toe te zien op naleving van de wet en anderzijds de kwaliteit van onderwijs en bestuur te bevorderen. Met het aannemen van de initiatiefwet van Bisschop is de Inspectie verplicht geworden om een duidelijk onderscheid te maken tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten (Honingh et al. 2020). De Onderwijsraad (2022) stelt in haar advies dat beoordelen en bevorderen samengaan, mits er een duidelijke hiërarchie wordt aangebracht. De Onderwijsraad adviseert dat de extern toezichthouder in staat moet zijn de twee taken te scheiden en dit onderscheid duidelijk te maken aan de ondertoezichtgestelde. Als niet duidelijk genoeg is om welk soort gesprek het gaat, kan dat leiden tot verkeerde verwachtingen aan de kant van de school, opleiding of het bestuur en tot contra-productief gedrag bij de toezichthouder (Onderwijsraad, 2022). In het onderzoekskader van 2021 heeft de Inspectie veranderingen aangebracht om het onderscheid te verduidelijken.

Ook uit het onderzoek van Honingh en collega's (2020) blijkt dat dit onderscheid belangrijk is omdat er ongemak bij inspecteurs en in de onderwijsorganisaties kan ontstaan door de dubbele ambitie van de Inspectie om te waarborgen en te stimuleren. Bij het waarborgen horen duidelijke, vaststaande normen die niet mis te verstaan zijn en daarom ook veel helderheid bieden bij de onderwijsorganisaties. Daar tegenover staat dat het stimuleren en aanzetten tot verdere verbeteringen juist vraagt dat de inspecteur zich inleeft, oog heeft voor een ander perspectief en uitgaat van richtlijnen in plaats van strakke kaders (Honingh et al., 2020). Dit leidt in de praktijk soms tot verwarring over het precieze doel: komt de inspecteur slechts checken of in de school of opleiding zichtbaar is wat de bestuurder eerder heeft toegelicht, of gaat de inspecteur toch iets zeggen over de kwaliteit van de school? Als gevolg van die onduidelijkheid voelen niet alle besturen zich uitgenodigd om het 'eigen verhaal' te vertellen en uit te gaan van een eigen bestuursfilosofie. Dat leidt er volgens bestuurders toe dat zij zich dan maar sterk richten op het kader van de Inspectie (Honingh, Van Montfort & Ehren, 2020).

In 2017 zijn er wijzigingen in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) doorgevoerd. Daar is onder andere in opgenomen dat de Onderwijsinspectie een duidelijker onderscheid moet maken tussen controleren en stimuleren. Oomens en collega's (2022) deden onderzoek naar de mate waarin dit is gebeurd in de praktijk. Daaruit blijkt dat er in de onderzoekskaders en inspectierapporten van 2021 een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen controleren en stimuleren dan in 2017. Daarnaast leggen de onderzoekers de vraag op tafel of het mogelijk is om de controlerende en stimulerende rol tegelijkertijd uit te voeren omdat elke rol om een eigen stijl vraagt en inspecteurs bovendien willen voorkomen dat zij de kwaliteit van hun eigen advies in een volgend bezoek moeten beoordelen.

Verschillende geïnterviewde scholen, opleidingen en besturen maken een onderscheid tussen een controlerende en een stimulerende rol voor de Inspectie in hun ideeën voor een alternatieve aanpak. Enerzijds moet er sprake zijn van basistoezicht, met een corrigerende en controlerende rol voor de inspectie. Daarnaast zien geïnterviewden mogelijkheden voor een meedenkende inspectie. De stimulerende rol omhelst dat de Inspectie *"iets komt brengen om het onderwijs te versterken"*. Dit kan door er naast in controlerende óók in adviserende en helpende zin te zijn voor het onderwijs: actief, in veilige sfeer, informeel. Zo beveelt een vo-school de Inspectie aan *"om een kop koffie te gaan drinken; een school wordt niet beter van 1x per vier jaar visite van de inspectie"* (ID-8, vo-school). Een ander suggereert om *"voorafgaand aan het inspectiebezoek al langs te komen, en te kijken waar een school werk heeft, zodat de school, opleiding of bestuur dan in resterende maanden al aan de slag kunnen"* (ID-5, mbo-opleiding).

De werkgroep Goed en Excellent noemt, in lijn met deze suggesties, dat besturen *"een open dialoog"* met de Inspectie over thema's zoals het vso aannemebeleid *"in beginsel als stimulerend ervaren"*. Zo kunnen zij onderling en met de Inspectie dilemma's delen. Dit gebeurt nu al deels via periodieke bestuursgesprekken. De werkgroep stelt dat de Inspectie zo weliswaar *"aan de voorkant meer werk doet"*, maar dat dan aan de achterkant *"minder herstel en werk nodig is"*.

Waar de één de twee rollen naast elkaar ziet bestaan, voorziet de ander een trapsgewijze toezichts-aanpak: *“De Inspectie mag eerst een stevige rol en houding nemen en een harde check doen op scholen om te zien of de basiskwaliteit op orde is. Als uit het basistoezicht blijkt dat zaken niet op orde zijn, volgt verder onderzoek en/of een herstelopdracht. (...) Heeft een school de basiskwaliteit op orde? Dan kan de Inspectie het gesprek aan gaan met de school over (verdere) groei. Waar kom je vandaan? Waar sta je nu? Waar wil je heen?”* (ID-9, so-school)

Uit de interviews met sectorraden, scholen, opleidingen en besturen komt wel een duidelijk voorbeeld naar voren waarin de rol van controleren en stimuleren in hun beleving door elkaar loopt, namelijk bij de peil- en themaonderzoeken (zie ook 3.1, punt 5). Het doel van deze onderzoeken is vooral om een sectorbreed beeld te krijgen en daarmee te inspireren en stimuleren, maar volgens geïnterviewden worden deze onderzoeken op dit moment te veel gebruikt om scholen te beoordelen. Daarmee zouden de taken van beoordelen en waarderen door elkaar kunnen lopen en dat is volgens hen niet wenselijk. *“Maak duidelijk wanneer je met de ene pet op school komt, en wanneer met een andere pet”*, aldus een schoolleider uit het vo (ID-2).

Overigens vonden deelnemers aan de werksessie het niet zo bezwaarlijk dat de inspecteur beide rollen vervult, als maar duidelijk is welke rol op welk moment wordt ingenomen. Ook zouden zij graag zien dat de inspecteur, naast aandacht voor het oordeel, ook meer aandacht heeft voor de ontwikkeling van de school of opleiding (congruent met hoe de school of opleiding naar leerlingen kijkt). Dit sluit aan bij het volgende alternatief: feedback en feedforward.

## 2. Feedback en feedforward

Toezicht en inspectierapporten bevatten een beoordeling van de school of opleiding en/of het schoolbestuur op de inspectiestandaarden en daarmee feedback over sterke en zwakke punten. Veelal worden er, tijdens het bezoek en in gesprekken, en soms ook in het rapport, suggesties gegeven over hoe de school of opleiding zich kan verbeteren en voorbeelden gegeven van andere scholen/opleidingen die bepaalde verbeteringen succesvol hebben doorgevoerd (feedforward).

Uit onderzoek blijkt dat dit belangrijk is en dat feedback scholen, opleidingen en besturen kan stimuleren tot verbetering. Zo wordt in het onderzoek van Altrichter en collega's (2022) beschreven dat inspecties door middel van feedback en rapporten onderwerpen voor verbetering agenderen waarop scholen/opleidingen zich moeten concentreren. De inspecties stimuleren zo verbetering. Een ander onderzoek over de Inspectie in Zweden suggereert dat activiteiten die meer zijn gericht op dialoog en feedback stimulerend werken voor schoolbesturen (Segerholm & Hult, 2018). Ook Ólafsdóttir et al. (2022) benoemen de cruciale rol van de acceptatie van evaluatiefeedback door leraren en schoolleiders, zodat zij het gebruik en de implementatie daarvan accepteren om schoolverbetering te stimuleren (Ólafsdóttir et al., 2022). Ehren et al. (2015) stellen dat onderzoek aantoont dat duidelijke en expliciete rapportages en feedback aan scholen/opleidingen effectief zijn bij het informeren van schoolverbeterplannen na schoolinspecties. Wel is het zo dat het accepteren van feedback niet voldoende is voor impact van schoolinspecties. Scholen/opleidingen zeggen dat ze feedback ontvangen en accepteren, maar het hangt van andere variabelen af of de feedback ook tot verbetering leidt, bijvoorbeeld de mate waarin het past in schoolbeleid of de capaciteit van de school of opleiding om verbetering door te voeren (Ehren et al., 2015).

Niet alleen feedback is belangrijk, maar ook feedforward. Quintelier, De Maeyer en Vanhoof (2020a) beamen dat om de acceptatie van feedback te vergroten, schoolinspecteurs feedback zouden moeten geven vanuit een perspectief van verbetering en professionele ontwikkeling in plaats van een perspectief van verantwoording. De auteurs pleiten ook voor het gebruik van 'feedforward'-strategieën, zoals reflectiegesprekken met leerkrachten en schoolleiding. Deze ontwikkelingsgerichte dialogen, waarbij docenten onder begeleiding van het inspectieteam reflecteren op succesfactoren en mogelijke acties en verbeterdoelen, kunnen het eigenaarschap van leraren bevorderen en kunnen scholen/opleidingen de wil en de capaciteit geven om samen te leren en te verbeteren. De mate waarin tijdens inspectiebezoeken niet alleen aandacht is voor feedback (sterke en zwakke punten) maar ook feedforward (hoe kan een school, opleiding of bestuur zich verbeteren?) varieert, zo ervaren scholen, opleidingen en schoolbesturen. Dobbelaer, Godfrey en Franssen (2017) stellen dat het idee achter inspectiefeedback het stimuleren

van schoolverbetering is. Uit dit onderzoek blijkt dat leraren en schoolleiders feedback van inspecteurs op prijs stellen, het nuttig vinden en teleurgesteld zijn als het niet wordt gegeven. Wel stellen zij dat de waarde van inspectiefeedback wisselend is en onder andere sterk afhankelijk van de inspecteur, de feedbackgever (Dobbelaer, Godfrey & Franssen, 2017). Dit komt ook sterk naar voren uit de interviews met scholen, opleidingen en besturen die voor dit onderzoek zijn gehouden. De benaderingswijze van het onderzoek en de houding van inspecteurs kunnen in potentie stimulerend werken, maar de ervaringen hiermee zijn wisselend. Scholen, opleidingen en besturen vinden het motiverend als een inspecteur niet alleen focust op het oordelen, maar ook op wat goed gaat en hoe dingen beter zouden kunnen. Die 'feedforward' missen zij soms, al verschilt de ervaring per inspecteur. Enkele geïnterviewden vonden dat de nadruk van de Inspectie erg lag op 'control' en 'oordelen', en hadden het gevoel zich te moeten 'verdedigen'. Dit vond men niet stimulerend. Andere scholen, opleidingen en besturen hadden juist een andere ervaring: *"De Inspectie had ook aandacht voor de manier waarop, het ging niet alleen om het veroordelen."* (ID-11, po-bestuur).

Zoals ook al bij het vorige onderdeel is benoemd, menen geïnterviewden dat de Inspectie in het 'ideale' toezicht (ook) een meedenkende, vooruithelpende houding inneemt. De indruk is dat de Inspectie met scholen, opleidingen en besturen vaker het gesprek kan aangaan over verbetering of feedforward, en actiever kennis en voorbeelden kan uitwisselen met het onderwijs. Ook in de werksessie vond deze gedachte weerklank. Deelnemers hebben de indruk dat er in het huidige risicogerichte toezicht weinig ruimte is voor feedback en feedforward omdat inspectiebezoeken volgen vanwege gesignaleerde risico's: de beleving is dat de Inspectie vooral langskomt omdat er iets aan de hand is. Een suggestie vanuit de interviews en de werksessie is dat de Inspectie vaker langsgaat bij de scholen/opleidingen en niet alleen als er signalen over risico's zijn. De veronderstelling is verder dat een vaste inspecteur beter zicht heeft op de (langetermijn-)ontwikkeling van een school of opleiding en daarom beter kan inschatten wat een school of opleiding daartoe nodig heeft. De werkgroep Goed en Excellent suggereerde dat de Inspectie "als intermediair soms een lijn kan leggen" tussen het ene schoolbestuur en het andere dat een paar stappen verder is. Enkele geïnterviewden merkten op dat dit naar hun indruk onvoldoende gebeurt.

"Input vanuit andere scholen, dat werkt vaak beter dan input vanuit onderwijskundigen." (ID-4, po-school)	"Ik snap het niet: de Inspectie komt bij veel scholen; maar ze kunnen geen good practices delen en ze verbinden [scholen] bijna nooit. Dit is wat ze wel zouden moeten kunnen en doen, op basis van alle bezoeken die zij doen, en wat stimulerend zou zijn." (ID-10, so-school)
---	--

Veel geïnterviewden noemden ook een waarderende houding van de Inspectie als belangrijk element van hun alternatieve toezichtsaanpak, een rol als critical friend. Het is belangrijk om in rapporten *"ook duidelijk te benoemen wat goed gaat"*, *"met de groene pen te schrijven"*. Door meer aandacht te geven aan een waarderende toon en communicatie (stimulerend, opener, met vertrouwen), hopen geïnterviewden dat vaker *"het goede gesprek"* ontstaat tijdens het inspectiebezoek. Geïnterviewden geven als suggestie mee dat de Inspectie voor de waarderende houding inspiratie op zou kunnen doen bij andere inspecties (zoals de zorg) en bij de jury Excellente Scholen.

### 3. Kennisdeling tussen scholen, opleidingen en besturen

Verschillende onderzoeken wijzen uit dat het gunstig is voor de onderwijs- en schoolkwaliteit als scholen, opleidingen en besturen onderling kennis uitwisselen. Schenke et al. (2020) stellen bijvoorbeeld dat kwaliteitsverbetering in het gehele onderwijsstelsel vraagt om een systeembenadering en om het delen en demonstreren van goedwerkende praktijken van scholen/opleidingen. Daarbij kunnen partnerschappen tussen scholen/opleidingen en bijeenkomsten hen helpen om zich te ontwikkelen. Dit vraagt facilitering en stimulering (Schenke et al., 2020). Een vergelijkbaar idee komt terug in een onderzoek van Munoz-Chereau, Hutchinson en Ehren (2020) over zogenoemde 'stuck schools' in het Verenigd Koninkrijk. Zij stellen dat het gevoel van isolement van deze 'vastzittende' scholen/opleidingen kan worden verminderd door deel te nemen aan een netwerk van scholen/opleidingen met vergelijkbare contexten. Dit biedt een belangrijke kans om schoolverbetering te ondersteunen door een groepssfeer waarin effectieve praktijken worden gedeeld met relevante gelijken, te versterken (Munoz-Chereau, Hutchinson & Ehren, 2020).

In onderzoek van Munoz en Ehren (2022), waarin onderwijsinspecties in het Verenigd Koninkrijk zijn onderzocht, komen eveneens verschillende voorbeelden van kennisdeling naar voren. Bijvoorbeeld een regionale structuur, bestaande uit brede teams van bestuurders, schoolleiders en coördinerende inspecteurs, voor het identificeren van verbeterthema's en het delen van (toezicht)informatie en oplossingen. Deze regionale kennisdeling kan ook worden gebruikt voor de toezichtplanning en verdere beleidsontwikkeling op landelijk niveau. Een voorbeeld van deze regionale functie vinden we in de district-level head teacher boards (geleid door de coördinerende districtinspecteur) in Wales. Deze werden opgezet tijdens de pandemie om een snelle omschakeling naar online onderwijs mogelijk te maken en een regionale leerfunctie in samenwerking met inspecteurs en schoolleiders te organiseren. Naast een regionale structuur is het communiceren van reguliere inspectiestandaarden en goede voorbeelden belangrijk, bijvoorbeeld via YouTube-video's en andere sociale media. Voorbeelden vinden we in Engeland waar Ofsted goede voorbeelden en onderzoek dat ten grondslag ligt aan hun toezichtkader deelt via sociale media. In Schotland is daarnaast een online 'improvement hub' opgezet met praktische bronnen en materialen voor het onderwijsveld.

Tijdens de interviews en de werksessie noemen scholen, opleidingen en besturendiverse voorbeelden van hoe zij al aan dit type onderlinge kennisdeling doen. Zo noemt een bestuurder van een mbo-instelling in de werksessie dat mbo-opleidingen onderling al peer reviews doen. Ook een schoolleider van een vo-school vertelt dat haar school en bestuur meedoet aan systematische collegiale visitaties waarbij zelfevaluatie en intervisie met andere scholen/opleiding belangrijke onderdelen zijn. Deze collegiale visitaties bestaan uit twee onderdelen: de mate waarin de school voldoet aan de eisen uit het inspectiekader en een thema dat de school zelf kan inbrengen.

Ook de Inspectie zelf geeft aan dat kennisdeling tussen scholen, opleidingen en besturen al op een aantal manieren wordt gestimuleerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld via het programma Ontwikkelkracht van de Rijksoverheid (zie ministerie van OCW 2023, Rijksoverheid 2023). Via dit programma wil het ministerie van OCW – samen met organisaties zoals NRO en Education Lab – de kennisinfrastructuur en de onderzoeks- en verbetercultuur versterken in het Nederlands funderend onderwijs.

Hoewel kennisdeling al plaatsvindt op initiatief van besturen en scholen/opleiding en/of wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door de overheid of de sectorraden, menen scholen, opleidingen en besturen in de groepsgesprekken en interviews dat het onderlinge leren van scholen, opleidingen en besturen nog *meer* gestimuleerd mag worden. Een manier om dit te doen is bijvoorbeeld door peer reviews te organiseren of een kwaliteitsnorm binnen de sector op te stellen. Zo suggereert een po-bestuur: *"Ga als Inspectie en groepjes besturen die zijn ingedeeld in clusters visitaties doen bij elkaar. Door de onderwijsregio-indeling aan te houden, kun je ingaan op regio-specifieke uitdagingen."* (ID-11, po-bestuur). Een aantal gesprekspartners meent dat ook de Inspectie hierbij een actievere, organisatorische, strategische rol kan spelen, waarbij de Inspectie het leren tussen scholen/opleiding feitelijk creëert/uitlokt door hoe zij inspecties inricht (bijvoorbeeld in groepen of clusters). Anderen zien dit niet per se als een taak van de Inspectie.

### **Ervaringen uit het buitenland**

In het Nederlandse toezicht op de onderwijskwaliteit van scholen/opleiding wordt er naast het eindoordeel Voldoende geen onderscheid gemaakt naar goed en beter. Er zijn voorbeelden van andere landen waar de onderwijsinspectie een eindoordeel uitspreekt en wel een dergelijk onderscheid maakt. Een voorbeeld daarvan is het Verenigd Koninkrijk waar de inspectie, Ofsted, een vierpunts-beoordelingsschaal hanteert (Ofsted, 2023a): *grade 1 'outstanding', grade 2 'good', grade 3 'requires improvement', en grade 4 'inadequate'*. Deze beoordelingsschaal gebruiken zij vervolgens om vier 'key judgements' uit te spreken over de gebieden: kwaliteit van het onderwijs, gedrag en attitudes, persoonlijke ontwikkeling, en leiderschap en management (Ofsted, 2023b). Ook spreken inspecteurs een oordeel uit over de algemene effectiviteit van de school. Het Ofsted inspectiesysteem is – in vergelijking met Nederland – vrij sterk geïnstitutionaliseerd.

Hieronder beschrijven we drie elementen uit het systeem: (1) hoe Ofsted gebruikmaakt van de beoordeling 'good' en 'outstanding', (2) hoe de inspectiebeoordelingen geïnstitutionaliseerd zijn, en (3) hoe

schoolleiders en bestuurders dubbelrollen vervullen in het onderwijs en bij de inspectie. Ook benoemen we de voor- en nadelen.

### 1. Oordeel goed en uitstekend

De oordelen 'good' en 'outstanding' die Ofsted aan Engelse scholen kan toewijzen, lijken op het oog op het Nederlandse 'goed' en 'excellent'. Anders dan in Nederland zijn beide oordelen al standaard onderdeel van de beoordelingschaal in Engeland, toekenning volgt dus niet na voordracht van het bestuur zoals dat in Nederland gebeurde. Waarbij het Nederlandse excellent werd uitgereikt aan scholen met de waardering goed *die uitblinken met een specifiek profiel*, is het verschil tussen goed en outstandig gradu-eel.

In Engeland kan een inspecteur een school als 'outstanding' beoordelen als die voldoet aan alle criteria voor 'good', en als dit 'securely and consistently' het geval is (Ofsted 2023b). Ten tweede dient de kwaliteit van elk van de vier aandachtsgebieden 'exceptional' zijn. Ten derde moet de school per aandachtsgebied aan enkele aanvullende criteria voldoen die specifiek voor 'outstanding' gelden. Deze aanvullende criteria zijn anders voor ieder van de vier aandachtsgebieden (zie tabel 3.1 voor voorbeelden). Tot slot moet een school om voor *overall effectiveness* een 'outstanding' te krijgen, naast 'outstanding' op het gebied van de kwaliteit van onderwijs en in principe ook de andere drie aandachtsgebieden, kunnen laten zien dat 'safeguarding effective is' (Ofsted 2023b). Dit houdt in dat de school 'an open and positive culture around safeguarding' moeten hebben 'that puts pupils' interests first' (Ofsted 2023b, uitgangspunt 367). Zij moeten leerlingen bijvoorbeeld behoeden 'from serious harm, both online and offline'.

**Tabel 3.1 Per aandachtsgebied één voorbeeld van aanvullende criteria (Ofsted, 2023b)**

Ofsted aandachtsgebied	Voorbeeld van aanvullend criterium
Quality of education	Pupils' work across the curriculum is consistently of a high quality.
Behaviour and attitudes	Pupils behave with consistently high levels of respect for others. They play a highly positive role in creating a school environment in which commonalities are identified and celebrated, difference is valued and nurtured, and bullying, harassment and violence are never tolerated.
Personal development	The school consistently promotes the extensive personal development of pupils. The school goes beyond the expected, so that pupils have access to a wide, rich set of experiences. Opportunities for pupils to develop their talents and interests are of exceptional quality.
Leadership and management	Leaders ensure that teachers receive focused and highly effective professional development. Teachers' subject, pedagogical and pedagogical content knowledge consistently build and develop over time. This consistently translates into improvements in the teaching of the curriculum.

### Voordelen

Als voordeel van het uitspreken van één eindoordeel noemt Ofsted (2019) zelf onder meer: dat het heldere informatie verschaft voor ouders die een schoolkeuze willen maken, dat ouders veel vertrouwen hebben in het huidige systeem, dat het inmiddels (als best practice) in gebruik is genomen door alle inspectiediensten in de publieke sector, en dat de inspectiecijfers nuttige aanvullende informatie bieden voor beleidsmakers.

Een voordeel van het incorporeren van 'uitstekend' in de Nederlandse beoordelingschaal is, zo opperde de Jury Excellente Scholen, dat er is sprake is van gelijke deelname en gelijke kansen voor scholen/opleiding. De beoordeling is immers geïncorporeerd in de beoordelingschaal en wordt niet, zoals bij de waardering Goed en het traject Excellente Scholen in Nederland op verzoek uitgevoerd. Volgens de jury kan met het oordeel 'uitstekend' het bezwaar van 'zelfselectie' (scholen, opleidingen en besturen dragen zichzelf voor) van critici van de waardering 'Goed' en 'Excellente Scholen' worden weggenomen. Hoewel zij zich daarover niet uitsprak, kan deze redenering ook worden gevolgd voor de opname van 'goed' in de schaal.

### Nadelen

Critici in Engeland stellen dat de beoordelingen leiden tot enorme druk op scholen en schoolhoofden (Ofsted 2019). Zij zijn bang voor negatieve gevolgen voor de gezondheid en het welzijn van personeel.

Daarnaast was er in Engeland kritiek op de wettelijke vrijstelling van reguliere inspectie die 'outstanding' scholen kregen vanaf 2012. 'Outstanding' scholen werden alleen bezocht als er specifieke zorgen waren (Ofsted 2022). Deze vrijstelling is in 2020 opgeheven. Recent bleek bij een controle van Ofsted onder 'outstanding' scholen dat inderdaad niet al deze scholen van 'outstanding' onderwijskwaliteit waren. Net als Goed en Excellent volgens de critici in Nederland, zouden 'goed' en 'uitstekend' de concurrentie tussen scholen in de hand werken en samenwerking tussen scholen kunnen ontmoedigen (Ofsted 2019). Verder worden de beoordelingen door de Ofsted door critici gezien als zeer reductionistisch. De kritiek heeft met name betrekking op de summatieve uitspraak waarbij er één beoordeling wordt uitgesproken op de vierpuntsschaal. Het pleidooi is hier om beoordelingen op alle standaarden in het kader te geven, en niet het eindoordeel.

Deelnemers aan de werksessie vonden het introduceren van 'uitstekend' niet wenselijk. Naar hun mening is 'uitstekend' een slechte uitvoering van het predicaat Excellente School omdat scholen hierbij minder regie hebben dan bij het predicaat Excellente School.

## 2. Er worden consequenties verbonden aan het oordeel

De rol van Inspectiebeoordelingen in het onderwijssysteem, de consequenties die andere actoren verbinden aan een inspectiebeoordeling en de wijze waarop een oordeel wordt gebruikt voor beleid en besluitvorming spelen een belangrijke rol in de institutionalisering van een inspectiekader. Een recent stuk van het Engelse ministerie van onderwijs laat bijvoorbeeld zien dat een goede Ofsted-beoordeling een voorwaarde is voor een hele serie programma's of projecten waar scholen aan mee mogen doen of professionalisering en opleiding die zij voor leerkrachten mogen organiseren. Hiermee wordt het belang van een goede beoordeling verhoogd en wordt het algehele karakter van toezicht meer 'high stakes' (met ook onbedoelde neveneffecten). Voorbeelden uit Engeland zijn:

- Startende leerkrachten (*early career teachers*) mogen alleen inductie krijgen in scholen met een goede Ofsted-beoordeling. Scholen die de inspectiebeoordeling 'requires special measures' of 'inadequate' ontvangen, mogen niet als host optreden voor startende leerkrachten (p. 22).
- Specifieke subsidies en fondsen zijn alleen toegankelijk voor scholen met een bepaalde Ofsted-beoordeling. Voorbeelden zijn de English hubs en Maths hubs (Bron: OWS0233, p. 7). Hubs zijn scholen die geselecteerd worden vanwege hun excellente prestaties op een specifiek curriculaire gebied, zoals Engels leesonderwijs. Deze hub-scholen krijgen financiële middelen om andere scholen in hun eigen regio (die zwakker zijn op dat curriculumonderdeel) te helpen verbeteren.

### *Voordeel*

De mogelijke gevolgen kunnen voor scholen en opleidingen 'incentives' vormen die hen verleiden tot bepaalde (verdere) verbeteringen.

### *Nadelen*

Een keerzijde is dat het verbinden van consequenties aan het oordeel vernauwend kan werken en tot ongewenste standaardisering leidt. De deelnemers aan de werksessie zijn bang dat het averechts werkt. Hierbij noemen ze als voorbeeld dat als kwetsbare scholen/opleiding beperkt worden in de mogelijkheden om startende leerkrachten aan te nemen, de kwaliteit van het onderwijs juist onder druk kan komen te staan. De problemen van de school of opleiding zouden daardoor toenemen. De deelnemers menen dat dergelijke prikkels kunnen leiden tot grotere verschillen in onderwijskwaliteit.

## 3. Inzet van schoolleiders en bestuurders bij inspectiebezoeken

In het Verenigd Koninkrijk worden ook schoolleiders en bestuurders ingezet bij inspectieteams. Het betreft dan geen *voormalige* schoolleiders of bestuurders die een overstap maakten naar de inspectie, maar schoolleiders en bestuurders *in functie* in het onderwijs die een *dubbelrol* vervullen. Zij worden door de Inspectie getraind in het beoordelen van andere scholen/opleiding middels het inspectiekader.

### *Voordelen*

Voordelen zijn dat de betrokken schoolleiders en bestuurders professionele expertise over onderwijsverbetering ontwikkelen. Deze expertise kunnen zij inzetten op de eigen school. Een tweede voordeel is

dat schoolleiders en bestuurders ook actuele, relevante expertise inbrengen bij het beoordelen van andere scholen/opleiding. Zij kunnen als 'peer' een ander perspectief inbrengen in het inspectieteam. Deelnemers aan de werksessie herkennen deze voordelen; ook zij zien kansen om een plaats te geven aan het onderwijsperspectief in het toezicht (de 'onderwijsbril') en om meer aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de school. Daarnaast zou het de capaciteit van de Inspectie kunnen vergroten zodat scholen/opleiding frequenter zouden kunnen worden bezocht.

Ook de geïnterviewde scholen, opleidingen en besturen waren (voorzichtig) positief over het idee om afgevaardigden uit het onderwijs een rol te geven in inspectieteams. Wel vraagt dit volgens geïnterviewden van afgevaardigde schoolleiders en bestuurders dat ze beschikken over geschikte vaardigheden (kritische vaardigheden, analyseren, monitoren). De suggestie sluit ook goed aan bij de wens van het kwaliteitsnetwerk mbo om een voorbeeld te nemen aan visitaties in het hoger onderwijs, waarbij geen beoordeling door de overheid plaatsvindt maar door collega's. Via het kwaliteitsnetwerk van het mbo, en ook in het po en vo, zijn scholen/opleiding dit zelf al steeds meer aan het inrichten.

#### *Nadelen*

Inzet van schoolleiders en bestuurders zou ertoe kunnen leiden dat goede voorbeelden uit de eigen school of opleiding als algemeen geldende standaard worden ingebracht in het toezicht. Om dit risico te verkleinen zijn goede kwaliteitswaarborgen vereist. Een nadeel van deze maatregel is ook dat het veelal grote scholen, opleidingen of besturen zijn die hiervoor capaciteit hebben en daarmee een voorsprong hebben ten opzichte van kleine scholen/opleidingen/besturen met weinig capaciteit; in Engeland werden zorgen geuit over toenemende ongelijkheid tussen scholen en opleidingen in mogelijkheden voor verbetering.



## 4 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is: welke bouwstenen voor een alternatieve invulling van de waardering Goed en het predicaat Excellente School zijn van belang bij de ontwikkeling van toezichtinstrumenten die stimuleren tot continue verbetering? Hiervoor zijn een vijftal deelvragen opgesteld. Op basis van de deskstudie, groepsgesprekken met diverse partijen en interviews met scholen, opleidingen en besturen komen we tot de volgende conclusies en antwoorden op de deelvragen.

### 1. Wat zijn de gewenste en ongewenste gevolgen van gedifferentieerd oordelen?

In dit onderzoek ligt de focus op differentiatie in oordelen middels Goed en Excellente Scholen, dus differentiatie aan de bovenkant van de beoordelingsschaal. Deelname aan de trajecten voor Goed en Excellent zorgt bij scholen, opleidingen en besturen voor een aantal gewenste gevolgen:

- (1) Uitbreiding van het netwerk van Goede en Excellente scholen. Voor specifiek de Excellente Scholen geldt dat er bijeenkomsten werden georganiseerd waarin kennis werd uitgewisseld. Ook werd het netwerk van een Goede of Excellente school, opleiding of bestuur in de regio versterkt. Zij kregen vaak verzoeken voor schoolbezoeken.
- (2) Een groei in zelfbewustzijn, zelfvertrouwen en trots in het team. De trajecten zorgden ervoor dat onderwijsteams en besturen zelf moesten nadenken over waar ze goed en minder goed in zijn. Daar werden ze zich meer bewust van. De bevestiging van buitenaf zorgde voor een boost in zelfvertrouwen.
- (3) Daarbij komt dat ouders en nieuw personeel Goede en Excellente scholen aantrekkelijk vonden. De waardering Goed en het predicaat Excellente School zorgde ook voor een extra uitstraling naar buiten.

Naast gewenste gevolgen is er in dit onderzoek een aantal ongewenste gevolgen geconstateerd van deelname aan Goed of Excellent:

- (1) De beleving dat er sprake is van toegenomen concurrentie tussen scholen. Deelname aan Goed of Excellent leidde soms tot negatieve reacties van andere scholen en besturen in de omgeving. Bijvoorbeeld omdat (een deel van de) Goede of Excellente scholen en besturen meer leerlingen of personeel aantrokken. Dit versterkte het gevoel van concurrentie, terwijl een goede samenwerking in de regio belangrijk is voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit.
- (2) Hoge druk op scholen, opleidingen en besturen. Deelname aan Goed of Excellent zorgde soms voor een toestroom aan scholen en opleidingen die op bezoek wilden komen. Daarnaast legden ouders soms een hoge druk op deze scholen, opleidingen en besturen, omdat de verwachtingen hoger waren na Goed of Excellent. Hierdoor ervoeren scholen, opleidingen en besturen meer druk.

### 2. Welke elementen van de trajecten voor het predicaat Excellente School en de waardering Goed werkten stimulerend voor besturen en scholen/opleidingen?

Een aantal elementen van de trajecten voor Goed en Excellent werkte stimulerend voor scholen, opleidingen en besturen:

- (1) Het stimuleert om na te denken over je eigen ambities en onderwijsvisie. Door deelname aan deze trajecten werden scholen, opleidingen en besturen gedwongen om hierop te reflecteren en hun visie te laten zien aan degenen die hen beoordelen.
- (2) Toewerken naar Goed of Excellent motiveert om de kwaliteit nog verder te verbeteren en leidt tot betere prestaties. Het zorgde voor een horizon, een doel om naartoe te werken. Scholen, opleidingen en besturen gingen met een bepaalde hoge verwachting het traject in en waren gemotiveerd om deze te halen. Deze scholen en opleidingen wilden zich ook bewijzen.
- (3) De positieve en waarderende toon van de gesprekken. Scholen, opleidingen en besturen die hebben deelgenomen aan de trajecten ervoeren een verschil tussen deze gesprekken en de gesprekken tijdens een regulier inspectiebezoek. De toon werd ervaren als heel positief, waardierend en meedenkend.
- (4) Motiveren en inspireren van andere scholen, opleidingen en besturen. De scholen, opleidingen en besturen die als Goed of Excellent zijn beoordeeld konden als voorbeeld dienen voor anderen en hen ook motiveren om verder te werken aan onderwijsverbetering. Dat gold voor andere scholen of opleidingen binnen hetzelfde bestuur, maar ook in de regio of zelfs landelijk.

### **3. Welke elementen van de trajecten voor het predicaat Excellente School en de waardering Goed zorgden voor ongewenste gevolgen?**

In onderzoeksvraag 1 is een aantal ongewenste gevolgen van Excellent en Goed benoemd, namelijk toegenomen concurrentie en druk op scholen, opleidingen en besturen. De volgende elementen van de trajecten voor Goed en Excellent dragen, volgens geïnterviewden en gebaseerd op onderzoek, bij aan deze ongewenste gevolgen:

- (1) Goed en Excellent zouden afbreuk doen aan de beoordeling Voldoende. Scholen, opleidingen en besturen die de beoordeling 'Voldoende' kregen kunnen zich hierdoor minder gewaardeerd voelen. De vraag is of dat wenselijk is.
- (2) Schoolbesturen melden scholen en opleidingen aan voor Goed of Excellent. Hierdoor is discussie over de informatiewaarde van dit oordeel. Scholen en opleidingen die ervoor kiezen om niet deel te nemen kunnen ook goed onderwijs verzorgen.
- (3) Het predicaat Excellente School was gericht op scholen die uitblinken met een specifiek profiel. Buitenstaanders menen echter dat de school als geheel Excellent is. Dit is volgens scholen en besturen niet terecht. De aanvullende voorwaarde dat alleen scholen met de waardering Goed zich konden aanmelden om in aanmerking te komen voor het predicaat neemt overigens een deel van dit bezwaar weg.

### **4. Welke elementen in het huidige toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, anders dan gedifferentieerd oordelen, werken volgens besturen en scholen/opleidingen stimulerend?**

De volgende elementen van het huidige toezicht werken, naast gedifferentieerd oordelen, stimulerend:

- (1) Risicogericht toezicht: de frequentie van een inspectiebezoek laten afhangen van mogelijke risico's in de onderwijskwaliteit. Uit diverse onderzoeken blijkt dat dit een effectieve manier is om scholen, opleidingen en besturen te stimuleren verder te werken aan onderwijsverbetering.
- (2) Door het toezicht te laten aansluiten bij het schoolplan wordt er niet alleen gekeken naar de wettelijke eisen. Scholen, opleidingen en besturen worden hierdoor gestimuleerd om na te denken over hun eigen ambities, het inrichten van een kwaliteitszorgsysteem en het creëren van een verbetercultuur.
- (3) Het openbaar maken van inspectieoordelen. Uit onderzoek blijkt dat dit scholen, opleidingen en besturen stimuleert om zich te verbeteren. Een positief oordeel is namelijk goed voor de reputatie richting ouders en leerlingen.
- (4) Naast bestuurders worden ook andere betrokkenen in het onderwijs geraadpleegd tijdens het toezicht. Hoewel er in Nederland sprake is van bestuursgericht toezicht, wordt ook gesproken met betrokkenen binnen scholen en opleidingen (schoolleiders, teamcoördinatoren en leraren). Uit onderzoek blijkt dat dit belangrijk is.
- (5) Peil- en themaonderzoeken. De Inspectie doet ook sectorbreed onderzoek. Zowel uit onderzoek als uit gesprekken met scholen, opleidingen en besturen blijkt dat dit stimulerend werkt. Daarbij is het wel belangrijk dat het doel van het bezoek helder is en duidelijk wordt gescheiden van een regulier inspectiebezoek.

### **5. Wat zijn volgens besturen en scholen/opleidingen goede toezichtaanpakken om hen te stimuleren om te werken aan kwaliteitsverbetering?**

Uit het literatuuronderzoek en de groepsgesprekken en interviews komt een aantal alternatieve aanpakken naar voren waarmee kwaliteitsverbetering bij scholen, opleidingen en besturen kan worden gestimuleerd. Een deel van de aanpakken bevat niet geheel nieuwe ideeën, maar is gericht op aspecten in het huidige toezicht waarin verbetering kan worden doorgevoerd. Het gaat dan om de volgende punten:

- (1) De Inspectie heeft twee taken: het waarborgen van de onderwijskwaliteit en het stimuleren van de verbetering daarvan. Sinds de wijzigingen in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) wordt er door de Inspectie in de onderzoekskaders en inspectierapporten sinds 2021 een duidelijker onderscheid gemaakt tussen controleren en stimuleren dan voorheen. Over of de beide taken makkelijk kunnen worden gescheiden lopen de meningen wat uiteen. Vanuit het onderwijs wordt opgemerkt dat een strikte scheiding van de beide taken niet per se noodzakelijk is, mits duidelijk is welke rol de inspecteur op welk moment inneemt.
- (2) In het verlengde hiervan kan er tijdens de inspectiebezoeken meer aandacht worden besteed aan de feedforward, waarbij wordt stilgestaan bij de vraag hoe een school of opleiding zich kan verbeteren

en (professioneel) kan ontwikkelen. Zowel uit onderzoek als uit gesprekken met scholen, opleidingen en besturen komt naar voren dat het belangrijk is dat inspecteurs ook feedforward geven: niet alleen constateren wat er niet goed is, maar ook meedenken in hoe dingen beter zouden kunnen. Scholen, opleidingen en besturen zeggen dat ze dit vaak missen tijdens inspectiebezoeken. Ook de benaderingswijze en houding van inspecteurs zou soms waarrender kunnen, in de vorm van een professionele dialoog.

- (3) Als Inspectie meer een stimulerende rol nemen in kennisdeling tussen scholen, opleidingen en besturen. In het buitenland hebben inspecties soms een faciliterende rol in het organiseren van (regionale) kennisdelingsbijeenkomsten en het uitwisselen van goede voorbeelden. Scholen, opleidingen en besturen zien zo'n rol ook voor zich voor de Nederlandse onderwijsinspectie. Omdat inspecteurs bij veel scholen, opleidingen en besturen komen, hebben ze die kennis in huis. Ze zouden ook scholen, opleidingen en besturen die minder goed scoren op een specifiek onderdeel kunnen koppelen aan scholen, opleidingen en besturen die daar goed in zijn. Overigens zien we op dit terrein ook al initiatieven van bijvoorbeeld besturen zelf en van de sectorraden.

Ervaringen uit het buitenland leiden tot de volgende inzichten over de invulling van het toezicht door de Inspectie:

- (1) Er zitten haken en ogen aan de toevoeging van de oordelen Goed en Uitstekend aan de huidige oordelen op schoolniveau. In het Nederlandse toezicht op de onderwijskwaliteit wordt een driepuntsschaal gehanteerd bij de eindbeoordeling van scholen. Naast Zeer zwak en Onvoldoende kan de Inspectie alleen het oordeel Voldoende uitspreken, de Inspectie heeft dus geen mogelijkheid om te differentiëren naar de bovenkant. In verschillende landen wordt een vierpuntsschaal gehanteerd bij de eindbeoordeling waarbij de Inspectie dat wel kan. Dat geldt bijvoorbeeld voor Engeland waar de inspectie ook de oordelen goed en uitstekend kan uitspreken. Deze oordelen worden door de Inspectie gegeven naar aanleiding van een regulier onderzoek en is dus anders van aard dan de trajecten voor Goede en Excellente Scholen. Omdat scholen zichzelf niet kunnen voordragen, zou dat het concurrentiegevoel weg kunnen nemen. Vanuit geïnterviewde scholen en besturen, maar ook sectorraden, is wel discussie over de vraag of het wenselijk is dat de Inspectie verder kijkt dan alleen Voldoende of Onvoldoende (of Zeer zwak). De meningen hierover verschillen behoorlijk. Kritiek lijkt zich met name te richten op het eendimensionale van het eindoordeel: de omgeving kijkt vaak niet naar de onderliggende aspecten.
- (2) Waar in Nederland alleen consequenties worden verbonden aan de oordelen Onvoldoende en Zeer zwak, verbindt de inspectie in het Verenigd Koninkrijk ook consequenties aan positieve inspectiebeoordelingen. Dit zou scholen kunnen verleiden om zichzelf verder te verbeteren. Schoolleiders en bestuurders zien vooral als gevaar dat hierdoor de verschillen in onderwijskwaliteit tussen scholen worden vergroot.
- (3) Inzetten van uit het onderwijs afgevaardigde schoolleiders en bestuurders bij inspectiebezoeken kan interessant zijn. In sommige andere landen is dit al gebruikelijk. Scholen en besturen staan hier op zich positief tegenover, maar vinden het wel belangrijk dat de afgevaardigde uit het onderwijs dan de juiste kennis en vaardigheden heeft om de inspecteur te ondersteunen. De verwachting is dat er in het toezicht door inzet van mensen uit het onderwijs meer aandacht is voor het onderwijsperspectief. Dit idee zou verder verkend kunnen worden. De wens van het kwaliteitsnetwerk mbo om een voorbeeld te nemen aan visitaties in het hoger onderwijs waarbij geen beoordeling door de Inspectie plaatsvindt maar door collega's kan worden gezien als een variant op deze suggestie.

In dit onderzoek is gekeken naar alternatieven voor de trajecten Goed en Excellent, waarmee de Onderwijsinspectie de stimulerende taak kan invullen. Uit het onderzoek bleek dat een aantal aspecten van het huidige toezicht, buiten gedifferentieerd oordelen, al stimulerend werkt, namelijk risicogericht toezicht, aansluiten bij het schoolplan, publiceren van inspectieoordelen, en focussen op andere actoren behalve bestuurders tijdens het inspectiebezoek en de peil- en themaonderzoeken. De Inspectie kan deze aspecten continueren. Daarnaast is een aantal aspecten van het huidige toezicht geïdentificeerd die, indien daarin verbetering wordt aangebracht, nog meer zouden kunnen stimuleren. Hiervan lijken met name de aandacht voor feedforward en de inzet van afgevaardigden uit het onderwijs tijdens het inspectiebezoek kansrijk. Bij scholen, opleidingen en besturen lijkt draagvlak voor deze ideeën te zijn.

## Bijlage 1 – Bronnenlijst

De volgende bronnen zijn geraadpleegd voor de literatuurstudie. Er zijn ook bronnen opgenomen in de lijst die uiteindelijk niet of minder relevant bleken te zijn, en geen deel uitmaken van de resultaten uit de literatuurstudie.

- Altrichter, H., Gamsjäger, M., Plaimauer, C., Prammer-Semmler, E., Steiner, R., Zuber, J. & Handschuh, L. (2022). Making sense of evidence-based governance reforms: An exploratory analysis of teachers coping with the Austrian performance standard policy. *Leadership and Policy in Schools*, 21(3), 501-521.
- Bajtoš, J. (2019). Comparison of teachers' opinions on inspections. *Acta Educationis Generalis*, 9(2), 66-81.
- Bassok, D., Dee, T. S. & Latham, S. (2019). The effects of accountability incentives in early childhood education. *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(4), 838-866.
- Behnke, K. & Steins, G. (2016). Principals' reactions to feedback received by school inspection: A longitudinal study. *Journal of Educational Change*, 18, 77-106.
- Bezem, P., Piezunka, A. & Jacobsen, R. (2022). School inspectors' decision-making: Evidence from a comparative perspective. *Leadership and Policy in Schools*, 1-22.
- Bijman, D., Duysak, S. en Wel, J. van der (2021). *Evaluatie Goed worden, goed blijven*. Regioplan, Amsterdam.
- Bijman, D., Wel, J. van der, P. Krooneman, P. (2020). *Evaluatie Leren Verbeteren*. Regioplan, Amsterdam.
- Bokhorst, M. & Van Erp, J. (2018). Transparantie van kwaliteitsoordelen. Van instrumenteel naar responsief toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1, 4-15.
- Bokhorst, M., Van Genugten, M., Oude Vrielink, M. & Schillemans, T. (2018). Van toezicht op kwaliteit naar toezicht op bestuur. Ontwikkelingen van bestuursgericht toezicht in semipublieke sectoren. *Bestuurskunde*, 27(4), 3-18.
- Bokhove, C. & Sims, S. (2019). The impact of sentiment on school inspection reports in England. 1-9.
- Bussemaker, M. & Dekker, S. (2014). *Transitie in onderwijstoezicht*. Kamerstuk 2, vergaderjaar 2013-2014, 33 905, nr. 1. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33905-1.html>.
- Colman, A. (2018). *School leadership and the school inspection regime: An examination of policy enactment in a coastal area of deprivation*. Doctoral thesis (Ed.D), University College London.
- Dobbelaer, M. J., Godfrey, D. & Franssen, H. M. B. (2017). Feedback by Dutch inspectors to schools. In J. Baxter (Red.), *School inspectors. Accountability and educational improvement* (pp. 97-119). New York City, NY: Springer International Publishing.
- Ehren, M. C. M. (2023). *Towards an improved inspection framework for Abu Dhabi*. [Ongepubliceerd internal working paper for ADEK].
- Ehren, M. C. M., Altrichter, H., McNamara, G., & O'Hara, J. (2013). Impact of school inspections on improvement of schools – describing assumptions on causal mechanisms in six European countries. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 25, 3-43.
- Ehren, M. C. M., Gustafsson, J. E., Altrichter, H., Skedsmo, G., Kemethofer, D. & Huber, S. G. (2015). Comparing effects and side effects of different school inspections systems across Europe. *Comparative Education*, 51(3), 375-400.
- Ehren, M. C. M., Honingh, M. C., Hooge, E. H. & O'Hara, J. (2016). Changing school board governance in primary education through school inspections. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(2), 205-223.
- Ehren, M. C. M., Janssens, F. J. G., Brown, M., McNamara, G., O'Hara, J. & Shevlin, P. (2017). Evaluation and decentralised governance: Examples of inspections in polycentric education systems. *Journal of Educational Change*, 18, 365-383.
- Ehren, M. C. M., Perryman, J. & Shackleton, N. (2015). Setting expectations for good education: How Dutch school inspections drive improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, 26(2), 296-327.
- Ehren, M. C. M. & Shackleton, N. (2016). Mechanisms of change in Dutch inspected schools: Comparing schools in different inspection treatments. *British Journal of Educational Studies*, 64(2), 185-213.
- Elton, J. & Male, T. (2015). The impact on a primary school community in England of failed inspection and subsequent academisation. *School Leadership & Management*, 35(4), 408-421.

- Honingh, M. C., Ehren, M. C. M., Van Montfort, C., Blom, R., Van Genugten, M. & De Gooyert, V. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/07/02/effectstudie-van-het-vernieuwde-onderwijstoezicht>
- Honingh, M. C., Van Genugten, M., De Gooyert, V. & Blom, R. (2022). What is the impact of a principle-based inspection approach?. *School Effectiveness and School Improvement*, 33(2), 236-259.
- Inspectie van het Onderwijs. (2015). *Stimulerend en gedifferentieerd toezicht. Pilots 2014/2015*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2015/06/12/pilots-stimulerend-en-gedifferentieerd-toezicht-2014-2015>.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). *De staat van het onderwijs 2023*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2023/05/10/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2023>.
- Inspectie van het Onderwijs (2023). De werkwijze van de inspectie. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie> (23 november 2023).
- Jones, K. L., Tymms, P., Kemethofer, D., O'Hara, J., McNamara, G., Huber, S., Myrberg, E., Skedsmo, G. & Greger, D. (2017). The unintended consequences of school inspection: the prevalence of inspection side-effects in Austria, the Czech Republic, England, Ireland, the Netherlands, Sweden and Switzerland. *Oxford Review of Education*, 43(6), 805-822.
- Kemethofer, D., Gustafsson, J. E. & Altrichter, H. (2017). Comparing effects of school inspections in Sweden and Austria. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 29, 319-337.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2023, 2 mei). *Subsidieregeling Ontwikkelkracht. Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden*. Geraadpleegd op 4 december 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-12396.html>
- Moloney, M. (2016). Childcare regulations: Regulatory enforcement in Ireland. What happens when the inspector calls? *Journal of Early Childhood Research*, 14(1), 84-97.
- Moreton, H. J., Boylan, M. & Simkins, T. (2017). Headteachers who also inspect: Practitioner inspectors in England. In J. Baxter (Red.), *School inspectors, accountability and educational improvement* (137-158). New York: Springer International Publishing.
- Mouraz, A., Leite, C. & Fernandes, P. (2019). Between external influence and autonomy of schools: Effects of external evaluation of schools. *School and Educational Psychology*, 29, 1-11.
- Munoz-Chereau, B., Hutchinson, J. & Ehren, M. C. M. (2022). *'Stuck' schools: Can below good Ofsted inspections prevent sustainable improvement?* Education Policy Institute. Geraadpleegd via <https://epi.org.uk/publications-and-research/stuck-schools-can-below-good-ofsted-inspections-prevent-sustainable-improvement/#:~:text=The%20longer%20the%20school%20continues,improvement%20or%20decline%20over%20time>.
- Ofsted (2019). Retaining the current grading system in education: Some arguments and evidence. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fb3fdbde90e07208fd2cb8e/Retaining\\_the\\_current\\_grading\\_system\\_-\\_arguments\\_and\\_evidence\\_290419.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fb3fdbde90e07208fd2cb8e/Retaining_the_current_grading_system_-_arguments_and_evidence_290419.pdf)
- Ofsted (2022). A return to inspection: the story (so far) of previously exempt outstanding schools. Updated 22 November 2022. Geraadpleegd via: <https://www.gov.uk/government/publications/school-inspections-statistical-commentaries-2021-to-2022/a-return-to-inspection-the-story-so-far-of-previously-exempt-outstanding-schools>
- Ofsted (2023a) Education inspection framework. Updated 14 July 2023. Geraadpleegd via <https://www.gov.uk/government/publications/education-inspection-framework/education-inspection-framework-for-september-2023>
- Ofsted (2023b). School Inspection Handbook. Geraadpleegd via <https://www.gov.uk/government/publications/school-inspection-handbook-eif/school-inspection-handbook-for-september-2023>
- Ólafsdóttir, B., Jónasson, J. T., Sigurðardóttir, A. K. (2022). Use and impact of external evaluation feedback in schools. *Studies in Educational Evaluation*, 74, 1-15.
- Ólafsdóttir, B., Jónasson, J. T., Sigurðardóttir, A. K. & Aspelund, T. (2022). The mechanisms by which external school evaluation in Iceland influences internal evaluation and school professionals' practices. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 8(3), 209-224.
- Onderwijsraad. (2022). *Essentie van extern toezicht*. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2022/03/23/essentie-van-extern-toezicht>
- Oomens, M., Middelbeek, L., Weijers, S., Honingh, M., & Huisman, P. (2022). *Evaluatie initiatiefwet Bischof c.s.* Utrecht: Oberon.

- Penninckx M. (2015). *Inspecting school inspections*. Universiteit Antwerpen (proefschrift)
- Penninckx, M. & Vanhoof, J. (2017). What stated aims should school inspection pursue? – Views of inspectors, policy-makers and practitioners. In J. Baxter (Red.), *School Inspectors, accountability and educational improvement* (pp. 231-257). New York: Springer International Publishing.
- Penninckx, M., Vanhoof, J., De Maeyer, S. Van Petegem, P. (2016a). Effects and side effects of Flemish school inspection. *Educational Management Administration & Leadership*, 44(5), 728-744.
- Penninckx, M., Vanhoof, J., De Maeyer, S. Van Petegem, P. (2016b). Explaining effects and side effects of school inspections: A path analysis. *School Effectiveness and School Improvement*, 27(3), 333-347.
- Piezunka, A. (2019). Struggle for acceptance – maintaining external school evaluation as an institution in Germany. *Historical Social Research*, 44(2), 270-287.
- Quintelier, A. (2020) *School Inspection Feedback: Unravelling Determinants and Consequences of Teachers' Feedback Acceptance*. Universiteit Antwerpen (proefschrift)
- Quintelier, A., De Maeyer, S. & Vanhoof, J. (2020a). Determinants of teachers' feedback acceptance during a school inspection visit. *School Effectiveness and School Improvement*, 1-19.
- Quintelier, A., De Maeyer, S. & Vanhoof, J. (2020b). The role of feedback acceptance and gaining awareness on teachers' willingness to use inspection feedback. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 32, 311-333.
- Rijksoverheid. (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid. IBO sturing op kwaliteit van onderwijs*. Geraadpleegd via <https://tweedekamer.nl>.
- Rijksoverheid (2023). *Ontwikkelkracht*. Nationaal Groeifonds. Geraadpleegd op 4 december 2023, van <https://www.nationaalgroeifonds.nl/overzicht-lopende-projecten/thema-leven-lang-ontwikkelen/ontwikkelkracht>
- Rothen, J. C. & Da Cunha Malheiros Santana, A. (2016). External evaluation of education and teacher work: The Brazilian case. *Policy Futures in Education*, 13(7), 870-886.
- Rouine, H., McDonnell, F. & Hanafin, S. (2022). Making a difference: The impact of statutory inspection on the quality of early years services. *Child Care in Practice*, 28(2), 153-163.
- Sahlén, P., Edman Stålbbrandt, E. & Svardemo Åberg, E. (2020). Teachers' work in the Swedish School Inspectorate's quality audits in a time of accountability. *Teaching and Teacher Education*, 96, 1-10.
- Schenke, W., Weijers, D., Emmelot, Y., Karssen, M., Breetvelt, I., Van Stigt, A. & Boogaard, M. (2020). *Kenmerken en voorbeeldfunctie van Excellente scholen. Hoe excellent zijn Excellente scholen?* Kohnstamm Instituut. Geraadpleegd via [https://kohnstammstituut.nl/rapport/kenmerken-en-voorbeeldfunctie-van-excellente-scholen/#after\\_section\\_1](https://kohnstammstituut.nl/rapport/kenmerken-en-voorbeeldfunctie-van-excellente-scholen/#after_section_1).
- Schweinberger, K., Quesel, C., Mahler, S. & Höchli, A. (2017). Effects of feedback on process features of school quality: A longitudinal study on teachers' reception of school inspection of Swiss compulsory schools. *Studies in Educational Evaluation*, 55, 75-82.
- Segerholm, C. & Hult, A. (2018). Learning from and reacting to school inspection – two Swedish case narratives. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(1), 125-139.
- Ten Berge, J. H., Van den Berg, B. A. M., Van Ravenswaaij, H., Mol, N., Bertling, L., Paulussen-Hoogboom, M. C. & Van der Wel, J. J. (2015). *Evaluatieonderzoek naar het predicaat excellente school*. Universiteit Utrecht & Regioplan. Geraadpleegd via <https://excellentescholen.nl>.
- Thiel, C. (2021). Side effects and the enactment of accountability: Results of a comparative study in two German federal states. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 33, 403-425.
- Van der Wel, J., Snijdewint, M. & Mol, N. (2016). *Extern evaluatieonderzoek traject Excellente Scholen*. Regioplan. Geraadpleegd via <https://www.regioplan.nl/>.
- Van Montfort, C., Honingh, M. C. & Ehren, M. C. M. (2020). Vernieuwd toezicht: Wat levert het op? *Didactief*, 1-4.
- Zheng, H. & Thomas, S. (2022). The challenges of school inspection practice in demonstrating and improving education quality: Stakeholder perceptions in China. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 34, 391-422.

## Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewden tijdens groepsgesprekken:

- Sectorraden: sectorraad gespecialiseerd onderwijs, VO-raad, PO-Raad, MBO Raad.
- Jury Excellente Scholen (voorzitters deeljury gespecialiseerd onderwijs en voortgezet onderwijs).
- Werkgroep Goed en Excellent.

Aantal geïnterviewde scholen, opleidingen en besturen, uitgesplitst naar sector:

	Po	Vo	Mbo	So	Totaal
<b>School/Opleiding</b>	2	2	1	2	7
<b>Bestuur</b>	2	2	1	1	6
<b>Totaal</b>	4	4	2	3	13

Deelnemers aan de werksessie (28 november 2023):

- een bestuurder po en vo-school;
- twee schoolleiders voortgezet onderwijs;
- twee schoolleiders (voortgezet) speciaal onderwijs;
- een afdelingsleider mbo.

### **Bijlage 3 – Leden begeleidingscommissie**

Anneke Bosman (Inspectie van het Onderwijs)

Rogier Oet (Inspectie van het Onderwijs)

Louwina Boomsma (Inspectie van het Onderwijs)

Arne Leer (Inspectie van het Onderwijs)

Wouter Wieldraaijer (Inspectie van het Onderwijs)

Thera Balfoort-Jongenelen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Stephanie Felius (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Iris Berkhout-Paape (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Ine de Mulder (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)



**Regioplan**  
**Jollemanhof 18**  
**1019 GW Amsterdam**  
**T +31(0)20 531 53 15**  
**[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)**