

2011

Leerlingen in (toe)zicht?

Een onderzoek naar de mogelijkheden en voorwaarden van leerlingenparticipatie in het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs



Saskia Leijten

Universiteit Utrecht

4 juli 2011

Saskia Leijten, 2011: Leerlingen in (toe)zicht?



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Universiteit Utrecht

Leerlingen in (toe)zicht?

Een onderzoek naar de mogelijkheden en de voorwaarden van leerlingenparticipatie in het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

S.E. Leijten

3165914

Universiteit Utrecht

Utrechtse school voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen

Master Publiek Management

Scriptiebegeleider: Dr. Albert Meijer

Tweede lezer: Drs. Bas de Wit

Woord vooraf

November, 2010 was voor ons Publiek Management- Masterstudenten de tijd om na te denken over onderwerpen die interessant genoeg zijn om de laatste fase van de Masterfase mee bezig te zijn. Omdat het onderwijs mij altijd geïnteresseerd heeft, was de keuze om af te studeren op “iets met onderwijs” snel gemaakt. Na papers over onderwijstijd, het belonen van leraren en een groepsopdracht over het (mis)management van een middelbare school werd duidelijk dat in het bijzonder het voortgezet onderwijs mij interesseert.

De Inspectie van het Onderwijs is een organisatie waar ik nog weinig kennis van had, wel leek het me een interessante organisatie. Na het lezen van krantenartikelen over dit toezichtorgaan en publicaties van de Inspectie van het Onderwijs wist ik zeker dat ik meer wilde weten over deze organisatie en de wijze waarop toegezien wordt op de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie wil graag weten wat mogelijkheden zijn waarop leerlingen in het voortgezet onderwijs een rol kunnen spelen in het toezicht en hoeverre dit wenselijk is. Dit leek ook mij een interessant onderwerp om meer over te weten te komen. Zo is een onderzoek geboren.

De afgelopen maanden hebben moeilijke en stressvolle momenten gekend, maar ook hele leuke en leerzame momenten. Naast het schrijven van een scriptie voor de Inspectie van het Onderwijs, heb ik stage gelopen bij deze organisatie. Zeer prettig heb ik het ervaren dat de mogelijkheid geboden werd om tijdens mijn stage voornamelijk tijd te kunnen investeren in de scriptie. Het zelfstandig doen van onderzoek heb ik als erg spannend, maar ook zeer leerzaam ervaren. Waar ik in de bachelor fase de voorkeur gaf aan het samenwerken met medestudenten heeft deze periode me gebracht dat ik zelfstandig op zoek ben gegaan naar respondenten, literatuur en interessante informatie. Dit heeft me veel geleerd over mezelf en over mijn eigen capaciteiten.

Graag wil ik mijn dank uiten aan mijn begeleiders. Ten eerste is dit de begeleider vanuit de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschappen dr. Albert Meijer. Ik wil hem bedanken voor zijn wekelijkse feedback en tijdsinvestering. Mijn tweede lezer drs. Bas de Wit wil ik graag bedanken voor zijn feedback. Ook wil ik mijn begeleider van de Inspectie van het Onderwijs bedanken voor zijn bemoedigende woorden en hulp, drs. Sven Baijens. De afdeling Kennis, waar ik mijn stage voornamelijk heb geschreven, wil ik bedanken. Niet alleen voor het meedenken en het motiveren, maar ook voor de gezelligheid en de ruimte die me hier geboden is. Uiteraard wil ik mijn dank uiten aan de respondenten, zij hebben door middel van het maken van tijd en het geven van hun interessante informatie deze scriptie mogelijk gemaakt.

Ik wens de lezer veel plezier bij het lezen van deze scriptie!

Saskia Leijten,
Utrecht, juli 2011

Samenvatting

Leerlingen van het voortgezet onderwijs doen veel observaties binnen schoolinstellingen. Zij zijn tevens de gebruikers, ook wel de klanten van een school. De rol van de klanten van de (publieke) dienstverlening heeft groeiende interesse verkregen binnen overheden. Zo ook binnen de Inspectie van het Onderwijs. In deze scriptie wordt onderzocht in hoeverre leerlingen via de Inspectie van het Onderwijs kunnen sturen op de onderwijssector.

De rol, die leerlingen kunnen spelen via participatie op de doelmatige informatievergaring van het toezicht staat centraal. Participatie is op te splitsen in lagere en hogere vormen. De vraag van de Inspectie van het Onderwijs om in eerste instantie klein te beginnen met onderzoek naar de inzet van leerlingen, heeft ertoe geleid dat de lagere vormen van participatie zijn onderzocht. De rollen van leerlingen kunnen dan in de vorm van toehoorder, geconsulteerde of adviseur zijn. De voorwaarden die de organisatie van de Inspectie van het Onderwijs oproept en de voorwaarden die het instituut, het onderwijs oproept, zijn betrokken om een zo volledig mogelijke verkenning te doen van de mogelijkheden en de randvoorwaarden van de participatie van leerlingen in het toezicht.

Via kwalitatieve wijze is onderzoek verricht. Door middel van de visies van verschillende soorten respondenten (inspectiemedewerkers, leerlingen en schoolleiders), documenten en observaties is een beeld gevormd.

Voornameijk gesprekken en vragenlijsten worden als (mogelijke) methoden gewaardeerd. Het gaat dan om gesprekken tussen leerlingen en inspecteur. Bij vragenlijsten gaat het om lijsten uitgezet door de school zelf, waarin zij leerlingen laten participeren. De resultaten worden gedeeld met de Inspectie van het Onderwijs. Andere mogelijke vormen van participatie worden tot dusver niet zo gewaardeerd als gesprekken of vragenlijsten. De informatie van leerlingen biedt met name bijdrage in de inhoudelijke verrijking, als aanvulling op de informatievoorziening. De meeste inspecteurs zien de rol van leerlingen als check op de bevindingen van de eigen observaties en informatie van het schoolbestuur. De anderen zien in leerlingen een grotere bron van toezicht. Zij ontvangen graag in eerste instantie informatie van de scholieren.

De vereisten van participatie, daar kan de Inspectie van het Onderwijs (nog) niet aan voldoen. De afhankelijkheid van de leerlingen is beperkt, de wil om de invloed met leerlingen te delen ook en de motivatie van leerlingen is niet onder alle leerlingen aanwezig. De mogelijkheden binnen de inspectie om leerlingen te laten participeren zijn er wel. Het mag echter geen extra investeringen kosten, de inspecteurs dienen de meerwaarde in te zien en het beleid uit te willen voeren. De communicatievaardigheden van inspecteurs staan hoog in het vaandel, ook richting de leerlingen. Dit biedt mogelijkheden om inspecteurs te ontwikkelen in de communicatie met leerlingen.

De Wet op Onderwijstoezicht (WOT) schrijft voor dat de inspectie vanuit vertrouwen moet toezien op schoolbesturen, de horizontale verantwoording mee moet nemen en de toezichtlast beperkt moet houden, waar mogelijk. Dit beperkt de mogelijkheden voor de inspectie om een directe relatie met leerlingen aan te gaan.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
1.1 De Inspectie van het Onderwijs en leerlingenparticipatie.....	7
1.2 Bepaalde aandacht voor leerlingen	9
1.3 Onderzoek naar mogelijkheden en randvoorwaarden	9
1.4 De centrale en ondersteunende vragen	10
1.5 Relevantie.....	12
Hoofdstuk 2: Omgevingsanalyse	14
2.1 De Inspectie van het Onderwijs.....	14
2.2 Werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs	14
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	17
3.1 Wat is effectief toezicht?	17
3.2 Wat is Leerlingenparticipatie?	22
3.3 Wat zijn randvoorwaarden?.....	30
<i>Wat zijn organisatorische randvoorwaarden?</i>	30
<i>Wat zijn institutionele randvoorwaarden?</i>	32
3.4 Conceptueel model	34
Hoofdstuk 4: Methoden en technieken	36
4.1 Operationalisaties	36
4.2 Onderzoeksmodel.....	38
4.3 Dataverzameling.....	40
4.4 Analyse.....	43
4.5 Betrouwbaarheid & validiteit	44
Hoofdstuk 5: Hoe kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?	46
5.1 De condities van participatie	46
5.2 Huidige werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs	53
5.3 Mogelijke andere methoden	68
5.4 Conclusie.....	70
Hoofdstuk 6: Binnen welke organisatorische randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?	72
6.1 Structurele voorwaarden	72
6.2 Human resource voorwaarden.....	75
6.3 Conclusie.....	76

Hoofdstuk 7: Binnen welke institutionele randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?	78
7.1 Juridische kaders	78
7.2 Algemeen geldende regels	80
7.3 Conclusie	85
Hoofdstuk 8: Conclusie	87
Hoofdstuk 9: Aanbevelingen	92
Hoofdstuk 10: Discussie	95
Literatuurlijst	97
Bijlagen:	101

Hoofdstuk 1: Inleiding

Leerlingen brengen veel tijd door in de klas en nog meer tijd op school. Leerlingen volgen vakken, maken gebruik van faciliteiten van de school en sommige leerlingen zijn naast het volgen van de lessen actief bij activiteiten, die niet verplicht zijn. Zo valt te denken aan actieve leerlingen: die meedoen aan de schoolmusical, of meepraten middels medezeggenschapsraden en leerlingenraden. Leerlingen van het voortgezet onderwijs krijgen op die wijze veel mee van de veelzijdigheid van een school. Zij beschouwen lessen, proeven de sfeer op school, ervaren zorg wanneer dit nodig is en voelen aan of hun mening telt binnen het onderwijs.

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs controleert of scholen voldoen aan een goede kwaliteit en of scholen voldoen aan de gestelde wet- en regelgeving. Door verschillende bronnen te bestuderen, wordt uiteindelijk een oordeel geveld over een school. Hoe kunnen leerlingen met hun bevindingen een rol spelen in dit toezicht?

1.1 De Inspectie van het Onderwijs en leerlingenparticipatie

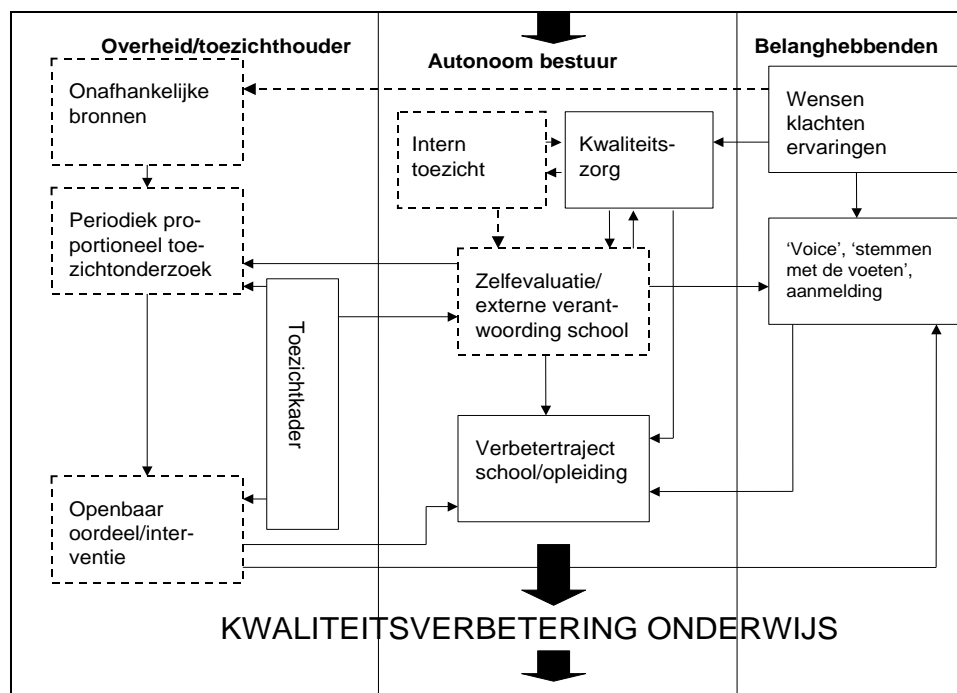
De kwaliteit van het onderwijs wordt gecontroleerd door de Inspectie van het Onderwijs. Dit is een toezichtorgaan, een onafhankelijk uitvoerende dienst van het ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit orgaan verkeert in de interventiefuik. Noordegraaf (2008) omschrijft dit fenomeen als volgt: *“een spanningsvolle situatie waarin veel en hoge verwachtingen spelen, maar weinig mogelijkheden zijn”* (Noordegraaf, 2008: 22). De inspectie verkeert hierin doordat de roep om kwalitatief goed onderwijs steeds groter wordt en daarmee samenhangend de roep op hoogstaand toezicht. De verwachtingen vanuit de maatschappij zijn hooggespannen. Scholen dienen te voldoen aan een basiskwaliteit en zwakke en zeer zwakke scholen mogen niet voorkomen. Echter, de manier waarop dit alles gemeten wordt is complex, maar mag niet te veel kosten. Met name in de huidige tijd van bezuinigingen en overheidsbesparingen. Zodoende nemen de middelen af om tot het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs te komen. De huidige werkwijze van de inspectie staat onder druk en wordt wel als te eenzijdig omschreven. Omdat voornamelijk de cijfers van leerlingen indicator zijn voor risico's.

Meijer en Homburg (2008) geven aan dat overheden als toezichthouders en handhavers niet langer puur onafhankelijk en bovengeschikt zijn. De verhoudingen tussen overheden enerzijds en burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden niet langer gekenmerkt door strikt hiërarchische verhoudingen. Verschillende partijen zijn afhankelijk van elkaar geworden om hun doelen te kunnen bereiken en dit vraagt om nieuwe manieren van sturen. (Meijer en Homburg, 2008: 10) Alternatieve wijze van sturing kan worden omschreven met de term *“governance”*, waarbij het gaat om openheid, betrokkenheid/participatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid en samenhang. Dit speelt tussen verschillende overheidsinstanties, non-profitorganisaties, burgers en andere betrokkenen. (Rhodes, 1996)

Het toezicht staat onder druk en de wijze van sturing vraagt om nieuwe inzichten. De Inspectie van het Onderwijs onderzoekt verschillende mogelijkheden. In het kader van governance is aandacht ontstaan voor de gebruikers van de onderwijssector: de ouders en de leerlingen. Dit onderzoek richt zich met name op de rol die leerlingen kunnen spelen bij de

effectiviteit van het toezicht. Bezien zal worden wat de relatie tussen de participatie van leerlingen bij het toezicht en de effectiviteit van het toezicht is. Echter, slechts dit onderzoeken levert niet de volledige waarheid op. Daarom zal aandacht worden besteed aan in hoeverre een organisatie als de Inspectie van het Onderwijs kan en wil werken aan leerlingenparticipatie, past het binnen de organisatie? De inspectie opereert in een breed veld, in de institutie van het onderwijs. In hoeverre worden er binnen die (juridische) kaders mogelijkheden geboden voor de invloed van leerlingen in het toezicht?

De Inspectie van het Onderwijs worstelt met de vraag of en in hoeverre ze naast cijfermatige indicatoren, documenten van scholen, signalen en gesprekken met schoolleiding ook gebruikers moeten betrekken bij het toezicht op de sector onderwijs. Zo wordt binnen de inspectie de vraag gesteld hoe om te gaan met het rechtvlak in het governancemodel, zie figuur 1. Deze rechterzijde belichamen de gebruikers van het onderwijs. Er wordt nagedacht over op welke wijze deze betrokkenen in het toezicht meegenomen kunnen en moeten worden.



Figuur 1: Het governance- model (Inspectie van het Onderwijs, 2010a)

Betreffende dit thema heeft de inspectie verschillende informatieavonden georganiseerd met ouders en leerlingen. Uit die avonden is gebleken dat de communicatie- relatie tussen de gebruikers en de Inspectie van het Onderwijs nu niet optimaal bevonden wordt (Inspectie van het Onderwijs, 2011a). Deze relatie wordt wel van belang geacht. Het is van belang dat de inspectie de juiste informatie beziet om te kunnen oordelen over de kwaliteit van het onderwijs. De uitkomsten van de informatie- avonden en kritiek op de werkwijze van de inspectie zijn aanleiding geweest tot het project *ouders- en leerlingenparticipatie*. Dit project

valt binnen de kaders van het ontwerpatelier. In dit programma worden verschillende projecten gedaan met als doel het ontwerp van het toezicht effectiever en meer legitiem te laten zijn.

De organisatie van de Inspectie van het Onderwijs en de juridische kaders waarbinnen zij opereert, zullen in het licht van het onderwerp worden meegenomen. Zo wordt niet enkel onderzocht wat de mogelijkheden zijn van participatie, maar ook welke concrete mogelijkheden zij biedt voor een organisatie als de Inspectie van het Onderwijs. Het onderwerp van de scriptie heeft betrekking op de bovenste stippellijn in figuur 1: in hoeverre het rechtervlak input kan leveren aan de onafhankelijke bronnen voor de toezichthouder.

1.2 Beperkte aandacht voor leerlingen

De Inspectie van het Onderwijs heeft de belangrijke taak om toe te zien op het Nederlandse onderwijs. Voldoen scholen aan de norm en kunnen zij leerlingen bieden wat ze verdienen, namelijk kwalitatief onderwijs? Een negatief oordeel van de inspectie kan grote invloed hebben op de reputatie van een school en in de toekomst zelfs direct op de financiering van een school. Echter, een positief oordeel over de school kan ook gevaarlijk zijn, wanneer blijkt dat de school niet voldoende functioneert. De gebruikers van die scholen krijgen niet het onderwijs dat ze verdienen. Het is dus van groot belang dat een oordeel van de inspectie kloppend is. Om tot een correct oordeel te komen is informatievergaring van belang. De leerlingen, de gebruikers van het onderwijs worden nog in beperkte mate als stakeholder meegenomen in het toezicht. Er wordt wel gesproken met leerlingen tijdens inspectieonderzoeken en de mogelijkheid wordt geboden voor alle stakeholders om signalen over onderwijsinstellingen door te geven aan de inspectie. De observaties die leerlingen opdoen en daarmee de kennis die zij hebben van het onderwijs, wordt dus wel ingezet in het toezicht, maar in beperkte mate. Andere mogelijkheden zijn nog niet optimaal verkend. Het is ook niet helder in hoeverre een organisatie als de Inspectie van het Onderwijs het toelaat om leerlingen te laten participeren en welke organisatorische factoren hierin een rol spelen. Ten slotte opereren zowel leerlingen als de inspectie in het grote onderwijsveld. De mogelijkheden, maar ook de obstakels die dit instituut meebrengen met betrekking tot participatie zijn nog niet helder.

1.3 Onderzoek naar mogelijkheden en randvoorwaarden

De doelstelling van dit onderzoek heeft het exploreren in hoeverre leerlingen een bijdrage kunnen leveren aan het effectieve toezicht en welke contextfactoren hierin een rol spelen. Dit geeft dit onderzoek een tweezijdige doelstelling. Allereerst wordt geëxploreerd op welke wijze leerlingenparticipatie kan bijdragen aan toezicht. Hierin wordt de huidige werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs geëvalueerd en de mogelijkheden van andere werkwijzen verkend.

De tweede doelstelling is het schetsen van de randvoorwaarden, waarbinnen de Inspectie van het Onderwijs opereert. Het schetsen van de randvoorwaarden heeft als doel de inzet van participatie in de context te plaatsen van de Inspectie van het Onderwijs. Zodat uiteindelijk geen onhaalbare voorstellen gedaan worden, omdat er geen rekening is gehouden met de organisatie en de omgeving. Deze randvoorwaarden worden opgedeeld in institutionele en organisatorische randvoorwaarden.

Deze doelstelling laat zich in de volgende centrale hoofdvraag vertalen:

1.4 De centrale en ondersteunende vragen

Hoofdvraag

- *Hoe en binnen welke randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs?*

Verheldering begrippen

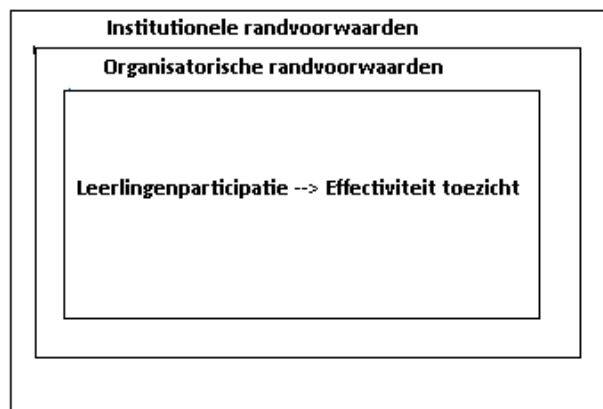
Het begrip leerlingenparticipatie verdient nadere toelichting. Leerlingenparticipatie is een term die duidt op het laten participeren van leerlingen. Het gaat dan om het participeren in het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, bijvoorbeeld door bij te dragen als informatiebron. Dit onderzoek richt zich op de leerlingen binnen het voortgezet onderwijs.

Effectiviteit duidt op de doelmatigheid. De vraag is dus of leerlingenparticipatie kan bijdragen aan de doeleinden van de Inspectie van het Onderwijs.

Met de randvoorwaarden wordt bedoeld welke institutionele en organisatorische kenmerken van de Inspectie van het Onderwijs en de onderwijs- omgeving van invloed zijn op het eventueel invoeren van (een versterkte) leerlingenparticipatie. Bij de organisatorische randvoorwaarden gaat het om de organisatiefacetten van de Inspectie van het Onderwijs. Bij institutionele kenmerken zullen de (algemeen geldende) regels binnen het onderwijs worden betrokken.

Subvragen

De verschillende concepten die in de vraagstelling benoemd zijn, dienen eerst gedefinieerd en geoperationaliseerd te worden. Op deze manier kan de vergaarde data in een later stadium op een juiste manier geïnterpreteerd worden. De begrippen leerlingenparticipatie, effectiviteit van het toezicht en de randvoorwaarden worden door middel van literatuur gedefinieerd en geoperationaliseerd.



Figuur 2: Schematische weergave vraagstelling

De kern van dit onderzoek behelst de vraag in hoeverre de invloed van leerlingenparticipatie kan bijdragen aan effectief toezicht, van de Inspectie van het Onderwijs. Echter, een organisatie staat niet op zichzelf en kan niet naar believen beleid uitvoeren. Dit verklaart de twee ringen rondom de kernvraag. Namelijk welke organisatorische en welke institutionele randvoorwaarden een rol spelen in de relatie tussen toezichthouder en leerlingen.

- **Wat is effectief toezicht?**

Allereerst zal hier de term toezicht worden gedefinieerd, waarna effectief toezicht in het kader van dit onderzoek zal worden belicht. Geëindigd zal worden met enkele overwegingen, die kunnen spelen in het effectieve toezicht.

- **Wat is leerlingenparticipatie?**

Leerlingenparticipatie zal allereerst worden gedefinieerd, waarna verschillende vereisten worden beschreven, die bepalend zijn in het succes van de participatie. Er zijn verschillende rollen van participanten, dit wordt toegelicht. Ten slotte wordt leerlingenparticipatie in het licht van de instelling of school geplaatst. Op dat niveau speelt de leerlingenparticipatie een belangrijke rol.

- **Kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?**

In dit onderdeel zullen de voorgaande theoretische vragen aan elkaar gekoppeld worden. Namelijk in hoeverre kan effectief toezicht zich nu verhouden tot leerlingenparticipatie.

- **Wat zijn institutionele randvoorwaarden?**
- **Wat zijn organisatorische randvoorwaarden?**

De volgende vragen gaan om de randvoorwaarden waarbinnen de inspectie opereert op het gebied van leerlingenparticipatie. Het gaat hier om een weergave van de context, de randvoorwaarden geven een substantiële vraag weer: binnen welke kaders is de participatie van leerlingen mogelijk?

Dat zijn de theoretische vragen. Hierna zal het empirische deel van het onderzoek volgen. Waarin de volgende empirische deelvragen tot de beantwoording van de hoofdvraag zal leiden.

- *Hoe kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?*
- *Binnen welke organisatorische randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?*
- *Binnen welke institutionele randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?*

De empirische deelvragen zullen middels kwalitatief onderzoek worden beantwoord. Er worden zestien gesprekken gevoerd, veelal met medewerkers van de Inspectie van het

Onderwijs. Waaronder met name (oud) inspecteurs. Er worden ook gesprekken gevoerd met leerlingen en schoolleiders op scholen van het voortgezet onderwijs. Naast interviews worden documenten en observaties ingezet als onderzoeksmethode. De documenten zijn publicaties en interne documenten van de Inspectie van het Onderwijs, de observaties worden verricht tijdens inspectieonderzoeken. Daarnaast heeft een kleine test met betrekking tot de leerlingengesprekken plaatsgevonden. Dit zijn de gesprekken die inspecteurs voeren met leerlingen tijdens het doen van inspectieonderzoek.

1.5 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

De Inspectie van het Onderwijs is maatschappelijk relevant. Zij zien toe op de kwaliteit en sturen direct bij de instellingen aan op kwalitatief onderwijs. Daarnaast sturen ze indirect aan door te rapporteren aan de regering, wat tot veranderingen in het beleid kan leiden. Wanneer dit toezicht zo effectief mogelijk gebeurt, kan dit bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit onderzoek draagt hieraan bij door te bezien of leerlingen bij kunnen dragen aan de effectiviteit van het toezicht.

De relatie tussen leerlingenparticipatie en het effectieve toezicht van de Inspectie van het Onderwijs duidt op enkele spanningsvelden. De overheid heeft juist een stap teruggezet wat betreft de sturing op scholen en schoolbesturen. Autonomoos mogen schoolbesturen beslissen op welke wijze het onderwijs wordt ingevuld. Van de gebruikers van het onderwijs wordt verwacht dat zij sturen op de kwaliteit van dat onderwijs. Door middel van horizontale verantwoording legt het schoolbestuur verantwoording af. Zelfregulatie in plaats van staat gestuurde regulatie. De vraag kan gesteld worden of het versterken van de relatie tussen overheidstoezicht (de Inspectie van het Onderwijs) en leerlingen de ontwikkelingen van het autonome bestuur juist beperkt.

Daarnaast speelt de interventiefuik van de inspectie een rol. De eenzijdige sturing op opbrengsten staat onder druk, maar de mogelijkheden van het bijvoorbeeld meer betrekken van stakeholders zou in eerste instantie extra investeringen betekenen. Er speelt een spanning tussen de capaciteiten van de organisatie en de verwachtingen. Kan de inspectie wel de capaciteiten vinden om te investeren in leerlingen?

Wetenschappelijke relevantie

Onderzoeken met betrekking tot het effectieve toezicht worden relatief veel verricht. (Janssens, de Haan, Meijer) Onderzoeken met betrekking tot burgerparticipatie ook. (Pröpper en Steenberg, Ossewaarde, Vogels) Onderzoeken met betrekking tot leerlingenparticipatie zijn beperkter. Maar nog steeds beschikbaar. (Sol en Stokking) De relatie tussen deze concepten is echter niet of nauwelijks onderzocht. Terwijl er al wel (in beperkte mate) gebruik van wordt gemaakt. Zelfs de Inspectie van het Onderwijs, een organisatie die relatief veel onderzoek verricht naar hun werkwijze en toezicht heeft de inzet van leerlingen in het toezicht nog niet onderzocht. Dit onderzoek kan dus een bijdrage leveren.

Dit onderzoek is gefocust op de Nederlandse onderwijsinspectie en op de Nederlandse onderwijssituatie. In Groot-Brittannië worden de klanten van het onderwijs echter veel ingezet in het toezicht, zowel door de onderwijsinspecties uit Engeland, Schotland en Wales. Ook zij hebben dat niet of nauwelijks geëvalueerd. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen

eventueel bijdrage leveren in het buitenland. Zeker in landen die vergelijkbare onderwijssituaties hebben en eenzelfde rol aan het toezicht toebedelen.

Daarnaast kan dit onderzoek globaal bijdragen aan de informatie over toezichtorganen en hun relatie met de klanten van een sector. Voornamelijk bij toezichtorganen, die uitvoeringstoezicht verrichten. Omdat zij ook globaler de kwaliteit van dienstverlening meten, en hiertoe verschillende bronnen dienen in te zetten.

Waar dit onderzoek verder bijdraagt is dat de context van de organisatie is meegenomen in het onderzoek. Onderzoeken van participatie richten zich veelal op de directe effecten van de inzet van bepaalde methoden en rollen. Dit onderzoek betreft daarbij de randvoorwaarden, de context wordt meegenomen. Zowel de organisatorische als de institutionele randvoorwaarden worden meewogen. Zo wordt bezien in hoeverre participatie een rol kan spelen op het effectieve toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, specifiek. Doordat de organisatorische facetten worden meegenomen. Deze inspectie opereert binnen de werkelijkheid van het onderwijs. De (algemeen geldende) regels van het onderwijs worden in de institutionele randvoorwaarden onderzocht.

Leeswijzer

Dit onderzoek is op logische en leesbare wijze gestructureerd. In de omgevingsanalyse, hoofdstuk 2, wordt ter bevordering van de leesbaarheid, de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs geschetst.

In hoofdstuk 3 worden de concepten uit de hoofdvraag geoperationaliseerd. Hoofdstuk 4 behandelt achtereenvolgens de gekozen methodologische technieken evenals een verantwoording van de onderzoekspopulatie, onderzoekseenheden, respondentenkeuze en analysemethoden. De vergaarde data zal worden geanalyseerd in hoofdstuk 5, 6 en 7. Ieder hoofdstuk zal een deelvraag beantwoorden. Waardoor hoofdstuk 8, in de conclusie de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord kan worden. Die conclusies leiden tot concrete aanbevelingen voor de Inspectie van het Onderwijs in hoofdstuk 9. Ten slotte zal worden gereflecteerd op dit onderzoek in de discussie, hoofdstuk 10.

Hoofdstuk 2: Omgevingsanalyse

2.1 De Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs is de enige externe toezichthouder op de kwaliteit van het onderwijs. De scholengemeenschappen in Nederland zijn onderverdeeld in verschillende regio's en iedere regio heeft een eigen inspectiekantoor. Het hoofdkantoor is gevestigd in Utrecht, hier bevinden zich de meeste medewerkers en ondersteunende diensten.

Ondanks het feit dat er sprake is van verschillende kantoren is de organisatie onderverdeeld in sectoren. Deze sectoren zijn verdeeld in de onderwijssoorten, zoals Nederland deze kent. Zo is er een sector voortgezet onderwijs, maar zijn er ook sectoren hoger onderwijs, beroeps- en volwasseneneducatie (BVE), expertisecentrum¹ en primair onderwijs. Medewerkers van regio Zuid (Breda) van de sector voortgezet onderwijs vallen dus onder dezelfde leidinggevende als een medewerker midden (Utrecht). Aan het hoofd van de gehele inspectie staat de Inspecteur-Generaal Onderwijs (IGO).

Werkzaam bij de inspectie zijn uiteraard de inspecteurs, zij worden ondersteund door analisten, die de benodigde informatie vergaren en sorteren, voorafgaand aan onderzoek. Verder zijn er veel wetenschappelijke medewerkers werkzaam, zij verrichten onderzoek naar optimale vormen van toezicht en naar de staat van het onderwijs.

Het precieze aantal medewerkers is niet geheel te bepalen, zo worden er medewerkers gedetacheerd en uitgewisseld met andere (onderwijs)organisaties en worden er medewerkers extern ingehuurd. Het totaal aantal medewerkers wordt rond de 480 geschat.

2.2 Werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs

De werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs zal nu worden beschreven. Aan de hand van de missie van deze organisatie kan worden afgeleid wat het doel is van het toezicht. De onderwijsinspectie heeft hun missie als volgt omschreven.

“Elk kind heeft recht op goed onderwijs. Leerlingen, studenten en ouders moeten erop kunnen vertrouwen dat het onderwijs op een school goed is. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en moet zich verantwoorden over de resultaten. Hierbij gaat het om resultaten in brede zin; krijgen alle leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit, voldoen scholen aan wet- en regelgeving en hebben ze hun financiën op orde? De Inspectie van het Onderwijs houdt hierop toezicht. Daarnaast rapporteert ze gevraagd en ongevraagd over ontwikkelingen binnen het onderwijs, met als doel het onderwijs als geheel te verbeteren.

Wat goed onderwijs is, bepaalt de inspectie niet zelf. Zij gaat uit van de wet en van breed gedeelde opvattingen over goed onderwijs. Wanneer kennis en opvattingen over goed onderwijs in de samenleving veranderen, wijzigt ook het toezicht. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op basis van voorschriften in de verschillende onderwijswetten en aan de hand van andere aspecten van kwaliteit, zoals het didactisch handelen van leraren, het schoolklimaat en leerresultaten. In het toezicht zijn de leerresultaten van een school leidend. Dat zijn de prestaties van alle leerlingen bij elkaar” (Inspectie van het Onderwijs, 2011c).

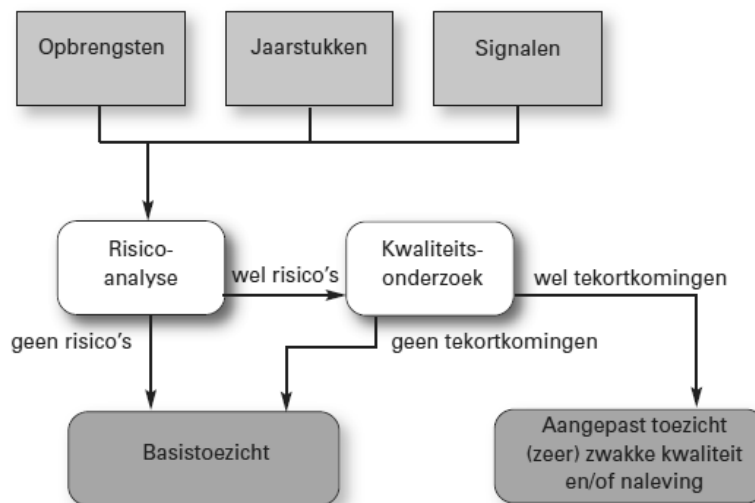
¹ Speciaal onderwijs

De inspectie onderzoekt dus of scholen voldoen aan wet- en regelgeving, of financiën op orde zijn en of de kwaliteit van onderwijs op de school voldoet. Het schoolbestuur wordt verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van het onderwijs op de school, zij moeten zich dan ook rechtstreeks verantwoorden aan de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). Het toezien op de kwaliteit wordt middels risico- gestuurd toezicht uitgevoerd. Sinds 2008 voert de inspectie ieder jaar een risicoanalyse uit op alle instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2010b). De risicoanalyse wordt gedaan naar aanleiding van de opbrengsten, de jaarstukken en eventuele signalen van en over een school. De opbrengsten in het voortgezet onderwijs bestaan uit de volgende vier indicatoren:

- de score van de leerlingen bij de examens
- de doorstroom in de onderbouw (het aantal zittenblijvers)
- het rendement in de bovenbouw (het aantal leerlingen dat rechtstreeks doorstroomt naar het examen)
- het gemiddelde verschil tussen het schoolexamencijfer (se) en het cijfer voor het centraal examen (ce) (Inspectie van het Onderwijs, 2011c)

Wanneer twee van vier opbrengstcriteria onvoldoende blijken te zijn, kan worden vastgesteld dat er risico's zijn t.a.v. de onderwijskwaliteit op een school. Er volgt dan een kwaliteitsonderzoek. Hieruit kan blijken dat de school geen tekortkomingen vertoont, dan blijft de school op basis van basistoezicht geïnspecteerd worden. Blijken de risico's echter gegrond en is er sprake van tekortkomingen, dan krijgt de school aangepast toezicht. Dit kan betekenen dat de school zwak is (alleen onvoldoende opbrengsten) of zeer zwak (naast onvoldoende opbrengsten ook belangrijke tekortkomingen in het onderwijsproces). (Inspectie van het Onderwijs, 2009a) Daarbij wordt toegezien op de wet- en regelgeving. Wanneer hieruit blijkt dat een school bepaalde wet- en regelgeving niet naleeft, wordt het toezicht aangepast, gericht op naleving van de wetgeving. Toezicht kan daarnaast nog worden geïntensiveerd als blijkt dat de financiële situatie op een school risico loopt.

Wanneer scholen geen tekortkomingen op kwaliteit of naleving van wet- en regelgeving laten zien, houdt de inspectie het bij basistoezicht. Iedere school wordt ten minste iedere vier jaar bezichtigd door de inspectie, dit kan gebeuren in een kwaliteitsonderzoek, maar ook in een onderwijsverslag- onderzoek, een themaonderzoek of een vierjarig- onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2009). De vierjaarlijkse bezoeken of de onderwijsverslag- bezoeken bezien een school per afdeling, de verschillende afdelingen binnen het voortgezet onderwijs zijn het vmbo Basisberoepsgerichte leerweg, vmbo kader, vmbo gemengde leerweg, vmbo theoretische leerweg, de HAVO en het VWO. Zo kan het zijn dat bijvoorbeeld het VWO op een bepaalde instelling al meer dan vier jaar niet is bezichtigd. De werkwijze is hieronder schematisch weergegeven.



Figuur 3: schematische weergave van het toezichtkader

Tijdens het onderzoek worden verschillende kwaliteitsaspecten op een school getoetst. De belangrijkste punten zijn de opbrengsten, het onderwijsleerproces, de zorg en begeleiding en de kwaliteitszorg (Inspectie van het Onderwijs, 2009a: 20-22).

Tijdens een onderzoek wordt allereerst een gesprek gevoerd met het bevoegd gezag en de schoolleiding, waarna de inspecteurs de lessen gaan observeren. Hierin worden niet de leerlingen of de leraren persoonlijk beoordeeld, maar de algemene kwaliteit van de lessen. Na het observeren van de lessen wordt gewoonlijk geluncht. Dan worden de indicatorenlijsten ingevuld, een dergelijke indicatorenlijst is te vinden in de bijlagen. Nadien worden er gesprekken gevoerd met de docenten. Dan splitsen de inspecteurs zich op, waar één inspecteur een gesprek voert met de zorgcoördinator van een school en de ander gaat in gesprek met de leerlingen. De gesprekken tussen leerlingen en inspecteurs zijn de meest directe vorm van participatie. De inspectie vraagt de school enkele leerlingen te selecteren uit verschillende leerjaren om met de inspecteur te spreken over de kwaliteit van het onderwijs. Hoe de leerlingen voorbereid en geselecteerd worden, is aan de school. Na de gesprekken bepalen de inspecteurs de beoordeling van de onderzochte indicatoren, en koppelen deze terug aan het schoolbestuur en de schoolleiding. Als de inspecteurs van mening zijn dat ze nog onvoldoende informatie hebben om een oordeel te geven over bepaalde indicatoren, kan het zijn dat ze nogmaals naar de school gaan voor aanvullend onderzoek.

Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

3.1 Wat is effectief toezicht?

Toezicht

De volgende definitie voor toezicht zal worden gehanteerd. *“Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”* (WRR, 2004: 188). De term inspectie duidt op de instelling die verantwoordelijk is voor het toezicht.

Het beheersen van maatschappelijke risico's en het voorkomen van maatschappelijke gevaren is het doel van het houden van toezicht en het handhaven (Sparrow e.a., 2000 in Meijer & Homburg, 2008: 9). Naast het produceren van diensten, is het houden van toezicht één van de belangrijke taken die de overheid verzorgt (Meijer & Homburg, 2008: 9). Deze taak kan worden onderscheiden in drie fases. Ten eerste is er sprake van informatievergaring, het is van belang dat de informatie zo kan worden omgezet dat de eenmalige alarmeringen gefilterd kunnen worden van de meer structurele problemen. De tweede taak is het vormen van een oordeel over of de onder toezicht gestelde aan de eisen voldoet of niet. Ten slotte wordt de functie van het interveniëren toegekend aan toezichtorganen. Interventies zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de onder toezicht gestelde instelling (WRR, 2004: 188, 189).

Intern en extern toezicht zijn te onderscheiden. Intern toezicht is onderdeel van de organisatie en is gezamenlijk met het bestuur van de organisatie verantwoordelijk voor de kwaliteit van de instelling. Intern toezicht verschijnt gewoonlijk in de vorm van een raad van toezicht, zij zien toe op het bestuur van de instelling. Wanneer we spreken over publieke instellingen is ook de minister verantwoordelijk voor de kwaliteit van publieke instellingen. Om te kunnen garanderen dat er sprake is van voldoende kwaliteit voor het publiek belang zien ook externe toezichtorganen toe op de kwaliteit van overheden of publieke organisaties (WRR, 2004: 192-195). Extern toezicht wordt onderscheiden in nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht. Het nalevingstoezicht is het toezicht gericht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen. Het toezicht is gericht op de naleving van wet- en regelgeving, zodat burgers erop kunnen vertrouwen dat handelingen, producten en diensten aan de normen voldoen (Janssens, 2005: 9). Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken, dat door zelfstandige organisaties wordt uitgevoerd. Deze organisaties kennen een grote mate van autonomie, maar de minister kent nog wel de verantwoordelijkheid voor het systeem. Onderwijsinstellingen, zorginstellingen en politieregio's zijn hier voorbeelden van. In eerste instantie draagt de uitvoeringsorganisatie zelf de zorg voor de kwaliteit van de instelling. Slechts als de organisatie onvoldoende in staat is zelf de kwaliteit hoog te houden, komt de minister in beeld (Janssens, 2005: 10).

Beide vormen van toezicht zien toe op de naleving van de wet- en regelgeving. Bij nalevingstoezicht is echter meer sprake van het toezien op nauwkeurig geformuleerde wetgeving, in de vorm van een product. Waarbij uitvoeringstoezicht beoordeelt of een publieke waarde (kwaliteit van zorg of onderwijs) in voldoende mate wordt gerealiseerd. De wetgeving is dan globaler van aard en in de vorm van een proces geformuleerd (Janssens, 2005: 10).

Toezicht dient daarnaast professioneel en onafhankelijk te zijn. Vaak is de professionaliteit afhankelijk van de professionaliteit van de inspecteur (Janssens, 2005: 11). Onafhankelijkheid duidt op een onafhankelijke relatie tussen minister en toezichthouder en op een onafhankelijke relatie tussen object van toezicht en toezichthouder.

De afhankelijkheid tussen toezichthouder en object van toezicht staat wel eens onder druk. Zo kan worden gesproken over een spanningsveld op het gebied van de onafhankelijkheid.

“Enerzijds moeten zij hun onafhankelijkheid ten opzichte van hen bewaren, anderzijds moet de verhouding tot toezichtobjecten werkbaar blijven” (Janssens, 2005: 12).

Wanneer is toezicht effectief?

Effectief wordt in de van Dale gedefinieerd als ‘doeltreffend’ en ‘waardoor het beoogde doel bereikt wordt’ (van Dale, 2009). Toezicht dient onafhankelijk en professioneel te zijn.

Effectief toezicht kan worden gedefinieerd als het doelmatig verkrijgen van de juiste informatie, om tot een helder en eerlijk oordeel te komen over een instelling, die waar nodig zo gesanctioneerd wordt dat deze instelling de kwaliteit van de dienstverlening en/of de naleving van de wet- en regelgeving terugbrengt naar een acceptabel niveau.

In dit onderzoek is van belang op welke manier de informatie doelmatig verkregen wordt. Effectief toezicht kan zich eigenlijk uiteen laten zetten in effectieve informatievergaring, oordeelsvorming en sanctionering. Waar dit onderzoek met name kijkt naar de effectieve informatievergaring.

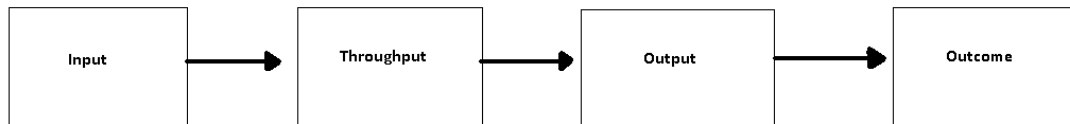
Effectieve informatievergaring is het doelmatig verkrijgen van informatie, op basis waarvan een toezichtorgaan kan besluiten of sprake is van voldoende kwaliteit bij een dienst of product.

“De toezichthouder moet gegevens hebben waarop hij zijn oordeel over besluiten en handelingen van de onder toezicht gestelde kan baseren. Daar ligt meteen een algemeen probleem wat zich in elke toezichtsrelatie voordoet. Dat probleem heet ‘informatie-asymmetrie’. De onder toezicht gestelde weet nu eenmaal veel meer van het object van toezicht dan het toezicht, die zich in een beperkte tijd en met beperkte middelen moeten laten informeren (Ridder, de 2004: 10).

De Ridder (2004) geeft aan dat effectieve informatievergaring tot stand kan komen door het bestuur van een organisatie de informatie te laten verstrekken. Opportunisme is hierbij echter een gevaar, er is geen garantie dat de informatie die verstrekt wordt juist en volledig is. Een oplossing kan gevonden worden in transparantie, zo veel mogelijk in de openheid functioneren en besturen (Ridder de, 2004: 10). Binnen het onderwijs wordt getracht dit te bereiken middels jaarverslaggeving en publieke verantwoording van de raden van bestuur richting belanghebbenden en intern en extern toezicht.

Omdat niet alle informatie interessant is om de kwaliteit van een dienst of product te beoordelen, werken toezichtorganen met waarderingskaders. Hierin staan de thema's die gewaardeerd worden door het toezicht. De thema's worden onderverdeeld in indicatoren, de

juiste informatie dient ingezet te worden om de indicatoren te kunnen beoordelen. (Janssens, 2005: 16-17)



Figuur 4: Systeendenken

Hierboven is een schematische weergave gegeven van het toezichtproces. De input verwijst bij een proces naar de arbeid, kapitaal en informatie die benodigd is. Bij het toezicht gaat het dan om de informatie die beschikbaar is over een dienst of product. Throughput en output verwijzen naar het proces waarmee een product of dienst tot stand komt. Bij het toezicht verwijst dit naar de informatie, die omgezet wordt in het waarderingskader, waardoor uiteindelijk als output een oordeel aan een instelling gegeven wordt. De outcome, het maatschappelijke effect, van toezichtorganen is door middel van te rapporteren en in kaart brengen van de kwaliteit van een product of dienst een verbetering van de kwaliteit te bewerkstelligen. (Noordegraaf, 2008: 152)

Het waarderingskader is gebaseerd op wat wettelijk is vastgesteld over waar een product of dienst aan dient te voldoen. Het waarderingskader is een onafhankelijke evaluatie, waarin getracht wordt de waardering van de burgers, wat zij bezien als een goede kwaliteit van een product/ dienst mee te nemen. Een voorbeeld van een kwaliteitsaspect uit het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs is: “*het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen*” om dit te achterhalen zijn enkele indicatoren opgesteld:

- *de ouders zijn betrokken bij de school door activiteiten die de school daartoe onderneemt*
- *de leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school*
- *het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school* (Inspectie van het Onderwijs, 2009: 20)

Effectieve informatievergaring verwijst in dit voorbeeld naar doelmatige methoden om de indicatoren beantwoord te zien, zodat op basis van voldoende informatie beoordeeld kan worden of de school aan dit kwaliteitsaspect voldoet.

In dit onderzoek wordt de relatie gelegd tussen leerlingenparticipatie en dit effectieve toezicht, met de nadruk op de effectieve informatievergaring. Het waarderingskader van de Inspectie van het Onderwijs en de processen (de wijze waarop informatie vergaard wordt bij leerlingen) zullen worden onderzocht. Op basis van die gegevens kan bezien worden of de inspectie met betrekking tot de informatievergaring effectief gebruikt maakt van de input die leerlingen (kunnen) leveren.

Onder effectieve informatievergarig wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

De informatie over de kwaliteit van dienst of product wordt vergaard op effectieve wijze. Doelmatigheid kan tot uiting komen door ervoor te zorgen informatie niet dubbel te verkrijgen, dus door gebruik te maken van de informatie die beschikbaar gesteld wordt en daarbij door rekening te houden met de referentiekaders van de stakeholders, die betrokken worden.

Met de stakeholders wordt in dit onderzoek de leerling bedoeld. Om informatie van leerlingen te onttrekken dient rekening gehouden te worden met de leeftijd van de doelgroep en de intellectuele vaardigheden.

Overwegingen met betrekking tot het toezicht

De begrippen toezicht en effectief toezicht zijn gedefinieerd. De invulling van effectief toezicht is niet eenduidig. Zo spelen er verschillende overwegingen waarmee een toezichthouder rekening mee kan houden.

Coöptatieve relatie tussen bestuur van school en inspecteur

De relatie tussen inspecteur en de geïnspecteerde is coöptatief te noemen. Deels competitief, de inspecteur controleert en kan eventueel sancties opleggen. Anderzijds is de relatie coöperatief, want de kwaliteit van het toezicht hangt af van de samenwerking van de geïnspecteerde. Doordat de inspecteur informatie mede verkrijgt door die actor (Bruijn, de, 2005: 27-28). Er is dus sprake van een bepaalde afhankelijkheid naar een bestuur toe, om de juiste informatie te bereiken. Dit kan de houding van de inspecteur beïnvloeden.

Het object van de meting

Een mogelijkheid om te kunnen meten en sturen wordt veelal gezocht in het stellen van meetbare eisen en referentiekaders. Het accent is hiermee komen te liggen op cijfermatigheden, of outputmetingen. Dit kan grotendeels worden verklaard door de financieringsstromen naar publieke instellingen, welke ook sterk gericht zijn op outputindicatoren (WRR, 2004:199).

Deze vorm van verantwoording duidt op veel kritiek binnen de publieke sector. Deze meetbare, bedrijfsmatige methode kent namelijk enkele gevaren. Een gevaar dat wordt genoemd is een overdaad aan instrumenten aan de outputzijde, zoals prestatie-indicatoren, zonder dat altijd duidelijk is wat de norm is waaraan de maatschappelijke instellingen moeten voldoen (Tonkens, 2003 in WRR, 2004:199). Ook de Bruijn (2001) beschrijft in zijn boek *prestatiemeting in de publieke sector* naast enkele voordelen ook grote nadelen aan het meten op prestaties aan de outputzijde, ofwel meetbare prestaties. De voordelen van prestatiemeting in de publieke sector zijn het bevorderen van de interne en externe transparantie, m.a.w. waar ben je mee bezig en hoe verhoudt zich dat tot het primaire proces? Dit wetende kan de efficiëntie en effectiviteit verhoogd worden. Extern kan de staat zich dienaangaande door middel van cijfers verantwoorden op welke wijze ze zich bezig houdt met belangrijke gebieden, zoals de kwaliteit van het onderwijs. (Bruijn, de 2001)

Doordat de nadruk vooral op outputmeting ligt, zorgt dit wel voor outputsturing. De overheid produceert geen eenduidige producten, waardoor er wel een aantal bezwaren zijn te noemen. Zo zijn de publieke producten meervoudig, organisaties zijn proces georiënteerd, producten zijn vervlochten, causaliteiten zijn niet altijd voor de hand liggend, kwaliteit is niet te vangen in enkele prestatie-indicatoren en de omgeving is dynamisch. (Bruijn, de 2001:23) Doordat er wel op een bedrijfsmatige wijze gestuurd wordt en al deze factoren dit bemoeilijken wordt prestatiemeting omschreven als unfair, armoedig en niet levendig. Omdat organisaties hier echter wel aan moeten voldoen kan dit zorgen voor perverse effecten. Zo kan een organisatie sturen op wat er gemeten wordt, wat niet per se de kerntaak van de organisatie hoeft te zijn. (Bruijn, de 2001: 29-44). Waarom is dit interessant voor dit onderzoek? De Inspectie van het Onderwijs staat ook onder druk wat betreft dit onderwerp. Te eenzijdig zou er gestuurd worden op de opbrengsten, de vier cijfermatige indicatoren. Gesteld wordt dat de kwaliteit van het onderwijs complexer is dan de opbrengsten. Echter, als meer wordt meegewogen, dient ook meer te worden onderzocht en dat maakt het toezicht minder effectief en eenduidig.

Beantwoording deelvraag:

- *Wat is effectief toezicht?*

Effectief toezicht is het doelmatig inwinnen van informatie, zodat geoordeeld en waar nodig gesanctioneerd kan worden, zodat uiteindelijk de kwaliteit van een sector/ instelling verbetert. De Inspectie van het Onderwijs is een extern uitvoeringstoezichthouder. Door de kwaliteit van een sector op te delen in onderdelen en hieraan indicatoren te verbinden, kan onderzocht worden of een organisatie hieraan voldoet. De informatievergaring is hierin een belangrijke stap, die informatie leidt tot het oordeel, de output van het toezicht. Waardoor als het effectief gebeurt uiteindelijk het maatschappelijke effect van toezicht bereikt kan worden: de kwaliteit van instellingen en sector verbetert.

De invulling van dit effectieve toezicht is niet eenduidig. In hoeverre moet men vertrouwen op de informatie van de geïnspecteerde en daarmee angst voor opportunisme in de hand werken? Of is het juist effectief om op cijfers te sturen en te meten? Op cijfermatige informatie toezien is erg effectief, maar de vraag is of dat de waarheid weergeeft.

In dit onderzoek staat centraal in hoeverre leerlingenparticipatie een bijdrage kan leveren aan het effectieve toezicht. Voornamelijk in de effectieve informatievoorziening lijkt een rol weggelegd voor de leerlingen. In het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht wat leerlingenparticipatie inhoudt.

3.2 Wat is Leerlingenparticipatie?

Eén van de vragen, die in dit onderzoek centraal staat, is: *hoe kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?* Dit hoofdstuk draagt bij in de beantwoording van die vraag door allereerst een definitie te geven van wat leerlingenparticipatie behelst en dit daarna te koppelen aan het effectieve toezicht.

Albert Hirschman (1970) schreef al in 1970 over de invloed die burgers kunnen hebben op zowel commerciële als publieke instellingen. Dit geeft hij aan middels de termen exit en voice. Exit gaat om de keuzemogelijkheden van burgers om andere aanbieders te kiezen. In beginsel is exit het meest efficiënte en effectieve sturingsmiddel. De klant kan immers door zijn vraag van de ene naar de andere aanbieder verplaatsen en zo diensten afnemen tegen de voor hem of haar aantrekkelijkste prijs/kwaliteitverhouding (WRR, 2004: 73).

Voice omvat alle formele en informele vormen van overleg. Dit is voor de cliënt een directe mogelijkheid om invloed te hebben op de kwaliteit en kwantiteit van het aanbod.

Voice kan verder toegelicht worden aan de hand van de term governance. Ontwikkelingen en trends omtrent het thema governance hebben hedendaagse overheden doen veranderen. Rhodes (2000) omschrijft de term als een alternatieve vorm van sturing en is met name sinds de laatste decennia een groots verschijnsel. De bestuurskundige term governance kent vele verschijningsvormen, maar duidt erop dat het hiërarchisch, bureaucratisch sturen vanuit overheden niet langer gepast is (Rhodes, 2000). Niet slechts de sturing vanuit de overheid verandert, ook de samenleving is zich anders gaan gedragen. Noordegraaf (2008) stelt dat in de hedendaagse samenleving individuele burgers en groepen zich anders gedragen dan decennia geleden. Ontwikkelingen als ontzuiling, individualisering en secularisering hebben ervoor gezorgd dat mensen minder dan ooit onderworpen zijn aan traditionele kaders. Burgers zijn relatief autonoom, ze beslissen zelf waar ze wonen en met wie ze omgaan. Geïndividualiseerde burgers zijn mondig, ze durven zich uit te spreken, daarnaast zijn ze dermate assertief dat ze zich niet snel neerleggen bij een besluit. Daarbij zijn ze veeleisend en ambivalent (Noordegraaf, 2008: 56-57). Top- down sturing wordt als traditioneel omschreven, een andere wijze van het betrekken van burgers wordt gevraagd.

Burgers kunnen hun voice inzetten, doordat zowel de samenleving als de overheden hier de mogelijkheden voor creëren en nemen. In dit onderzoek wordt met burgerparticipatie het volgende bedoeld: *“het betrekken van individuele burgers bij de formulering, uitvoering en/of evaluatie van beleid”* (Edelenbos e.a., 2006 in Ossewaarde, 2009: 9). Het gaat hierbij om het deelnemen van burgers in de publieke sector. Het gaat hier om overleg of informatie-uitwisseling, waarbij het gaat om het belang van iedereen, op basis van gelijkwaardigheid (Vogels, 2008 in Ossewaarde, 2009: 4).

Leerlingenparticipatie kan gedefinieerd worden als: *een onderwijsinstelling: een school of een externe onderwijsorganisatie, betreft leerlingen door middel van een open wisselwerking en/ of samenwerking om met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/ of de evaluatie van beleid te komen.*

Het begrip participatie verdient nadere toelichting dan enkel een definitie. Daarom zal hieronder stilgestaan worden bij de condities die gevraagd worden bij het inzetten van

participatie. Waarna de verschillende rollen van participatie worden toegelicht a.d.h.v. het model van Arnstein. Vanuit de organisatie, de Inspectie van het Onderwijs, is de vraag gesteld om in eerste instantie *low key* te beginnen. Het testen van de mogelijkheden beperkt zich dan ook tot participatie van leerlingen “onder aan de ladder”. Er zal aandacht worden besteed aan leerlingenparticipatie intern in een school. Ten slotte wordt een theoretische verwachting geschept van de relatie tussen de concepten leerlingenparticipatie en effectief toezicht.

Om welke condities vraagt participatie?

Pröpper en Steenberg (1999) geven aan dat er sprake is van enkele vereisten of mitsen waaraan participatie dient te voldoen. De schrijvers geven aan dat als binnen deze voorwaarden geopereerd kan worden, participatie het meest zinvol is.

Openheid

De eerste vereiste is dat er sprake moet zijn van openheid. Zo moet de beleidsmaker/uitvoerder bereid zijn de invloed te willen delen met de betrokkenen. Deze partij moet ook openstaan om afwegingen te verhelderen. Er moet wel ruimte zijn in de uitvoering of het maken van het beleid om betrokkenen te kunnen laten participeren.

De tweede vereiste is dat er sprake moet zijn van duidelijkheid. Hiermee wordt bedoeld dat de rol en de inbreng van zowel beleidsmaker/uitvoerder als de rol van de participanten helder moet zijn. Men begrijpt wat er getoetst wordt en zowel de participanten als de beleidsmaker/uitvoerder weet welke rol zij spelen in het proces. De partijen mogen niet te ver uit elkaar liggen, er mag wel sprake zijn van verschillen, maar de eenduidigheid moet in zo verre zijn dat men elkaar niet tegenwerkt.

Een derde voorwaarde hangt samen met het tweede punt. Er moet een bepaalde mate zijn van afhankelijkheid. Men moet inzien waarom het voor beide partijen een bijdrage heeft om te participeren, anders loopt men het gevaar dat het vrijblijvend wordt.

Er dient ook sprake te zijn van voldoende capaciteiten aan beide zijden van het spectrum om participatie tot stand te laten komen. (Pröpper en Steenberg, 1999: 36-40) Dit kan gaan om basale capaciteiten als tijd en geld, maar ook of er sprake is van voldoende cognitieve vaardigheden om te kunnen participeren.

Meerwaarde

Een belangrijke vereiste is dat er sprake moet zijn van meerwaarde van het inzetten van participatie. Verschillende doeleinden zijn te onderscheiden om participatie in te zetten. Deze kunnen zeer uiteenlopend zijn. Allereerst kan een interactief proces bijdragen aan inhoudelijke verrijking. Wat ertoe kan leiden dat slagvaardiger, effectiever, meer responsief of meer legitiem gehandeld wordt. Dit kan doordat bijvoorbeeld: meer informatie beschikbaar komt of doordat er inzicht ontstaat in alternatieve doelstellingen.

Ten tweede zou een verbetering van het proces tot stand kunnen komen, hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van informatie-uitwisseling en communicatie, het versterken van wederzijds begrip en het realiseren van een eenduidige mening.

Als volgende reden zou het versterken van het draagvlak een doelstelling kunnen zijn. Meer draagvlak vergroot de slagvaardigheid van beleid. Omdat meer mensen de keuzes steunen van de beleidsmakers en uitvoerders.

Ten slotte kan een doelstelling van participatie het verbeteren van het imago zijn. Positieve beeldvorming doordat het publiek ofwel de resultaten van- of het proces van interactie met participanten apprecieert. (Pröpper en Steenberg, 1999: 34-35)

Het voldoen aan de voorgaande condities kan de volgende gevaren van participatie inperken. Zo kan participatie voor hoge kosten zorgen, zowel financieel als arbeidsintensief. Participatie vraagt namelijk om inzet, van zowel participanten als een organisatie. Dit vraagt om menskracht en dit kost geld. Daarbij is het gevaar dat wanneer van de burgers te veel participatie gevraagd wordt, de kwaliteit afneemt. Doordat men niet de tijd neemt of de kennis bezit om hun standpunt te onderbouwen.

Ook moet rekening gehouden te worden met de participatie paradox: veel mensen participeren weinig, de weinigen participeren veel. Dit kan afbreuk doen aan de representativiteit van de betrokkenen, waardoor de werkelijkheid niet per se beter in kaart gebracht hoeft te worden, doordat men participatie heeft ingezet. (Raad van Openbaar Bestuur, 2005) Arnstein (1969) geeft aan dat participatie leeg uitgeoefend kan worden. Men gebruikt het als middel om te kunnen zeggen dat alle perspectieven belicht zijn, maar deelt in werkelijkheid niet de invloed op besluitvorming. *“Participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo”* (Arnstein, 1969: 216).

Motivatie bij participanten

Uiteindelijk is nog een laatste vereiste te schetsen waar participatie om vraagt: gemotiveerde participanten. Simmonds en Birchall (2005) beschrijven hoe participatie een steeds belangrijke trend wordt binnen overheden. Ze stellen dat dit niet langer is weg te denken, doordat een steeds groter bewustzijn is gekomen bij overheden dat niet alleen opgetreden kan worden (Simmonds en Birchall, 2005: 277). Men maakt zich echter grote zorgen in hoeverre betrokkenen willen participeren. Dus is onderzocht welke factoren men wel en niet doen laten participeren. Vanuit de *mutual incentives theory* is het artikel geschreven, er wordt zowel naar de individuele als de gemeenschappelijke kosten en baten gekeken, zowel rationele als irrationele afwegingen worden meegenomen.

Uit het onderzoek blijkt dat zowel negatieve als positieve individuele motieven een rol spelen of men wilt participeren of niet. Die motieven zijn te splitsen in intrinsieke en extrinsieke motivaties. Onder individuele kosten kan verstaan worden dat men denkt onpopulair te worden door participatie, dat het moeite kost omdat nieuwe zaken aangeleerd dienen te worden, het is nadelig want men moet kritiek verdragen. Daarnaast zien mensen nadelen in participeren omdat meegelift kan worden op andermans inspanning of omdat men het saai vindt. Andere redenen zijn dat men geen behoefte heeft aan het ontmoeten van nieuwe mensen of omdat het financieel ongunstig is. 50 % van de ondervraagden geven in het onderzoek aan geen individuele kosten te verbinden aan participatie (Simmonds en Birchall, 2005: 267).

Positieve extrinsieke individuele effecten komen tot uiting in het idee dat men opkijkt tegen mensen die participeren, omdat het kan bijdragen aan een carrière (cv-building/netwerken) of omdat er financiële bijdragen aan gekoppeld zijn. Belangrijke motieven worden gezocht in het

idee dat participatie kan bijdragen aan het oplossen van je eigen probleem of omdat het goed is voor je sociale leven. Er zijn ook intrinsieke motivaties te noemen. De effecten kunnen zijn dat het zelfvertrouwen groeit, men het gevoel krijgt iets te bereiken, men vindt het prettig om zijn of haar zegje te kunnen doen. Participatie kan een gevoel van controle of geven. Met name de intrinsieke motivaties worden als reden om te participeren aangedragen (Simmonds en Birchall, 2005: 268). Aangegeven wordt dat deze motieven allemaal interessant zijn. Echter, het belangrijkste motief voor men om te participeren zijn de collectieve waarden. Het idee dat participatie kan bijdragen tot een gemeenschapsgevoel, gezamenlijke waarden en het nastreven van gemeenschappelijke doelen wordt hoger gewaardeerd dan de individuele doelen.

De onderzoekers geven in hun artikel ook aan welke eigenschappen mensen bezitten, die (niet) participeren. Uit de resultaten blijkt dat het inkomen of het geld dat iemand bezit geen enkele invloed heeft of iemand wil participeren of niet. Bij participanten zijn de “skills” die iemand bezit van zeer grote invloed, voornamelijk een (hoge) opleiding, eerdere ervaring in meepraten en trainingen hebben invloed op de persoon van de participant. Hiermee hangt samen dat mensen met meer zelfvertrouwen eerder inspraak vertonen en participeren (Simmonds en Birchall, 2005: 271- 272). Ten slotte wordt geconcludeerd dat het actief betrekken van mensen van groot belang is. Daarbij is het niet alleen belangrijk zij persoonlijk benaderd worden, het is ook van belang dat personen gevraagd worden door mensen die ze vertrouwen. *“It does not only matter that people get asked to participate: it matters who does the asking”* (Simmonds en Birchall, 2005: 273).

De motieven uit dit onderzoek, kunnen mogelijk ook bij leerlingen spelen. Wat wel in overweging genomen moet worden, is dat het in het artikel van Simmonds en Birchall over langdurige participatie gaat. Daarbij gaat het artikel over participanten in het algemeen. Enkele individuele kosten of voordelen om te participeren kunnen sterker wegen bij de doelgroep van leerlingen dan bij de gemiddelde participant.

Welke rollen kunnen participanten spelen?



Figuur 5: Participatieladder (Afgeleid van Arnstein, 1969: 217)

De ladder geeft weer welke verschillende vormen van participatie bestaan. De vorm van een ladder toont aan dat er sprake is van een stapsgewijze schaal, waarbij hoe hoger op de ladder, des te meer invloed heeft de participant.

De rol van de participant verschilt per trede. Vanaf onderaan de ladder zal toegelicht worden welke rol de participant kan hebben. Bij *informer* is er eigenlijk geen sprake van voice of inspraak. De “participant” is toehoorder van het nieuwe beleid zoals bestuur of politiek deze weergeeft. Bij *raadplegen* bepaalt het bestuur of politiek de agenda, maar de participanten worden betrokken als gesprekspartner. De participant zit in de rol van geconsulteerde, de gesprekken hoeven niet te leiden tot resultaten. Bij *adviseren* is de rol van de participant met name een adviesrol, betrokkenen kunnen problemen aandragen en oplossingen formuleren. De resultaten van de bijeenkomst zijn in principe leidend. Nog een stap verder gaat het *coproduceren*, gezamenlijk wordt de agenda overeengekomen, waarna oplossingen gezocht worden. De uitkomsten vormen de uiteindelijke besluitvorming en de participanten worden beschouwd als samenwerkingspartners met bestuur of politiek. Bovenaan de ladder staat ten slotte *(mee)beslissen*, de betrokkenen zijn medebeslissers. De overheid of het bestuur vervullen slechts een adviserende rol en de betrokkenen gaan over tot besluitvorming (Instituut van publiek en politiek, 1998 in Ossewaarde, 2009: 17).

Arnstein geeft aan dat de vormen informeren, raadplegen en adviseren *degrees of tokenism* kunnen zijn. Wat betekent dat deze vormen in zekere mate wel bijdragen aan het horen en gehoord worden van participanten ten opzichte van machthebbers. Echter, onderaan de ladder loopt men het risico slechts van symbolische waarde te zijn. De participanten bezitten niet genoeg macht om hun invloed daadwerkelijk te laten gelden (Arnstein, 1969: 217). Mogelijke methoden van participatie hangen af van de rol, die de participant aanneemt. De meest voor de hand liggende methoden voor de rollen onderaan de ladder zijn: inspraakavonden, hoorzittingen, enquêtes, debatten en groeps gesprekken (Edelenbos e.a., 1998).

Leerlingenparticipatie binnen een school

Instellingen en scholen maken zelf ook gebruik van de inzet van leerlingen. Leerlingen participeren in de besluitvorming van scholen, als informatiebron, maar ook als gesprekspartner. Sol en Stokking (2008) onderscheiden in hun onderzoek *leerlingenparticipatie in het VO: vormen, processen, effecten* de verschillende vormen van leerlingenparticipatie in onderwijsinstellingen van het voortgezet onderwijs. Waaronder:

- *Formele vormen van leerlingenparticipatie op schoolniveau in de vorm van overlegorganen. Voorbeelden: leerlingenparlement, leerlingenraad, leerlingenpanel.*
- *Enquêtes onder leerlingen die min of meer schoolbreed worden afgenomen en vanuit de school of (soms) door leerlingen zelf worden geïnitieerd en georganiseerd. (..) (Sol en Stokking, 2008: 12, 13).*

Uit het onderzoek van deze schrijvers blijkt dat participatie van leerlingen voornamelijk afhankelijk is van of er op de school opengestaan wordt voor de inbreng van leerlingen, voornamelijk door docenten. Verder blijkt dat de onderwerpen, die aan het licht komen met name gaan over faciliteiten en regels binnen de school en zeer weinig over de kwaliteit van het onderwijsleerproces. De kwaliteit en de motivatie tot leerlingenparticipatie blijkt niet afhankelijk van het leerniveau van de school. Een vmbo school presteert even goed als een stedelijk gymnasium. (Sol en Stokking, 2008)

De leerlingenparticipatie wordt ingezet om de stem van de leerlingen in te zetten in het onderwijs. Daarnaast moet aan leerlingen worden verantwoord wat de keuzes zijn, die door de schoolleiding gemaakt worden. Hiervoor worden onder andere de informatie, welke voortkomt uit leerlingenparticipatie weer ingezet. Zoals de uitkomsten van een vragenlijst, die schoolbreed is afgenomen. Door middel van de vergaderingen met de leerlingenraad of de medezeggenschapsraad worden leerlingen ook betrokken.

Naar leerlingen toe wordt dus verantwoord, maar ook middels de informatie van de leerlingen. (Sol en Stokking, 2008) Kort zal nu geschetst worden wat met (horizontale) verantwoording wordt bedoeld.

Horizontale verantwoording

Bovens (2004) geeft aan dat het begrip van publieke verantwoording de laatste jaren van groot belang is geworden. Het begrip publieke verantwoording duidt op het publiekelijk, dus openbaar verantwoorden. Dat betekent dat het niet discreet, maar in beginsel openbaar is voor het publiek. Publieke verantwoording staat in het teken van de publieke zaak, de publieke zaak is van de burgers. Het uiteindelijke doel is dan ook dat de verantwoording tot stand komt met als doel dat de burgers kunnen beoordelen. (Bovens, 2004: 4-5) Aan veel verschillende instanties en fora kan verantwoording worden afgelegd. Ook burgers worden in deze benadering gezien als relevante fora, maar dan niet zozeer als kiezers, maar in hun rol als klant of belangenbehartiger (Meijer, 2004 in Bovens, 2004).

De verantwoording kan opgesplitst worden in verticale en horizontale verantwoording. Bij de eerste is er sprake van een hiërarchische relatie, en is de partij die verantwoording aflegt in bepaalde mate verplicht dit te doen. Helemaal aan de andere kant van het spectrum staat de horizontale verantwoording. Daarbij is meestal geen enkele sprake van een hiërarchische relatie en geschiedt zij op basis van vrijwilligheid (Bovens, 2004: 9).

Binnen het onderwijs moet ook publiekelijk worden verantwoord. Hieronder valt het horizontaal verantwoorden. Horizontale verantwoording wordt ook wel horizontaal toezicht genoemd, er wordt immers verwacht dat op basis van de verantwoording sprake is van beoordeling en sanctionering van het publiek. De horizontale verantwoording kan gekoppeld worden aan de horizontale dialoog.

Het startpunt van deze dialoog kan tweeledig zijn:

- *De input van de maatschappelijke omgeving richting de school. Deze maatschappelijke omgeving bestaat uit externe partijen zoals: leerlingen, ouders, (...). De omgeving levert input of terugkoppeling richting de school bijvoorbeeld via panels met inbreng bij de beleidsvorming of tevredenheidsonderzoek onder stakeholders.*
- *De verantwoording van de school aan haar omgeving: bijvoorbeeld via een jaarverslag, de website van de school, een dvd of een conferentie voor stakeholders. Hoe wil de school aan haar diverse belanghebbenden laten zien of zij haar doelen heeft bereikt, of zij voldoet aan de verwachtingen van deze belanghebbenden, wat zij in de afgelopen tijd heeft gedaan en waar zij in de toekomst mee aan de slag wil? “ (Oomens, Kooij, 2010:6)*

Onder het mom van governance, zouden externe toezichtorganen een stap terug moeten nemen en functioneren als sluitstuk. Door middel van onder andere horizontale verantwoording zouden burgers en klanten van een sector meer bewust worden van hun verantwoordelijkheden en gaan sturen op een sector. Dit zou ertoe kunnen leiden dat extern toezicht slechts selectief kan zijn. Selectief toezicht betekent dat het toezicht intensief is waar het moet en extensief waar het kan. Dan verwijst het naar de vorm van het toezicht. Daarnaast houdt selectief toezicht in dat het afgestemd moet zijn op de horizontale verantwoording en het interne toezicht. Dan verwijst het naar de inhoud (Janssens, 2005: 22). Extern toezicht zou nooit kunnen verdwijnen, wordt gesteld door de onderwijsraad. Omdat bijvoorbeeld een sector als het onderwijs grotendeels gefinancierd wordt uit publieke middelen, dient hier strak op toegezien te worden. Wel zouden ontwikkelingen dit selectiever kunnen maken. (Janssens, 2005: 22)

Kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

Door middel van een theoretische onderbouwing is nu bezien wat effectief toezicht inhoudt en wat leerlingenparticipatie inhoudt. Dit onderzoek veronderstelt een relatie tussen deze twee begrippen. In dit onderzoek staat de effectieve informatievoorziening binnen het toezicht centraal. De rol van leerlingen dient bij te dragen aan de onafhankelijke bronnen waarop het toezicht zich baseert. Leerlingen dragen binnen de school bij aan informatievoorziening doordat ze vragenlijsten invullen. Maar ook doordat ze inspraak hebben op de school, via officiële organen of juist informeel. Deze vormen dragen bij aan de informatievoorziening van de school, doordat de algemene weltevredenheid wordt kenbaar gemaakt en leerlingen gevraagd of ongevraagd hun visie geven.

In het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs zou op die wijze participatie kunnen bijdragen. Leerlingen bieden een unieke visie op het onderwijs, zijnde de gebruikers. Leerlingen doen daarbij veel observaties gedurende een schoolperiode. Voor de informatievoorziening kan dit betekenen dat er informatie in het toezicht wordt betrokken die anders niet als bron zou worden meegenomen. Daarbij zou de participatie van leerlingen eenvoudig bereikbaar kunnen zijn, juist omdat scholen deze informatie ook al vergaren.

De Inspectie van het Onderwijs maakt nu gebruik van die informatie door een signaallijn aan te bieden, waarmee alle betrokkenen binnen het onderwijs signalen kunnen doorgeven aan de inspectie. Daarnaast wordt tijdens het inspectieonderzoeken gesproken met leerlingen. Dit onderzoek beziet in hoeverre de huidige methoden en andere methoden kunnen bijdragen aan het effectieve toezicht, door middel van de effectieve informatievoorziening.

De informerende rol van participatie zou tot uiting komen doordat de inspectie uitlegt wat ze doet en informeert over de kwaliteit van de school. Methoden kunnen een informatiefolder of informatieavond zijn en alvorens een inspectiebezoek een aankondiging sturen naar de gebruikers. De rol van leerling is dan ontvanger.

Leerlingen kunnen in het toezicht ingezet worden in de geconsulteerde rol. De inspectie gebruikt dan de gebruikelijke bronnen, maar controleert de informatie bij de leerlingen. Methoden kunnen een gesprek of een vragenlijst zijn. De inspectie bepaalt de onderwerpen, de agenda en leerlingen geven hier invulling aan.

Een stapje hoger op de ladder ligt de adviserende rol. Leerlingen zouden die kunnen bieden door de ruimte te krijgen informatie te geven, zonder dat de onderwerpen al vast staan.

Mogelijke methoden zijn een (open) gesprek of een spreekuur, maar ook het verstrekken van signalen.

Er zijn verschillende uitwerkingen mogelijk. Hieronder zijn drie mogelijke scenario's geschetst. Bij de eerste biedt participatie een bijdrage, de tweede geeft een neutrale uitwerking en ten slotte wordt er een scenario beschreven waarin het betrekken van leerlingen een negatieve bijdrage levert.

- Leerlingenparticipatie draagt bij aan het effectieve toezicht. Doordat leerlingen informatie kunnen bieden over de kwaliteit van het onderwijs, dat zij veel uren per jaar observeren. Naast een inhoudelijke verrijking kunnen leerlingen ervoor zorgen dat het toezicht meer draagvlak verkrijgt. De informatie vanuit meerdere perspectieven wordt immers gewogen.
- De Inspectie van het Onderwijs maakt al gebruik van leerlingenparticipatie. Het anders inrichten of versterken van deze leerlingenparticipatie zal de effectiviteit van het toezicht niet versterken.
- Leerlingenparticipatie maakt het toezicht minder effectief. Het inzetten van leerlingen is slechts van symbolische waarde en vertraagt het proces van het toezicht.

Door middel van empirisch onderzoek zal getest worden welke van deze mogelijke verwachtingen speelt bij de relatie tussen leerlingenparticipatie en effectief toezicht. In het volgende hoofdstuk zullen de randvoorwaarden worden geschetst, welke mogelijk anderszins invloed hebben op de veronderstelde relatie.

Beantwoording deelvraag:

- Wat is leerlingenparticipatie?

Leerlingenparticipatie, in het kader van dit onderzoek, is het laten deelnemen van leerlingen bij de uitvoering van het toezicht. Participatie vraagt om enkele vereisten, wil het effectiviteit zijn. Zo dient er sprake zijn van gewilligheid tot het delen van informatie, en ook het delen van de invloed van een participant. Daarnaast moet er sprake zijn van de meerwaarde van participatie en sprake van gemotiveerde betrokkenen. Er zijn verschillende vormen van participatie, welke trapsgewijs is weer te geven, dat wordt de participatieladder genoemd. Hoe hoger op de ladder hoe meer invloed de participant heeft. Dit onderzoek richt zich op de onderste treden van de ladder: informeren, raadplegen en adviseren. Arnstein waarschuwt ervoor dat die rollen een grotere kans hebben om symbolisch uitgevoerd te worden.

Leerlingenparticipatie vindt ook plaats binnen het onderwijs, in de instellingen. Doordat leerlingen gevraagd en ongevraagd hun visie geven op het onderwijs en zaken die ermee van doen hebben. Doordat er sprake is van selectief en proportioneel toezicht door een extern toezichtorgaan, dienen zij die informatie ook in ogenschouw te nemen als bron van toezicht. De bijdrage van leerlingenparticipatie in het effectieve toezicht kan zijn doordat leerlingen veel observaties doen en als klant van de sector kunnen worden weergegeven. Dit kan tot

additionele informatie leiden. Leerlingen zijn mogelijkwerwijs in verschillende rollen in het toezicht in te zetten.

Echter, de organisatie van de inspectie moet dit wel mogelijk maken. Ook de sector van het onderwijs en de juridische kaders die zij opwerpt dienen meegenomen te worden. In het volgende hoofdstuk wordt de theoretische grondslag van de randvoorwaarden gelegd.

3.3 Wat zijn randvoorwaarden?

Effectief toezicht en leerlingenparticipatie zijn geen losstaande begrippen. Deze begrippen komen tot stand doordat organisaties hier betekenis aan geven. Organisaties opereren weer in een bredere context. Om de begrippen, die centraal staan in dit onderzoek, in de context te plaatsen van de organisatie en het veld waarin het zich afspeelt worden de randvoorwaarden geschetst. Een randvoorwaarde is volgens de Van Dale (2009) een *voorafgaande beperking, een mits*.

Wat zijn organisatorische randvoorwaarden?

Organisatieperspectieven

Het schetsen van organisatorische randvoorwaarden kan op verschillende manieren. In dit geval is gekozen voor twee van de perspectieven die Bolman en Deal (2003) beschrijven in hun boek *reframing organizations*. Deze perspectieven geven verschillende assumpties en randvoorwaarden over organisaties. Er is gekozen voor de structurele en de human resource benadering. Deze benaderingen vinden de meeste aansluiting met het betreffende onderwerp van dit onderzoek.

Structural frame

De structurele benadering kent zijn origine in het werk van Gulick, Taylor en Weber. Door deze schrijvers is aandacht gekomen voor specialisatie, hiërarchie, autoriteit, verdeling van de verantwoordelijkheden in organisaties (Bolman en Deal, 2003: 45). De structurele benadering gaat uit van rationele overwegingen met betrekking tot de rollen en de relaties binnen een organisatie (Bolman en Deal, 2003: 67).

De structurele benadering gaat ervan uit dat organisaties duidelijke taakverdelingen creëren, doelen stellen en goed om weten te gaan met de omstandigheden (Bolman en Deal, 2003: 45). Gulick (1937) onderscheidt zeven verschillende stappen waarop gecoördineerd dient te worden in organisaties. Het acroniem POSDCORB, wat staat voor: planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting en budgetting wordt nog steeds gebruikt en naar verwezen in veel managementliteratuur.

Een roep om toezichthouders is groot wanneer risico's werkelijkheid zijn geworden. In de maatschappij wordt dan de vraag gesteld waarom niemand toekeek toen (publieke) werkzaamheden (niet) werden verricht. Wanneer risico's lange tijd uitblijven of niet aan het licht komen, wordt de legitimiteit en de waarde juist niet onderkend en vraagt men zich af waarom die toezichtorganen er allemaal zijn en welk bestaansrecht ze hebben. (Janssens, 2005) Een toezichthoudend orgaan moet dus eigenlijk zo zijn georganiseerd dat de legitimiteit en de toegevoegde waarde gezien worden, zonder dat risico's werkelijkheid hoeven te worden. Dit vraagt erom dat er genoeg mensen ingepland worden om risico's te detecteren en gezamenlijk met het veld op te lossen. Hiervoor is personeel en organisatie nodig. Zij moeten aangestuurd worden op een wijze die motiverend en stimulerend werkt. Ten slotte moet het

budget voldoende zijn om risico's te detecteren en te kunnen rapporteren over de werkzaamheden en de kwaliteit van een sector. Zonder dat men het idee heeft dat overbodig gefinancierd wordt in toezicht.

Mintzberg onderscheidt verschillende configuraties van organisaties. De professionele bureaucratie is een van de vijf. Dit zijn organisaties waar de uitvoerende groep professioneel en veelal hoogopgeleid is. De professionals dragen de organisatie en verandering gaat langzaam, doordat de professionals zich niet snel aanpassen. Meer controle over de uitvoerende groep is lastig te bereiken (Mintzberg, 1979 in Bolman en Deal, 2003: 77). Het WRR rapport (2004) geeft aan dat professionele dienstverlenende organisaties zeer georiënteerd op kwaliteit zijn. De nadelen van een dergelijke organisatie zijn een geringe aandacht voor doelmatigheid en de neiging tot conservatisme onder de professionals (WRR-rapport, 2004: 70). Veel toezichtorganen zijn professionele dienstverleners, zeker uitvoeringstoezichthouders. Zij moeten immers globaal geformuleerde wetgeving kunnen controleren, hierbij moeten de toezichthouders moeilijke afwegingen kunnen maken, op een professionele wijze. Inspecteurs bij de Inspectie van het Onderwijs zijn als professionals te beschouwen. Dit roept de verwachting op dat ze conservatief zijn en dat er sprake is van een geringe aandacht voor doelmatig werken vanuit die groep.

Human resource benadering

De human resource benadering focust zich op de relatie tussen medewerkers en organisaties. De benadering gaat uit van afhankelijkheid tussen medewerkers en organisatie. Omdat er sprake is van afhankelijkheid, is het van belang dat elkaars behoeften begrepen worden. Investeren in personeel met als doel een gemotiveerde en bekwame groep mensen te hebben, werkt in het voordeel van de kwaliteit van een organisatie (Bolman en Deal, 2003: 132). Wanneer individuen plezier en betekenis vinden in hun werk kan de organisatie effectief gebruik maken van de inzet en het talent van de medewerker. Wanneer medewerkers ontevreden zijn, is de kans op weerstand en rebellie groter, wat de kwaliteit van de organisatie niet ten goede komt (Bolman en Deal, 2003: 159).

Om te zorgen dat er sprake is van tevreden medewerkers is het mogelijk om een human resource strategie in te voeren. Hierin staat centraal dat investeren in personeel van belang is. Dit kan door middel van training. Een reden om niet te investeren in opleiden en trainen van het personeel wordt gezien in het feit dat de kosten helder en duidelijk zijn, in tegenstelling tot de effecten. De effecten zijn vaak pas op lange termijn te herleiden en niet altijd duidelijk zichtbaar. Het investeren in het opleiden en trainen van het personeel, wordt ondanks dit van groot belang geacht voor de kwaliteit van de dienstverlening of de producten, doordat de motivatie en de kunde van het personeel op hoge kwaliteit blijven (Bolman en Deal, 2003: 142). Toezichthouders dienen professioneel te zijn en een hoge kwaliteit van diensten af te leveren. Ze dienen de werkelijkheid te kunnen beschouwen en zo te oordelen dat de dienstverlening of het product verbetert. Een voorwaarde om diensten van een goede kwaliteit af te leveren is het blijven ontwikkelen en trainen van het personeel.

Wat zijn institutionele randvoorwaarden?

Het WRR-rapport (2004) behandelt een analytisch raamwerk, dat bestaat uit drie niveaus. Die niveaus worden logica's genoemd en verwijzen naar de verschillende niveaus waarop actoren in de publieke dienstverlening opereren (WRR, 2004: 57).

Enerzijds is er sprake van de gebruikerslogica, ook wel cliëntenlogica. Een uiting van de cliëntenlogica is het sturen door middel van exit en voice. De tweede logica die behandeld wordt is de logica van de uitvoerende professionals en organisaties, de provisieloga. Zij geven sturing aan de publieke dienstverlening op basis van de wijze waarop zij invulling geven aan de uitvoering van diensten. Ten slotte is er sprake van de institutionele logica. Dit is de logica die kan sturen door middel van het instellen van wet- en regelgeving en door middel van financiële sancties en beloningen.

Een institutie is te definiëren als: *“plaats en tijdgebonden sociale constructies die menselijk gedrag, en bijgevolgd het verloop en de uitkomsten van sociaal handelen, in belangrijke mate duurzaam structureren”* (Hemerijck, 2001 in WRR-rapport, 2004: 59). Instituties geven het geheel aan van mechanismen die bepalen onder welke condities en binnen welke voorwaarden actoren toegang hebben tot het veld, evenals handelingsmogelijkheden die actoren hebben zodra zij toegang tot het veld hebben gekregen (WRR-rapport, 2004: 59). Het duurzaam structureren van menselijk handelen komt tot uiting in regels. Deze regels bepalen het spel, maar leggen de handelingen niet volledig vast. De regels beïnvloeden de hoeveelheid macht die verschillende sectoren hebben op het beleidsproces, de regels bepalen de aard en stijl van het besluitvormingsproces en ten slotte bepalen de regels de beleidsinhoudelijke voorkeuren van actoren (WRR, 2004: 58).

De institutionele randvoorwaarden worden bepaald door de algemeen geldende regels binnen een institutie. Het onderwijs is een institutie. De wijze waarop sturing gegeven wordt in de maatschappelijke dienstverlening en welke logica de overhand heeft is afhankelijk van de geschiedenis van een sector. In de verzorgingsstaat van Nederland is een golfbeweging te herkennen, waarin normaliter de overheid eerst intreedt, dan optreedt en later weer terugtreedt. Deze sequentie laat een proces zien van eerst particulier initiatief naar verstatelijking en vervolgens vermarkting (WRR, 2004: 77). De institutionele geschiedenis van het onderwijs, in eerste instantie het primair onderwijs, maar later ook het voortgezet onderwijs wijkt van deze sequentie af. In deze sector was al vroeg sprake van verstatelijking. Wat ertoe heeft geleid dat de overheid een grote rol heeft kunnen spelen op de inhoudelijke invulling van het onderwijs. Scholen en leraren hebben voornamelijk een uitvoerende rol van het hetgeen op hogere hand besloten is, waardoor de sector relatief machteloos stond ten opzichte van buitenaf opgestelde doelstellingen (WRR, 2004: 91). Zowel financieel als beleidsmatig heeft de overheid veel kunnen sturen op het (voortgezet) onderwijs. Zo werd gestuurd op het vergroten van de deelname en werd het onderwijs ingezet om politiek-normatieve doelstellingen te behalen.

In de tijd van de financiële crisis in de jaren '70 en '80 wordt met name aandacht gegeven aan het bezuinigen en dereguleren van het onderwijs. Wat ertoe heeft geleid dat de overheid meer autonomie nastreeft bij onderwijsinstellingen. Diversiteit, flexibiliteit en vraagoriëntatie worden nagestreefd (WRR, 2004: 90). *“Het rijk bekostigt en controleert, en scholen voeren onderwijstaken uit. De overheid staat hierbij op enige afstand, en scholen beschikken over een zekere beleidsautonomie”* (CPB, 2004: 83). Wat ertoe leidt dat schoolbesturen zich wel

moeten houden aan de wet- en regelgeving die de centrale overheid stelt. Daarnaast moeten ze voldoen aan de minimale eisen van de kwaliteit van het onderwijs. Hoe invulling gegeven wordt aan deze globale eisen mag zelf besloten worden. Het onderwijs ontwikkelt zich, zodoende van de striktere eisen van de overheid af en beslist zelf op welke wijze invulling gegeven wordt aan de provisie.

De VO-raad (vertegenwoordigende organisatie van de schoolbesturen in Nederland) heeft met het veld een code ontwikkeld waarmee schoolbesturen hun provisie kunnen invullen, de *Code goed onderwijsbestuur*. Hierin wordt aangestuurd op het scheiden van het bestuur en de raad van toezicht, om het interne toezicht onafhankelijker en professioneler te maken. De code schrijft voor doelmatig en professioneel te werk te gaan als schoolbestuurder. Er wordt aandacht gevestigd op de horizontale verantwoording. Bestuurders dienen in kaart te brengen wie de belanghebbenden zijn, op welke wijze ze optimaal betrokken kunnen worden bij de totstandkoming van beleid. *“Onder belanghebbenden worden in deze code in ieder geval verstaan leerlingen ouders van leerlingen en medewerkers”*(VO-raad, 2008: 6). Een uitlaatklep en mogelijkheid tot voice dient ingezet te worden voor de betrokkenen, waar ideeën, signalen en klachten kunnen worden geuit. In het jaarverslag dient uiteen gezet te worden hoe deze verantwoording gedaan zal worden en hoe de dialoog gevoerd wordt (VO-raad, 2008:6). De provisiologica verkrijgt zodoende handvaten om invulling te geven aan beleid. In de code wordt door middel van de horizontale verantwoording aandacht gevraagd voor de gebruikers en betrokkenen van de school, de cliëntenlogica.

Kortom, de institutie het onderwijs is in ontwikkeling en er is meer aandacht komen te liggen op de provisie- en de cliëntenlogica. Autonomie en deregulering zijn van belang, de directe rol van de overheid vermindert en is minder voorschrijvend.

Wat ertoe leidt dat van de overheid een terughoudende rol verwacht wordt, dat van de leerlingen en andere betrokkenen een actieve rol verwacht wordt in het sturen door middel van hun stem of door het kiezen van een andere instelling. Van de provisieverleners, de besturen wordt verwacht dat zij opereren binnen algemeen geldende regels. De wijze waarop invulling gegeven wordt is aan de provisie.

Doordat gestuurd wordt op een autonoom bestuur, waarin de gebruikers sturing geven. Is de verwachting dat van het overheidstoezicht een terughoudende rol wordt verwacht.

Beantwoording deelvraag:

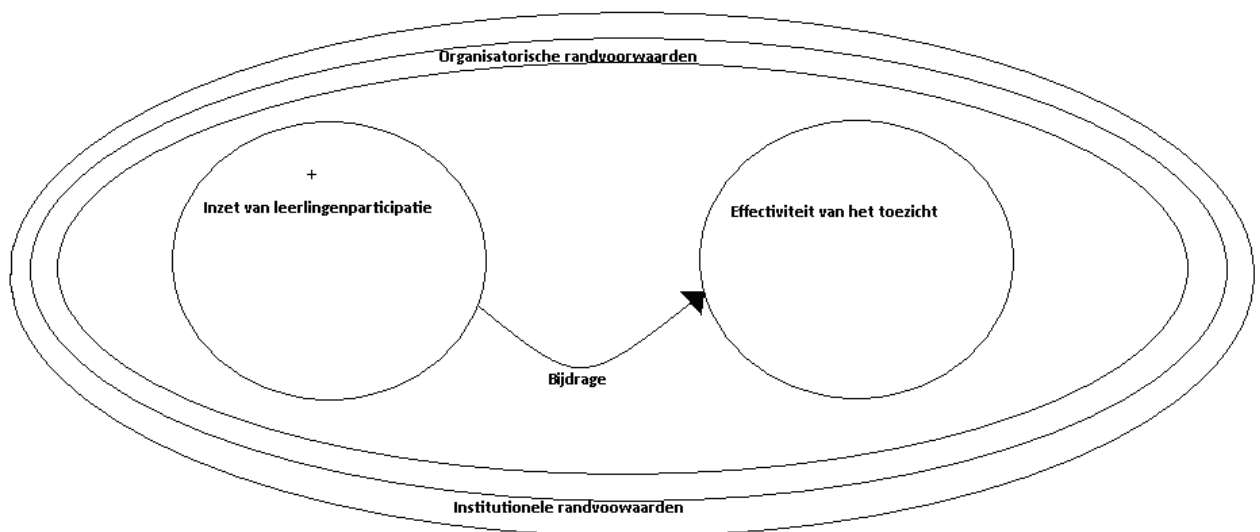
Voorwaarden kunnen dus tot uiting komen middels organisatorische aspecten en institutionele randvoorwaarden. Organisatorische voorwaarden kunnen via de structurele wijze worden benaderd. Dan dient nieuw beleid en beslissingen voornamelijk binnen de rationele strategie passen. Er dient sprake te zijn van financiële middelen, en ruimte om het te organiseren en te coördineren. De organisatievorm kan ook voorwaarden oproepen. Zo is een professionele bureaucratie afhankelijk van de hoogopgeleide uitvoerende krachten. Zij sturen aan op kwaliteit, maar kunnen een neiging naar conservatisme hebben en doelmatig werken wordt wel eens uit het oog verloren.

Kijkend naar de human resource benadering komen er andere voorwaarden aan het licht. De organisatie en de medewerkers zijn afhankelijk van elkaar. Hiervoor zijn motivatie, ontwikkeling en training van belang.

De institutionele randvoorwaarden komen tot uiting door in een institutie de verhoudingen tussen de drie logica's te onderzoeken. In de onderwijssector kunnen er voorwaarden opkomen omdat de cliënten- en de provisiologica steeds meer gezamenlijk tot een goede kwaliteit dienen te komen. Het overheidstoezicht dient juist een stap terug te nemen.

3.4 Conceptueel model

De verschillende concepten uit de hoofdvraag zijn omschreven en gedefinieerd. In dit hoofdstuk zal het conceptueel model worden weergegeven. Het model dat in de inleiding kort is geïntroduceerd zal nu meer uitgebreid worden behandeld.



Figuur 6: Het conceptuele model

In het midden van het model is in de eerste cirkel de inzet van leerlingenparticipatie te zien. Participatie krijgt betekenis als invulling wordt gegeven door middel van het gebruik maken van een methode. Die methoden komen voort uit de rol die van de participanten wordt verwacht. Er is een onderscheid te maken tussen rollen onder of bovenaan de participatieladder. De methoden, die worden onderzocht zijn methoden onderaan de ladder. De leerling is dan in de rol als toehoorder, geconsulteerde of adviseur.

Tussen de eerste en de tweede cirkel is *bijdrage* te lezen. Hiermee wordt bedoeld dat de inzet van leerlingenparticipatie ook daadwerkelijk iets toevoegt aan de effectiviteit van het toezicht. De organisatie die participatie in wil zetten en de participanten dienen dan idealiter aan de vereisten van participatie te voldoen om een bijdrage te leveren.

De tweede cirkel is het effectieve toezicht. Er wordt dus een relatie verondersteld tussen de (juiste) inzet van leerlingenparticipatie en de effectiviteit van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Wat betekent dat er meerwaarde is doordat leerlingen zijn ingezet. Effectief toezicht verwijst naar de doelmatigheid van het toezicht, die doelmatigheid kan tot uiting komen in de informatievoorziening, oordeelsvorming en sanctionering. Dat zijn de drie facetten van het toezicht. In dit onderzoek wordt met name gekeken naar de effecten op de informatievoorziening. Deze effectiviteit wordt gemeten door de meningen van de

respondenten, de observaties van mij als onderzoeker en de teksten in de documenten te evalueren op de informatie die gewenst is van leerlingen en wat er wordt bereikt.

Er staan nog twee grote randen om de twee middelste cirkels heen. Deze representeren de context waarin geopereerd wordt. Die context brengt randvoorwaarden met zich mee waarbinnen het proces van participatie op het toezicht een rol speelt. De rand die het meest dicht op die twee kernconcepten staat is de rand waar de organisationele randvoorwaarden in zijn genoemd. Het gaat daarbij om de voorwaarden die opkomen door de situatie waarin de organisatie van de Inspectie van het Onderwijs zich in verkeert. Aan de inspectiemedewerkers zijn enkele organisatiefacetten voorgelegd welke invloed kunnen hebben op de rol van leerlingen in het toezicht.

Tot slot speelt de relatie tussen toezichthouder en leerlingen zich breder af dan enkel binnen de Inspectie van het Onderwijs. Waardoor de buitenste ring: de institutionele randvoorwaarden, van belang worden. Wat speelt er binnen de institutie van het onderwijs en welke rol vervult de inspectie hierin? Binnen welke juridische kaders wordt er geopereerd? Dit is onderzocht door de juridische kaders van de inspectie door te lichten en de verhoudingen tussen de drie logica's zijn leidend om de algemene regels te bepalen.

In het volgende hoofdstuk zal worden weergegeven hoe het onderzoek geoperationaliseerd is. Daarnaast worden de onderzoeksmethoden verantwoord en wordt weergegeven hoe is omgegaan met betrouwbaarheid en validiteit.

Hoofdstuk 4: Methoden en technieken

4.1 Operationalisaties

Het onderzoek is gestoeld op drie empirische vragen, deze deelvragen zullen apart worden geoperationaliseerd in schema's.

- *Hoe kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?*
- *Binnen welke organisatorische randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?*
- *Binnen welke institutionele randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?*

Hoe kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

Deze empirische deelvraag zal aan de hand van drie kleinere subvragen worden behandeld. Zo zal in eerste instantie in het algemeen worden beschreven hoe de vereisten van leerlingenparticipatie, zoals geschetst in de theorie, door de respondenten wordt ervaren. Dit heeft als doel participatie van leerlingen in het algemeen te toetsen onder de onderzoekspopulatie.

De vereisten van leerlingenparticipatie	Openheid	Eerlijke fora
		Bereidheid tot invloeddeling
		Afhankelijkheid
	Meerwaarde	Inhoudelijke verrijking
		Imago van de organisatie
		Draagvlak voor de oordelen
		Het proces van het toezicht
	Motivaties van de leerlingen	

Het tweede onderdeel van hoe leerlingenparticipatie bij kan dragen aan het effectieve toezicht zal worden getoetst door middel van het toetsen van de huidige werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs, met betrekking tot de leerlingen. In de huidige werkwijze wordt er tijdens onderzoeken met leerlingen gesproken door inspecteurs. Daarnaast is het mogelijk om signalen door te geven aan een toezichthouder, mede door leerlingen. Ten slotte worden er door het onderwijsveld vragenlijsten uitgezet naar leerlingen, met name om hun welbevinden te meten binnen een instelling. Deze worden onder het hoofdstuk van de huidige werkwijze geschaard, omdat sommige inspecteurs deze metingen inzetten in hun toezicht op scholen.

De huidige werkwijze wordt opgesplitst in de risicoanalyse. Dit wordt niet op locatie (van de school) uitgevoerd, maar op kantoor van de Inspectie van het Onderwijs. De andere vorm, die wordt beschreven zijn de schoolonderzoeken. Tijdens die onderzoeken spreekt een inspecteur met een groep leerlingen. Deze gesprekken zijn geobserveerd in het kader van dit onderzoek en er is getracht die gesprekken ietwat anders in te richten. Daarnaast wordt verwezen met het

woord: test. Dit deel van hoofdstuk 5 zal ook de voorbereiding van leerlingen behandelen, hiermee wordt bedoeld op welke wijze de inspectie van het onderwijs leerlingen voorafgaand aan een participatiemethode kan informeren, om de doelmatigheid te vergroten.

Risicoanalyse	Signalen	
	Jaarstukken	
Schoolonderzoeken (onderwijsverslag)	Leerlingengesprekken	Benadering van de leerlingen
		Vaardigheden van de inspecteurs
		Test
Vragenlijsten	Vensters voor	
	Verantwoording	
	LAKS monitor	

Het derde onderdeel van de deelvraag behelst de vraag of en welke andere mogelijkheden van leerlingenparticipatie eventueel een rol zouden kunnen spelen in het toezicht. Enkele van de methoden komen voort uit het projectplan *Ouders- en leerlingenparticipatie*, het mogelijk instellen van een inloopuur wordt getest binnen een andere toezichtsector (BVE). Deze mogelijkheden worden in dit onderzoek niet daadwerkelijk getest, maar er wordt geëxploreerd in hoeverre de respondenten hierin mogelijkheden en obstakels zien. De directe vragenlijst vanuit de inspectie wordt in hoofdstuk 5 niet bij de mogelijke methoden van leerlingenparticipatie behandeld, maar in samenhang met de vragenlijsten van LAKS en Vensters voor Verantwoording. Zodat de verschillende mogelijkheden qua vragenlijsten bij elkaar staan.

Mogelijke methoden van leerlingenparticipatie	Inloopuur
	Het betrekken van inspraakorganen
	Lekeninspecteurs
	Directe vragenlijst vanuit de inspectie naar leerlingen

Binnen welke organisatorische randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

De organisatorische randvoorwaarden zullen net als in de theorie worden geschetst aan de hand van de structurele en de human resource benadering. Omdat de inspectie een professionele organisatie is, zal onderzocht worden of dit gevolgen heeft voor de inzet van leerlingen. Het organisatiemodel zal kort toegelicht worden, heeft de structurele specialisatie van de arbeid gevolgen voor leerlingenparticipatie? Ten slotte komen de capaciteiten van de inspectie aan de orde, in de vorm van tijd en geld.

In de human resource benadering wordt gekeken naar mogelijkheden, die worden geboden om personeel te ontwikkelen.

Organisatorische Randvoorwaarden	Structurele benadering	Professionele bureaucratie	Conservatisme	
		Organisatiemodel		
		Capaciteiten	Tijd	
	Human resource benadering		Geld	
		Training personeel		
		Feedback		

Binnen welke institutionele randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

De institutionele randvoorwaarden worden besproken door middel van de juridische kaders waarbinnen de Inspectie van het Onderwijs opereert. Daarnaast worden de algemeen geldende regels van het onderwijsveld benoemd. Hierin staat de relatie tussen het schoolbestuur en de leerlingen centraal. Ook zij dienen leerlingen te laten participeren en in hoeverre biedt dit randvoorwaarden voor een relatie tussen inspectie en leerlingen? Daarnaast worden de algemeen geldende regels behandeld aan de hand van de relatie tussen het schoolbestuur en de Inspectie van het Onderwijs. De onderwijsinspectie functioneert als inspectie en het schoolbestuur is de geïnspecteerde, in hoeverre biedt dit randvoorwaarden waarbinnen geopereerd wordt?

Institutionele randvoorwaarden	Juridische kaders	Inspectie van het Onderwijs (WOT)
	Algemeen geldende regels	

4.2 Onderzoeksmodel

Hieronder zal het onderzoeksmodel worden geschetst. De verticale lijn geeft de (hoofd)onderwerpen weer, die de empirische deelvragen beantwoorden. De horizontale as geeft de onderzoeksmethoden aan, die de onderwerpen beschrijven. Te zien is dat er interviews op drie verschillende niveaus zijn gehouden: schoolleiders, medewerkers van de inspectie en met leerlingen. Daarnaast zijn twee soorten documenten ingezet, namelijk

documenten die verstrekt zijn intern de Inspectie van het Onderwijs. Het gaat dan vaak om projectplannen of organisatieplannen. Daarnaast publiceert de Inspectie van het Onderwijs zowel over de werkwijze van de inspectie en over het onderwijs in algemene zin. In dit onderzoek worden publicaties gebruikt, die inzicht geven in de organisatie van de Inspectie van het Onderwijs. De overige documenten zijn onderzoeken/ wetten met betrekking tot de sector onderwijs, welke een rol zouden kunnen spelen in de relatie tussen leerlingenparticipatie en toezicht. Ten slotte zijn observaties ingezet ter beantwoording van de onderwerpen.

	Interviews schoolleiders	Interviews Ivho	Interviews leerlingen	Documenten Ivho	Documenten overige	observaties
Meerwaarde	•	•	•	•		
Motivaties leerlingen			•			•
Openheid		•	•			•
Primaire detectie		•		•		
Leerlingen Gesprekken	•	•	•			•
Vragenlijsten	•	•	•	•		
Mogelijke andere methoden	•	•		•		
Structurele rv		•		•		•
HRM rv		•		•		•
Juridische kaders		•		•		
Algemeen geldende regels	•	•	•	•	•	

Figuur 7: Het onderzoeksmodel

Leeswijzer:

- = de methode wordt ingezet om een onderwerp te beantwoorden.
- Ivho = Inspectie van het Onderwijs
- Rv = Randvoorwaarden

4.3 Dataverzameling

Een manier om zo rijk mogelijk data te verzamelen is door gebruik te maken van triangulatie. Triangulatie houdt in dat vanuit verschillende perspectieven naar hetzelfde onderwerp wordt gekeken om zo de betrouwbaarheid te vergroten en dus de waarde van het onderzoek te optimaliseren. Voor de dataverzameling is daarom gebruik gemaakt van interviews, documenten en observaties. Het onderzoekmodel, 4.2, laat zien welke methoden worden ingezet bij de beantwoording van verschillende thema's.

Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over inspectieonderzoeken, wordt er gesproken over de onderwijsverslag- onderzoeken.² Deze onderzoeken zijn tevens te scharen onder vierjaarlijkse onderzoeken. Deze onderzoeken staan in het teken van de algemene kwaliteit van het onderwijs meten. Het bijwonen van andere soorten onderzoeken heeft door tijdsdruk en de periode van dit onderzoek niet kunnen plaatsvinden, deze vinden met name tussen september en januari plaats. Daarom zijn de uitspraken die worden gedaan over inspectieonderzoek, gebaseerd op de onderwijsverslag- onderzoeken.

De primaire detectie, de risicoanalyse, wordt ook meegenomen in dit onderzoek. Hoe de respondenten vinden dat de risico's beoordeeld worden en welke rol leerlingenparticipatie hierin een rol speelt en zou kunnen spelen, komt daarbij aan de orde.

Schets van de test

Op drie verschillende scholen zijn observaties verricht naar de leerlingengesprekken. Deze gesprekken werden gevoerd tijdens onderzoeken in het kader van het onderwijsverslag. De leerlingen komen allen van het vmbo Basisberoepsgerichte leerweg (vanaf nu vmbo B) niveau. De gesprekken zijn gevoerd door drie verschillende inspecteurs.

De observaties zijn gedaan aan de hand van een aantal vaste punten en overige opvallende punten. Dit zal verder worden toegelicht onder het kopje: observaties. Door middel van de observaties wordt de werkwijze van de leerlingengesprekken geëvalueerd.

Op twee van de drie scholen gaat de test nog verder dan het schetsen van de verschillende gesprekken. Het schoolbestuur van de scholen is benaderd met de vraag of ze de leerlingen zichzelf op willen laten geven voor het gesprek met de inspecteur. Daarbij is gevraagd of de leerlingen, die toegezegd hebben mee te willen werken, enkele stellingen voorgelegd kunnen krijgen. Met als doel een inschatting te maken of voorbereiding en vrijwilligheid een rol kunnen spelen in de effectiviteit van de leerlingengesprekken. De brieven naar het bevoegd gezag zijn terug te vinden in de bijlagen.

De schoolleiders gaven van beide scholen te kennen graag mee te werken met het onderzoek en gaven de kans om, nadat de inspecteur zijn/ haar gesprek heeft afgerond met de leerlingen, zelf in gesprek te gaan met de groep scholieren. Met als doel het gesprek met de inspecteur te evalueren en om informatie op de visie van leerlingen in te winnen op effectieve manieren van participatie.

² In de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs, hoofdstuk 2.2, worden de verschillende onderzoeken door de Inspectie van het Onderwijs weergegeven.

Interviews

Invulling van de gesprekken

Interviews bieden mogelijkheden om niet- feitelijke informatie te verkrijgen over bijvoorbeeld meningen, percepties en relaties. In dit onderzoek worden half gestructureerde interviews ingezet, omdat die de mogelijkheid bieden enigszins gestuurd informatie te verkrijgen over de onderwerpen die interessant zijn voor deze casus. Echter, wanneer interviews gestructureerd zijn, wordt de mogelijkheid voor respondenten om hun eigen nuances en draai aan het verhaal te geven uitgesloten. In dit onderzoek is het van belang dat de sprekers die mogelijkheid wel verkrijgen, zodat mogelijk nuttige informatie niet verloren gaat. In de interviews worden verscheidene topics behandeld, de vraagstelling wordt aangepast op de verschillende soorten respondenten. Interviews bieden de mogelijkheid om door te vragen en in te gaan op mogelijke interessante punten van respondenten.

Respondenten

De perspectieven van verschillende sprekers zijn van belang om de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Er wordt gesproken met *leerlingen, inspectie-medewerkers en met schoolleiders*. Met de schoolleiders wordt gesproken omdat zij, tezamen met het bevoegd gezag aangesproken worden door de Inspectie van het Onderwijs en in de huidige relatie tussen inspectie en leerlingen een rol spelen als tussenpersoon.

In totaal zijn zestien gesprekken gevoerd en twee bijeenkomsten bijgewoond, waarin het project ouders- en leerlingenparticipatie werd behandeld. Beide bijeenkomsten stonden in het teken van het ontwerpatelier, waar het onderwerp ouders- en leerlingenparticipatie een van de behandelde thema's is. Naar een zal verwezen worden als de bijeenkomst met de inspectietop, omdat meerdere leden van het managementteam en de inspecteur- generaal hierbij aanwezig waren. De andere bijeenkomst werd bijgewoond door de leden van het projectteam en een oud- inspecteur generaal. Verwezen zal worden naar de bijeenkomst ontwerpatelier.

Inspectie- medewerkers

Omdat het effectieve toezicht in deze scriptie centraal staat is ervoor gekozen voornamelijk inspecteurs te benaderen. Zij verzorgen het primaire proces van het toezicht, door schoolbezoeken te doen en in contact te staan met de schoolbesturen. Uiteindelijk zijn elf verschillende medewerkers binnen de inspectie geïnterviewd.

De scholen die onderzocht worden in het kader van het onderwijsverslag worden a- select gekozen door de inspectie. In de periode dat dit onderzoek liep, hebben drie mogelijkheden zich voorgedaan om mee te gaan naar onderzoeken in het kader van het onderwijsverslag. De inspecteurs die betrokken waren bij deze onderzoeken, zijn benaderd voor een interview. Naast het spreken met deze inspecteurs van de sector voortgezet onderwijs, is er met nog vijf andere inspectie-medewerkers gesproken. Deze zijn niet a- select of indirect a- select gekozen, maar bewust benaderd om mee te werken omdat de assumptie is geweest dat zij speciale kennis of interessante visies hebben op het onderwerp van dit onderzoek. Al deze sprekers zijn inspecteur (geweest). Zo is er gesproken met de projectleider van het project ouders- en leerlingenparticipatie en met de initiatiefnemer van dit project. De assumptie achter het spreken van deze medewerkers is dat zij interessante informatie kunnen verschaffen in de interesse die er heerst in het betrekken van leerlingen en ouders.

Daarnaast is gesproken met een leerstoelhouder Onderwijstoezicht, tevens werkzaam als programmamanager binnen de inspectie. Met als assumptie dat deze persoon een interessante kijk heeft op de werkprocessen van het toezicht en met zijn wetenschappelijke achtergrond een interessante blik kan werpen. Ook is gesproken met twee medewerkers van de sector Beroeps en Volwasseneneducatie (BVE). Uit andere interviews en gesprekken binnen de Inspectie van het Onderwijs is vernomen dat interessante ontwikkelingen gaande zijn bij de sector BVE, ten aanzien van het laten participeren van leerlingen (deelnemers). Tot slot is gesproken met de toezichtdirecteur van de sector voortgezet onderwijs.

Leerlingen

Om binnen beperkte tijd en mogelijkheden toch een beeld weer te kunnen geven van de visie van leerlingen is gekozen om te spreken met meerdere leerlingen tegelijk. Een groepsgesprek. De leerlingen zijn benaderd om te spreken met de inspecteur van het onderwijs, over de kwaliteit van het onderwijs. Na het gesprek met de inspecteur, volgt een gesprek tussen leerlingen en onderzoeker. Met als doel het gesprek tussen de inspecteur en de leerlingen te evalueren en te spreken over de mogelijkheden van leerlingen in het toezicht. Er zijn twee groepsgesprekken gevoerd.

De enige onderzoeken die nog werden uitgevoerd in de periode dat dit onderzoek liep, waren onderzoeken op het vmbo B en het vmbo K onderwijs. De drie onderzoeken waar mee meegegaan kon worden waren op het vmbo B. Vandaar dat de groepsgesprekken met de leerlingen slechts met leerlingen van dit leerniveau hebben plaatsgevonden. Echter, omdat het onderzoek zich richt op leerlingen van het voortgezet onderwijs en niet slechts op vmbo leerlingen is ook gesproken met de vertegenwoordigers van de scholieren van het voortgezet onderwijs: bestuursleden van het LAKS. Naast hun bestuursfunctie zijn zij scholieren.

Schoolleiders

De schoolleiders waarmee is gesproken, zijn op indirecte a- selecte wijze geselecteerd. Door de schoolleiders van de scholen te spreken, waar onderzoek naar verricht werd door de Inspectie van het Onderwijs in het kader van het onderwijsverslag.

Uiteindelijk zijn gesprekken gevoerd met veel verschillende personen op verschillende posities in de samenleving. Om met alle personen een gesprek te kunnen voeren is ervoor gekozen een andere vragenlijst/ topiclijst per categorie respondent te hanteren. Leerlingen op het vmbo vragen om een andere benadering dan een leidinggevende binnen de Inspectie van het Onderwijs.

Documenten

Het inzetten van documenten in onderzoek kent enkele grote voordelen. Het is namelijk zeer efficiënt en voordelig om al bestaande informatie in te zetten omdat de onderzoekssituatie niet verstoord hoeft te worden om deze gegevens te verzamelen, ze zijn er al (Thiel, van 2010:117). Uit verschillende documenten is informatie verkregen in het kader van dit onderzoek. Zo publiceert en produceert de Inspectie van het Onderwijs zelf allerlei rapporten. Met name de rapporten gericht op de interne organisatie zijn interessant. Zo wordt het jaarverslag, een evaluatie risico gestuurd toezicht en het meerjarenplan meegenomen. Daarbij worden enkele documenten gebruikt, die niet gepubliceerd zijn. Het gaat om de

(concept)plannen omtrent ouder- leerlingenparticipatie, het project waarbinnen dit onderzoek valt. Verder komt de werkwijze van de inspectie in het nieuws en op opiniepagina's terug, deze berichten worden gebruikt waar nodig in het kader van dit onderzoek. Ten slotte worden verscheidene wettelijke bepalingen gebruikt, om de algemeen geldende regels in het onderwijsveld weer te geven en de randvoorwaarden zo te onderzoeken.

Er wordt rekening gehouden met de context van de gegevens, de kwaliteit van het materiaal en wie de producent van het stuk is. Verder wordt in dit onderzoek ingezien wat de nadelen zijn van het gebruik van bestaand materiaal. De informatie is met een ander doel geschreven en sluit niet direct aan bij de onderzoeksvragen, dit vergt inzet om deze informatie om te zetten tot interessante data voor de onderzochte casus (Thiel, van 2009: 120-122). De interpretatie van de onderzoeker is van groot belang bij de inzet van bestaand materiaal, zeker wanneer deze op kwalitatieve wijze wordt behandeld (Thiel, van 2009: 126).

Observaties

Observeren is het waarnemen van menselijk gedrag in levensechte situaties (Thiel, van 2010: 69). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van participerende observaties. Wat betekent dat de eenheden inzicht hebben in het feit dat er een onderzoeker aanwezig is.

De leerlingengesprekken tussen inspecteur en leerlingen zijn geobserveerd. Hierbij is gebruik gemaakt van semigestructureerde observaties. Door te letten op de volgende punten, maar door daarnaast open te staan voor zaken die niet binnen dit schema te vatten zijn.

De houding van de inspecteur
De houding van de leerlingen
Tijd dat inspecteur aan het woord is
Tijd dat leerlingen aan het woord zijn
De onderwerpen die behandeld worden
Hoe leerlingen zijn benaderd

4.4 Analyse

De verkregen data is na afloop op systematische wijze geanalyseerd. Analyse wordt gebruikt om gegevens te schiften, samen te vatten en met elkaar in verband te brengen. Allereerst zijn hiervoor de interviews en de observaties (waar mogelijk) uitgewerkt en getranscribeerd. Deze zijn tezamen met de documenten in het programma MAXQDA geladen. Dit programma biedt mogelijkheden om te coderen: *de onderzoeker interpreteert de kwalitatieve gegevens en kent er een code of label aan toe* (Thiel, van 2010: 156). Dit biedt mogelijkheden om de grote hoeveelheid data en gegevens in en onder te verdelen. Eerst is een codeboom opgesteld en zijn de gegevens gecodeerd. Hierna is geprobeerd samenhang te vinden tussen deze verschillende codes, waardoor meer globale bevindingen naar voren komen. Uiteindelijk is geprobeerd de verschillende, relevante, fragmenten hieronder te clusteren. Deze fragmenten vormen uiteindelijk de basis voor de beantwoording van de deelvragen, het lopende verhaal. De mate waarin sturing is gegeven aan deze codes en thema's is gedurende het analyseproces toegenomen. Boeije (2005) spreekt hier van een verschuiving van open naar selectief coderen. Hierbij moet gezegd worden dat er een bepaalde mate van interpretatie bij de analyse gemoeid is. Steeds wordt er minder informatie meegenomen, terwijl de redentatie hierachter niet altijd

voor zich spreekt. Daarbij is het analyseren geen zuiver technische aangelegenheid, denken en doen wisselen elkaar hierbij af (Boeije, 2005).

In de analyse is op zoek gegaan naar aspecten, punten en overwegingen die uit meerdere data naar voren is gekomen. In sommige gevallen is er sprake geweest van grotendeels overeenstemming, deze overeenstemmingen zijn opgenomen in de resultaten. Verscheidene quotes worden hierbij ingezet om de leesbaarheid te vergroten en om de heersende visie te ondersteunen. Naast het zoeken naar zaken die overeenkomstig zijn onder de respondenten, is ook op zoek gegaan naar verschillen en afwijkende percepties en ervaringen. De afwijkende mening kan interessante punten weergeven, duidelijk wordt vermeld wanneer er sprake is van een punt waar geen overeenstemming over heerst. Uiteindelijk wordt getracht een verklaring te vinden voor de verschillen en de overeenkomsten.

4.5 Betrouwbaarheid & validiteit

Betrouwbaarheid

De mate van betrouwbaarheid wordt bepaald door de mate van herhaal- en navolgbaarheid. Voor kwalitatief onderzoek is deze herhaalbaarheid moeilijk te waarborgen, zeker in verhouding met kwantitatief onderzoek. Maxwell (2005) geeft aan dat interpretatie en subjectiviteit onvermijdelijk zijn. Ondanks dat middels kwalitatief onderzoek lastiger consistentie en nauwkeurigheid te bewerkstelligen zijn, zijn er maatregelen te treffen om dit zo veel mogelijk toch na te streven. Allereerst door zo veel mogelijk informatie vanuit verschillende visies te verzamelen. Betrouwbaarheid is gebaat bij grote aantallen respondenten van verschillende posities en herkomst (Thiel, 2010: 115). Dit onderzoek heeft nagestreefd zo veel mogelijk verschillende soorten respondenten te spreken binnen de mogelijke tijd. Sociaal wenselijke antwoorden en het niet eerlijk antwoorden zijn getracht zo veel mogelijk weg te nemen door mensen op hun gemak te stellen en anonimiteit waar mogelijk te garanderen. Aangegeven werd bij ieder interview dat eerlijkheid en de persoon zijn waarheid het meest interessant gevonden werd.

Wat onderzoeken ook meer betrouwbaar maakt is het niet alleen zoeken naar verificaties van de bevindingen uit de theorie, maar ook door op zoek te gaan naar falsificatie (Thiel, van 2010).

Ten slotte is de betrouwbaarheid getracht te waarborgen door zowel aan mijn medestudenten de keuzes voor de codeboom en andere afwegingen voor te leggen, evenals aan enkele onderzoekers binnen de Inspectie van het Onderwijs. Zij staan los van het onderwerp maar boden hulp door hun onderzoekersblik los te laten op de keuzes die gemaakt werden. Dit bevordert de interonderzoekerbetrouwbaarheid (Thiel, 2010: 168).

Interne validiteit

Bij interne validiteit gaat het om de geldigheid van de resultaten. De vraag is eigenlijk of gemeten is wat de bedoeling was dat gemeten zou worden (Thiel, 2010). Validiteit zegt iets over de correctheid of geloofwaardigheid van een beschrijving, conclusie of interpretatie (Maxwell, 2005). De validiteit verhogen kan door middel van triangulatie. Doordat door middel van verschillende percepties naar hetzelfde onderwerp is gekeken, kunnen de bevindingen meer zeggen over de werkelijkheid. Triangulatie komt niet alleen tot stand door

respondenten vanuit verschillende perspectieven weer te geven, maar ook door verschillende onderzoeksmethoden toe te passen. In de dataverzameling zijn zowel interviews, documenten als observaties gebruikt. De uitkomsten, voortgekomen uit verschillende methoden, kunnen dienen als controlemiddel, wat de resultaten betrouwbaarder maakt.

Maxwell (2005) noemt daarnaast de “membercheck” als mogelijkheid de validiteit te verhogen. Dit houdt in dat resultaten en interpretaties aan respondenten worden voorgelegd en dat hierover van gedachten gewisseld wordt. Dit biedt mogelijkheden om misinterpretaties te vermijden.

Validiteit is lastig te waarborgen in situaties van onderzoek, omdat de omgeving tijdens het doen van onderzoek niet natuurlijk is. Onderzoeker alsmede respondenten zijn zich extra bewust van hun gedrag en hetgeen gezegd wordt, de gesprekken zouden anders zijn verlopen als het niet in onderzoekssituatie was geweest. De locatie waar de interviews en observaties werden gehouden heb ik dan ook zo veel mogelijk aan de respondenten overgelaten, als de mogelijkheid er maar was om vrijuit te spreken. De interviews zijn opgenomen op opname-apparatuur. Echter, ik heb erop aangestuurd dat deze slechts voor persoonlijk gebruik waren en dat de respondenten zo veel mogelijk anonimiteit is gegund.

Naast het feit dat de respondenten van invloed zijn op het onderzoek, is ook de onderzoeker van invloed. Dit is degene die het onderzoek stuurt en interpreteert. Om hier bewust van te zijn, is er meerdere keren gereflecteerd op de rol van onderzoeker. Respondenten aan het einde van het interview commentaar geven op het interview, waarbij is aangevoerd: *“Dit mag ook gaan over de interviewtechnieken of onderwerpen die aan de orde zijn geweest.”* Met als doel de vragen en interviewtechnieken te evalueren en zo te optimaliseren. Men reageerde positief over het onderwerp en de behandelde onderwerpen.

Externe validiteit

De uitkomsten van dit onderzoek zijn niet per se generaliseerbaar op andere casussen. Mogelijk zijn er wel lessen te leren uit de uitkomsten, voor andere toezichtorganen. Zoals in hoeverre de gebruikers van een sector een rol kunnen spelen in het toezicht, in dit geval met name participatie aan de onderkant van de ladder. Dit onderzoek betreft daarin de organisatorische en de institutionele blokkades die mogelijkheden van participatie kunnen belemmeren. Andere (onderwijs)inspecties kunnen dit op de eigen situatie proberen toe te passen. Inspecties van het onderwijs in andere landen zouden de conclusies kunnen gebruiken voor hun eigen onderzoek. Echter, de werkwijze van de Nederlandse onderwijsinspectie is gehanteerd als basis voor dit onderzoek. Het Nederlandse waarderingskader is hierbij in beschouwing genomen. En de organisatorische en institutionele randvoorwaarden zijn gericht op de Nederlandse situatie.

Hoofdstuk 5: Hoe kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

“We kunnen ouders en scholieren niet alleen informatie bieden, we kunnen ook veel aan hen hebben, als bron van informatie. Niemand weet beter hoe de school dagelijks functioneert, dan ouders en (met name) scholieren” (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

De hoofdstukken vijf, zes en zeven gaan verder met de analyses. Ieder hoofdstuk beantwoordt een van de deelvragen. Hierin worden de percepties van de respondenten, de verschillende visies uit de documenten en de uitkomsten van verscheidene observaties meegenomen.

Dit hoofdstuk is het praktijkenhoofdstuk, centraal staan de mogelijkheden waarop participatie een bijdrage kan leveren. Dit hoofdstuk behandelt drie onderwerpen. Participatie in het algemeen, door middel van het behandelen van de condities van participatie. Ten tweede zal geschetst worden wat de huidige werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs is met betrekking tot leerlingenparticipatie en wat de perceptie is op de huidige werkwijze. Ten slotte zijn enkele mogelijke andere methoden voorgelegd worden aan de respondenten, om een eerste verkenning te doen naar de visie op bepaalde vormen van participatie. Hoofdstuk 5 is een relatief groot hoofdstuk met daarin veel deelonderwerpen, daarom zal voor de leesbaarheid bij ieder van de drie onderdelen een schema volgen waarin hoofd- en deelonderwerpen van dat onderdeel worden geschetst.

Hoofdstuk vijf kijkt naar mogelijke methoden van participatie, hoofdstuk zes en zeven sluiten hierop aan door te schetsen in hoeverre de mogelijkheden uitgevoerd kunnen worden in een organisatie als de Inspectie van het Onderwijs (hoofdstuk 6) en binnen de wettelijke kaders van de institutie het onderwijs (hoofdstuk 7).

5.1 De condities van participatie

De condities van participatie zijn in de theorie in het algemeen geschetst. Nu zullen ze worden toegepast op de relatie tussen de onderwijsinspectie en de leerlingen van het voortgezet onderwijs. Omdat leerlingengesprekken op dit moment de meest directe vorm van leerlingenparticipatie is, hebben de respondenten veelal antwoord gegeven op de condities van participatie in het kader van deze methode.

Openheid	Eerlijke bron van informatie
	Bereidheid tot invloeddeling
	Afhankelijkheid
Meerwaarde van leerlingenparticipatie	Inhoudelijke verrijking
	Imago van de Inspectie van het Onderwijs
	Draagvlak
Motivaties van leerlingen om (niet) te participeren	Procesmatige verbetering

Openheid

Eerlijke bron van informatie

Leerlingen worden zowel door henzelf alsmede door de medewerkers van de inspectie gezien als een eerlijke bron van informatie. Leerlingen worden als een eerlijke en daarmee betrouwbare bron van informatie gezien omdat zij op hun leeftijd de mogelijke strategische effecten nog niet bezien van het participeren in het toezicht. Daarbij wordt aangegeven dat leerlingen spontaan informatie geven. De eerlijkheid maakt leerlingen voor het merendeel van de medewerkers van de Inspectie van het Onderwijs een aantrekkelijke informatiebron.

Leerlingen op scholen met een sterke denominatie kunnen minder eerlijk zijn. *“Op scholen die streng in de leer zijn is de informatie ook van de leerlingen te betwisten”* (Inspecteur II).

Daarbij kan de samenstelling van de groep leerlingen waarmee gesproken wordt, middels leerlingengesprekken ertoe leiden dat enkele leerlingen worden ondergesneeuwd en niet eerlijk meer antwoorden. (Inspecteur V, VI) De betrouwbaarheid van de leerlingen in het algemeen wordt niet in twijfel getrokken. De selectie van de leerlingen staat wel ter discussie, met betrekking tot de leerlingengesprekken. Hierover volgt later meer.

De eerlijkheid en openheid van de inspecteurs richting de leerlingen is niet optimaal. De redenatie is dat wanneer leerlingen precies weten welke invloed hun informatie voor de school kan hebben en weten wat de inspecteur op dat moment van de school vindt, kan dit tot grote onrust leiden. Dit zou de eerlijkheid van de informatie niet ten goede komen en ook de kwaliteit van het onderwijs niet. *“De school moet goed of beter doordraaien nadat wij geweest zijn, we moeten geen onrust achter willen laten”* (Programmamanager). Deze spreker stelt dat een bondgenootschap tussen leerlingen en inspecteurs veel te ver gaat. Dit zou leerlingen uitdagen strategische informatie te geven en als die informatie door de inspectie wordt ingezet, de betrouwbaarheid van de inspectie in het geding brengen.

Bereidheid tot invloeddeling

De leerlingen, zowel van het LAKS als van de leerlingengesprekken, geven aan dat ze er vanuit gaan dat de inspecteurs ook daadwerkelijk wat doen met de informatie die bij de leerlingen is gehaald. Ze denken dat de informatie niet voor niets verschaft wordt. De leerlingen doen er dan ook moeite voor, of het nu om het invullen van een enquête of het voeren van een gesprek is. De inspecteurs geven aan de informatie inderdaad mee te nemen in het toezicht. Echter, voegen de inspecteurs veelal toe dat de informatie uit de leerlingengesprekken ook weer niet helemaal meegenomen kan worden in het oordeel, omdat de informatie niet altijd even betrouwbaar is. Zowel door de selectiewijze van de leerlingen en door het kleine aantal leerlingen dat moet spreken voor de gehele school.

Leerlingen kunnen dus wel invloed hebben op het oordeel, geven de inspecteurs aan, maar in beperkte mate. De informatie op een onderzoeksdag komt namelijk ook vanuit de observaties van de inspecteur en uit gesprekken met de schoolleiding, bevoegd gezag en docenten. Over het algemeen wordt de informatie van de leerlingen slechts ingezet om de uitkomsten te verifiëren of te falsificeren. Dat de kwaliteitsindicatoren, de onderwerpen die worden onderzocht, vaak al zijn ingevuld voorafgaand aan het gesprek met de leerlingen, geeft blijk van de beperkte invloed van leerlingen op het oordeel. *“Het systeem is er nu niet op ingericht*

dat leerlingen invloed hebben, de indicatoren zijn vaak al ingevuld voordat het leerlingengesprek plaatsvindt” (Inspecteur VI).

Een inspecteur geeft aan dat nieuwe informatie van leerlingen je van je à propos kan brengen. *“Het is voor jezelf niet makkelijk als dat gebeurt, al zijn het maar de leerlingen, bij docenten is dat nog veel sterker” (Inspecteur III).* De inspecteur geeft toe dat deze informatie wel eens achterwegen gelaten wordt. Als verklaring wordt hiervoor gegeven dat een inspecteur zijn of haar eigen observaties ter discussie stelt als de leerlingen veel nieuwe inzichten bieden. *“Je zet toch je eigen oordeel een beetje ter discussie als je meer informatie erbij betreft (...). Maar goed, het kan je wel in verwarring brengen, maar ik neem het wel altijd mee in mijn onderzoek” (Inspecteur IV).*

Ondanks dat de invloed van leerlingen niet groot is, vindt het overgrote deel van de medewerkers de leerlingen wel een interessante bron van informatie. Er is echter sprake van een inspecteur, met een afwijkende visie, die de heil in gesprekken met leerlingen echt niet inziet. *“Je hebt altijd wel een paar zeurleerlingen, als twee van de zes aan het zeuren zijn, wat moet ik hier dan mee?” (Inspecteur V).* Deze inspecteur geeft aan dat het oordeel nog nooit is aangepast door de gesprekken met de leerlingen. Op de vraag: *“Komt dit doordat de informatie niet interessant genoeg is geweest, of omdat u de informatie van de leerlingen niet serieus neemt?”* wordt geantwoord: *“Het is goed dat je dit durft te zeggen, want ja het is ook dat laatste. Ik gebruik leerlingen als check op de informatie die ik zelf gevonden heb.(...) Meer vertrouwen geef ik ze niet” (Inspecteur V).*

Wat opvalt bij de invloeddeling is dat de inspecteurs die informatie van leerlingen interessant vinden en zich positief uitlaten over leerlingenparticipatie ook meer invloed willen verlenen aan leerlingen. Iedere inspecteur hecht waarde aan wat hij of zij op een onderzoeksdag zelf observeert, maar hoe meer waarde de inspecteur hecht aan de eigen interpretaties, des te minder ruimte wordt geboden voor de invloeddeling met leerlingen en andere betrokkenen.

Afhankelijkheid

Het LAKS ziet de Inspectie van het Onderwijs als een belangrijke bondgenoot van hen en van de leerlingen in het algemeen. Omdat goed toezicht motiveert tot goed onderwijs en daar profiteren de leerlingen van. (Interview LAKS) De leerlingen geven aan het goed te vinden om mee te werken, een gesprek met de inspecteur vinden ze dan ook waardevol. Maar er is geen sprake van afhankelijkheid naar de inspectie toe of dat de inspectie afhankelijk van hen zou zijn. Ze denken niet dat zij hiermee het toezicht direct verbeteren en ze zien ook niet direct dat de inspectie hun onderwijs verbetert. (Leerlingengesprekken I, II) Het LAKS denkt dat dit te verbeteren is. *“Als leerlingen iets beter weten wat de Inspectie van het Onderwijs doet en snappen dat jullie wel heel belangrijk kunnen zijn voor een school, dan zien zij ook in dat ze afhankelijk zijn van jullie” (Interview LAKS).*

De meerderheid van de inspecteurs geven andersom aan dat afhankelijkheid van de leerlingen een stap te ver is. Men denkt niet dat het toezicht afhankelijk is van de stem van de leerlingen, omdat de onafhankelijke bronnen door veel andere bronnen ook wordt gevuld. Wel wordt meerwaarde gezien van leerlingen in het toezicht.

Meerwaarde van leerlingenparticipatie

Inhoudelijke verrijking

Door iedere respondent wordt meerwaarde van leerlingenparticipatie gezien, in de breedste zin van het woord. De leerlingen zien hun meerwaarde in het idee dat zij als enige stakeholder ervaringen van de gebruiker kunnen delen met de inspectie. *“Leerlingen geven andere informatie. Wij weten echt hoe het voelt om op school te zitten. Onze mening is misschien wel de echte mening. Leerlingen kunnen aangeven hoe je het ervaart, leraren kunnen wel zeggen van zo en zo werkt het: maar alleen wij kunnen aangeven of dat ook zo is”* (Leerlingengesprek I). Het LAKS vindt dat je leerlingen moet betrekken, niet alleen omdat zij informatie kunnen geven die de andere stakeholders achterwege laten. Maar ook omdat leerlingen toch de kern van het onderwijs zijn. *“Het gaat allemaal om de leerlingen, dan moet je ze ook betrekken”* (Interview LAKS). Met dit punt zijn veel medewerkers het binnen de inspectie het wel mee eens. De leerlingen worden omschreven als de gebruikers, de slachtoffers, de kern en de belangrijkste groep binnen het onderwijs.

Veel medewerkers zijn het eens met de leerlingen. *“Het gaat om de lessen en de leerlingen kunnen daar het meest over vertellen, niet de schoolleider en de schoolgids die groots en meeslepend vertellen”* (Inspecteur VI). De informatie kan dus als check zijn op wat de besturen aangeven, daarnaast biedt de informatie van leerlingen een check op de observaties van de inspecteur zelf. *“Leerlingen geven inzicht in wat je als inspecteur niet kan zien: huiswerk, lesuitval, spijbelen e.d. En daarbij kunnen ze je hypotheses bevestigen en breken”* (Programmamanager). *“Zij zijn de gebruikers. Waar leraren en leiding onderdeel uitmaken van het productieproces, zij willen dus goed uit de bus komen en leerlingen zijn daar eerlijker in”* (Projectleider). Leerlingen worden dus al waardevol gezien omdat zij het perspectief van de gebruikers van het onderwijs vertegenwoordigen. *“Dan heb je toch wel meer observaties dan als wij daar een ochtend rondlopen. Dus de kennis is aanzienlijk groot. Staat tegenover dat leerlingen en ook ouders op zich geen geschoolde observatoren zijn, dat heb je weer als nadeel erbij”* (Projectleider). De toezichtdirecteur heeft andere ervaringen met leerlingen en observaties. Tijdens een lesobservatie bij een VWO- klas, was een jongen erg geïnteresseerd in wat de inspecteur aan het opschrijven was: *“Dus ik heb hem mijn observatieformulier gegeven. En het was bijna overeenkomstig met mijn observatie. Dan vraag ik me af waarom we daar niet meer gebruik van maken. Die leerling vulde dat zo in, dat is hartstikke leuk. Dat zou je ook nog als voorbereiding kunnen vragen, dat leerlingen bij een aantal lessen zo'n formulier invullen.. dat kan je hypotheses opleveren.”* Ook de schoolleiders denken dat leerlingen hele interessante informatie kunnen bieden aan de Inspectie van het Onderwijs. *“Ze worden wat snel onderschat, maar hebben goed in t snotje wat er gaande is en kunnen de vinger op de zere plek leggen”* (Schoolleider I).

Het grote aantal uren dat leerlingen op school doorbrengen, maakt hun observaties en informatie interessant. Daarnaast maakt het perspectief, als gebruiker, de leerlingen een waardevolle bron van inhoudelijke informatie. Bij de onderzoeken van de inspectie wordt belang gehecht aan triangulatie. De meerwaarde van leerlingen is dan ook helder: zij bieden een ander perspectief op de zaak dan de aanbieders en verzorgers van het onderwijs.

Imago van Inspectie van het Onderwijs

Het imago van de Inspectie van het Onderwijs ligt onder vuur, met name als het gaat om de nadruk op, en de berekening van de opbrengsten. De nadruk zou te veel liggen op de harde toetsresultaten. *“De context telt niet meer, alleen op de kille cijfers word je afgerekend”*, zegt een schoolleider (Gerrits,2011).

De inspecteurs en de medewerkers geven allen aan dat inderdaad zeer grote waarde wordt gehecht aan de opbrengsten. Dit wordt *de hoofd-risicobox* genoemd. (Toezichtdirecteur) Over het algemeen zijn de inspecteurs het eens dat de opbrengsten een belangrijke indicator zijn. Wel geven ze aan dat kwaliteit meer is dan slechts cijfers en zien graag dat de opbrengsten een kleinere rol gaan spelen in het toezicht. Tijdens een bijeenkomst met voornamelijk de top van de inspectie werd het volgende gezegd over de opbrengsten: *“Er is sprake van toenemend strategisch gedrag, dit komt doordat wij die opbrengsten zo centraal stellen. Het lijkt nu wel alsof het alleen maar om die opbrengsten gaat”* (Bijeenkomst inspectietop). De vraag is of het (meer) betrekken van leerlingen in het toezicht een bijdrage zou kunnen leveren aan het imago van de inspectie, dat nu wordt bekritiseerd op het eenzijdig letten op de cijfers.

De leerlingen geven aan niet echt een beeld te hebben van de Inspectie van het Onderwijs. Naar aanleiding van het voeren van een gesprek is dit ook niet echt veranderd. Niemand geeft aan nu eerder de inspectie te benaderen of beter te weten waarover ze de inspectie kunnen benaderen. Dus als het imago van de leerlingen bij de leerlingen die in gesprek zijn geweest met een inspecteur niet is veranderd, *“dan dus al helemaal niet bij de andere leerlingen”* (Leerlingengesprek 1). Het LAKS ziet wel waarde in het betrekken van leerlingen voor het imago van de inspectie. *“Als je als inspectie kunt aantonen dat je ook de mening van de leerlingen, ouders en docenten serieus neemt dan geef je al wel wat aan dat je naar het totaalplaatje kijkt en niet alleen de cijfers”* (Interview LAKS). Ook onder de leerlingen zou een imago-boost geen kwaad kunnen. Want veel signalen vanuit leerlingen bereiken nu alleen het LAKS, zij moeten dit doorspelen naar de inspectie. *“Leerlingen weten zelf de inspectie niet of nauwelijks te vinden”* (Interview LAKS).

Onder de inspecteurs is het merendeel van mening dat het imago van de inspectie niet beïnvloed wordt door leerlingenparticipatie meer of anders in te zetten. Een inspecteur ziet er zelfs wel gevaren van in doordat leerlingen een partij zijn in het onderwijs. *“Maar als je leerlingen als partijdig ziet, dan zou het voor je imago kunnen betekenen dat je niet objectmatig je oordeel uitspreekt. Maar dan heeft het juist negatieve effecten op je imago”* (Inspecteur IV). Een andere inspecteur benadrukt dat het betrekken wel goed kan zijn voor het imago. *“Dus in Nederland zou het ook wel eens wat kunnen betekenen voor het imago als de inspectie ook profileert de meningen van ouders en leerlingen op prijs te stellen en mee te willen nemen in het onderzoek. Dat draagt de uitkomsten beter, dat denk ik wel ja”* (Inspecteur III). De medewerkers denken over het algemeen dat het toezicht gewoon goed moet zijn. En dat bij een toezichtorgaan altijd wel sprake is van kritiek en imago-issues. Leerlingenparticipatie zal hierin niet zo veel veranderen. *“Ik denk niet dat het verstandig is om te tamboereren dat je veel met leerlingen doet. Maar gewoon dat je alle gegevens die je verzamelt wikt en weegt en tegen elkaar opweegt en betreft”* (Programmamanager).

Door een gesprek te voeren met een aantal leerlingen, zal het imago van de inspectie niet perse vooruit gaan, denkt men. Benadrukken dat leerlingen in het toezicht worden betrokken wordt door de meeste medewerkers niet als verstandig gezien, alle bronnen van het toezicht dienen goed in het toezicht te worden betrokken. Wel is men van mening dat de opbrengsten alleen niet voldoende zijn om het toezicht op de baseren en men wil een koers weg van de centrale positie van de opbrengsten.

Draagvlak

Draagvlak voor de oordelen van de Inspectie van het Onderwijs wordt van belang geacht. Dit wordt toegelicht met het idee dat als scholen achter het oordeel van de inspectie staan, de kans ook groter is dat de knelpunten serieus genomen worden en dat daarmee de kwaliteit van de school en dus het onderwijs verbetert. Door de inzichten van leerlingen te betrekken, wordt de betrouwbaarheid en de volledigheid van de informatie verbeterd. “*Dit zorgt voor meer draagvlak van de oordelen*” (Bijeenkomst ontwerpatelier).

De leerlingen denken dat hun informatie en voorbeelden ertoe bij kunnen dragen dat het bestuur en de schoolleiding enkele kritiekpunten beter begrijpen. (Leerlingengesprek II)

Echter, de grootste bijdrage van de leerlingen wordt gezien in de inhoudelijke verrijking. De informatie wordt breder en meer compleet door de gebruikers mee te nemen in het toezicht. Een toevoeging aan het draagvlak of imagoverbetering worden als minder voor de hand liggend, en ook na te streven gezien.

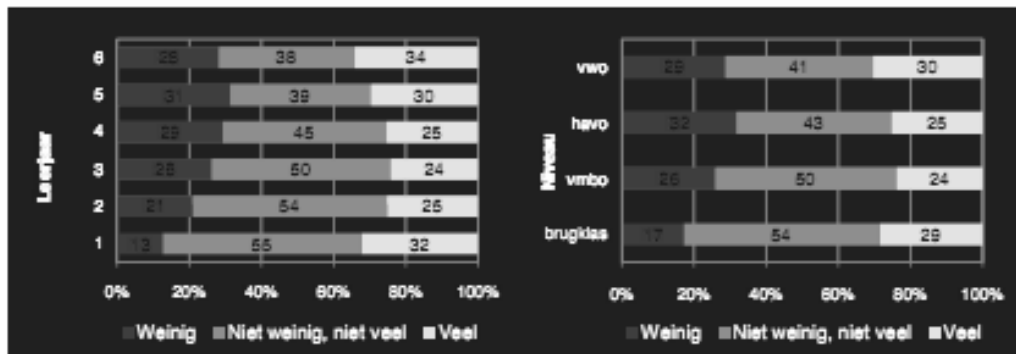
Procesmatige verbetering

Een verbetering in het toezichtproces wordt niet als haalbaar gezien, als leerlingen slechts meer betrokken worden onderaan de participatieladder. De inspecteurs denken dat het toezichtproces kan versnellen en verbeteren als de schoolbesturen meer vertrouwd worden en de informatie die zij verstrekken geloofd wordt. Zodat basistoezicht niet langer betekent dat scholen bezocht dienen te worden. (Inspecteur V)

Een andere mogelijkheid is door de leerlingen de pet op te zetten van inspecteur en hen een grotere rol te geven in het toezichtproces. Een voorwaarde hiervoor is dat inspecteurs meer uit handen durven te geven en de leerlingen voorzien van een referentiekader, zodat ze het toezicht ook kunnen uitvoeren. Dan zouden de gebruikers dus meer zelf gaan sturen en hun voice inzetten rechtstreeks naar het bestuur. De top van de organisatie ziet dit wel als de meest effectieve manier van sturing (Bijeenkomst inspectietop). Een mogelijkheid zou bijvoorbeeld het inzetten van lekeninspecteurs kunnen zijn, die veel observaties kunnen doen (Inspecteur VI).

Motivaties van leerlingen om (niet) te participeren

Via de LAKS monitor is leerlingen gevraagd wat hun behoefte is om inspraak te hebben binnen een school. Hieruit blijkt dat niet alle leerlingen evenveel behoefte hebben om hun stem te laten horen. Opvallend is dat naarmate leerlingen in hogere leerjaren terecht komen ze over het algemeen meer behoefte hebben hun voice in te zetten. Daarbij speelt hoe hoger het leerniveau van leerlingen is des te hoger is de motivatie om inspraak te tonen. (LAKS-monitor, 2010)



Figuur 8: Behoeftte aan inspraak per leerjaar en leerniveau (LAKS-monitor, 2010)

De leerlingen, in dit onderzoek, geven aan dat ze willen participeren omdat ze interessante informatie te vertellen hebben over de school. Ze vinden het belangrijk dat er instanties zijn die hier een luisterend oor aan willen bieden. *“Ik vind het wel heel belangrijk dat ik mijn mening ook eens kan geven, in plaats van alleen altijd de docenten”* (Leerlingengesprek I). Er wordt ook aangegeven dat het spreken met een inspecteur goed is voor het zelfvertrouwen, *“het is toch fijn als je je mening mag geven?”* De scholieren geven aan dat niet alle leerlingen genoeg zelfvertrouwen hebben om een bijdrage te kunnen leveren voor de inspectie. (Leerlingengesprek I, II) Ze denken dat ze zijn uitgekozen omdat ze dat zelfvertrouwen wel hebben.

Een argument om mee te werken, dat niet als positief wordt ervaren bij leerlingen, is dat sommige leerlingen ook mee zouden willen werken om de school zwart te maken. De motivatie is volgens de leerlingen dan verkeerd en ze zijn bang dat de inspecteurs niet altijd in kunnen schatten dat die leerling in kwestie over het algemeen zijn best niet doet. *“Net zei een klasgenoot nog tegen me, wel de boel flink zwart maken, he!?”* (Leerlingengesprek I) Hoewel hier tegenin gebracht wordt dat die leerlingen waarschijnlijk normaliter niet de moeite nemen om *“in een lokaal te gaan zitten praten met een inspecteur”* of een vragenlijst invullen (Leerlingengesprek II). Naast het willen vertellen van hun mening, geven leerlingen aan dat het belangrijk is om iets voor de school te doen. De leerlingen geven aan dat ze het niet per se voor zichzelf doen, maar vinden het een belangrijk argument dat ze een bijdrage leveren aan de school. *“Ik zit hier nu ook in mijn vrije tijd, ja, het gaat toch om de school, dat doe ik ook wel in mijn vrije tijd”* (leerlingengesprek II). De leerlingen geven allen aan dat de persoon, die ze heeft gevraagd te participeren een grote rol speelt in de motivatie om te participeren. Dit waren de school- of de afdelingsleiders en de leerlingen vonden het belangrijk om zich in te zetten voor hen.

Leerlingen zien ook redenen om niet mee te werken. *“Veel leerlingen vinden er waarschijnlijk geen zak aan”* (leerlingengesprek 1). Er wordt gezegd dat het saai klinkt om in gesprek te gaan met een inspecteur. Ze denken niet dat het spreken of het participeren in het toezicht zal leiden tot een slecht of *oncool imago*, maar ook niet dat je stoerder gevonden wordt. Daarbij zullen sommige leerlingen alleen willen meewerken voor een tussenuurtje, zij nemen het niet serieus en zijn daarom ook niet interessant als informatiebron, denken de leerlingen.

Leerlingen die wat meer verlegen zijn, zouden volgens de leerlingen minder goed kunnen bijdragen aan het toezicht. Spreken met een inspecteur zou dan te veel gevraagd zijn, “*vooral omdat zo’n inspecteur best wel een hoge pief is*” (leerlingengesprek 1).

Argumenten om wel te participeren zijn dus dat het goed voor de school is en omdat een vertrouwd persoon binnen de school vraagt om te participeren. Verder wordt het positief ervaren om de mening te kunnen uiten, dit kan positieve effecten hebben op het zelfvertrouwen van de leerlingen.

Argumenten om niet te participeren zijn er ook. Het wordt niet als interessant ervaren, zeker niet als het om participatie in de vrije tijd vraagt. Men durft niet te spreken, omdat er sprake is van verlegenheid of de meerwaarde voor de school wordt niet ingezien.

Evaluatie van de vereisten van participatie

Qua openheid voldoet de Inspectie van het Onderwijs niet aan de vereisten van participatie. Leerlingen worden nog te weinig als serieuze stakeholder gezien, wat ertoe leidt dat de invloed niet veel met ze gedeeld wordt. Ondanks dat leerlingen als eerlijke bron worden beschouwd is er geen sprake van dat inspectie medewerkers zich afhankelijk zien van deze stakeholders.

De meerwaarde van leerlingen wordt wel ingezien, met name om te verifiëren en falsificeren van de informatie die vergaard wordt middels andere stakeholders en de eigen observaties van de inspecteurs. Daarnaast wordt het perspectief van de gebruiker, de klant gewaardeerd.

De leerlingen, met wie gesproken is naar aanleiding van een leerlingengesprek zijn gemotiveerd om te participeren. Echter, uit de gegevens van het LAKS en de meningen van de leerlingen zijn ook motivaties tegen participatie te benoemen.

5.2 Huidige werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs

Dit hoofdstuk behandelt de huidige werkwijze van de inspectie van het onderwijs, met betrekking tot participatie van leerlingen.

Risicoanalyse	Primaire detectie
	Signalen
	jaarstukken
Leerlingengesprekken	Leerlingengesprek als methode
	Benadering van leerlingen
	Vaardigheden van inspecteurs
	Test: aangepaste inrichting leerlingengesprekken
Vragenlijsten als participatie methode	Vragenlijsten door inspectie
	Vensters voor Verantwoording of LAKS- Monitor
Vorbereiden van leerlingen	

Risicoanalyse

Primaire detectie:

De risico's van instellingen van het voortgezet onderwijs worden ieder jaar onderzocht, middels de primaire detectie³. Ondanks het feit dat er getoetst wordt op zowel signalen, jaarstukken en opbrengsten wordt de inspectie kwalijk genomen dat ze te veel aandacht aan de opbrengsten zouden besteden. Binnen de risicoanalyse spelen ook signalen en de jaarstukken een rol, deze rol is echter een stuk kleiner dan de opbrengsten. De oorzaak hiervan wordt gezocht in het idee dat de andere boxen nog verre van optimaal functioneren. *“Ze staan nog in de kinderschoenen”* (Inspecteur II). De inspectie is van plan meer af te gaan schuiven van het meten op voornamelijk de opbrengsten. *“Als we echt naar onderwijsproces willen kijken en niet alleen naar opbrengsten, en dat is toch waar we terug naar gaan, gelukkig, als inspectie, dan moet je toch aandacht hebben voor de mensen die onderdeel zijn van dat proces: de leerlingen”* (Inspecteur VI). Onder dat mom zal nu bezien worden in hoeverre leerlingen een rol spelen en zouden kunnen spelen in zowel de signalenbox als de box van de jaarstukken.

Signalen

Via het Loket van de Inspectie van het Onderwijs komen verschillende meldingen binnen over onderwijsinstellingen, docenten en besturen. Met de invoering van het risico gestuurde toezicht, is de inspectie ertoe overgegaan signalen systematisch te gaan registreren en te gebruiken als input voor het toezichtproces. Vaak zijn signalen afkomstig van belanghebbenden die vinden dat ze onvoldoende gehoor krijgen bij het bestuur van een school (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Vanaf 2007 is de inspectie gestart met systematisch alle berichten over scholen en instellingen in elektronische vorm op te slaan. Het bericht wordt voorzien van trefwoorden, waarmee het kan worden gerubriceerd. Dan worden berichten gewogen op de ernst van de situatie. Als een bericht duidt op een mogelijke tekortkoming in de onderwijskwaliteit of in de naleving van wet- en regelgeving (of beide), geldt het als een signaal. *“Een signaal wordt altijd actief meegenomen in het toezicht. Het is afhankelijk van de ernst of het signaal ook leidt tot directe actie”* (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Ook signalen via organisaties als het LAKS en Postbus 51 en krantenberichten worden meegenomen. *Risico gericht toezicht beoordeeld* is een inspectierapport over deze ontwikkelingen. Uit de conclusies in dit rapport blijkt dat driekwart van de inspecteurs van mening is dat een signaal een *“goede aanleiding is om in actie te komen naar een school”* (Inspectie van het Onderwijs, 2010d).

De signalenroute kan echter wel wat verwarring teweeg brengen. In het voorlichtingsboekje van de inspectie *Klachten over het onderwijs? Waar kun je terecht* staat *“de Inspectie heeft geen specifieke taak bij het behandelen van individuele klachten over het onderwijs en slechts bij hoge uitzondering ontvangt de klager een reactie van de Inspectie op de ingezonden klacht”* (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). De inspecteurs denken dat dit soort publicaties het afgeven van signalen minder aantrekkelijk maakt. Over het algemeen denkt men binnen de inspectie niet dat de signalenroute een optimale box is om risico's te detecteren, doordat niet alle risico's gemeld worden, de afhandeling afhankelijk is van allereerst het loket, dan de

³ In de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs is dit al kort geschetst.

inspecteurs en ten slotte de schoolleiding. De visie van de inspectie is wel om meer gebruik te maken van de informatie van de gebruikers: *“Signalen spelen een belangrijke rol in ons toezicht (...) wij willen open oog en oor hebben voor signalen, opvattingen over ons werk en de kwaliteit van scholen. Kortom: niet alleen zenden, maar juist ook ontvangen (luisteren), omdat we daarmee de effectiviteit van ons toezicht kunnen versterken”* (Inspectie van het Onderwijs, 2010c: 17).

Ondanks dat het evaluatierapport stelt dat driekwart van de inspecteurs de signalenbox een goede manier van risico's wegen acht, lijken de medewerkers hierover minder enthousiast. De medewerkers van de inspectie zijn over het algemeen niet te spreken over de signalenroute. *“De signalenroute is gewoon bagger (...) er zitten te veel stappen tussen een signaal en de inspecteurs. (...) de signalenbox is veel te weinig ontwikkeld”* (Inspecteur VI).

Het nut van een dergelijke box wordt wel ingezien, want het geeft mensen de mogelijkheid hun onvrede te uiten en informatie te geven die een inspecteur niet altijd zelf kan zien. Ondanks het nut wordt aangegeven dat een dergelijke bron niet systematisch en niet betrouwbaar is. *“Signalenroute is geen systematische bron van informatie. Er komt van alles binnen, het maakt niet uit wie het signaal geeft, waar het over gaat en door wie het behandeld wordt. Het is nuttig dat de box er is, maar er moet goed rekening gehouden worden met de omstandigheden”* (Programmamanager). Naast dat signalen niet de meest representatieve en betrouwbare informatie bieden en dat de informatie-doorstroom afhankelijk is van het loket, speelt ook nog mee dat niet alle inspecteurs de signalen kunnen duiden. *“De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat ik niet altijd goed weet wat ik met een signaal moet doen”* (Inspecteur III).

De signalenbox is een manier voor leerlingen en andere betrokkenen om klachten of andere zaken aan de kaak te stellen en de inspectie in te lichten over bijvoorbeeld misstanden. Het is een format om voor onder andere leerlingen ook buiten inspectieonderzoeken van zich te laten horen. Uit de gesprekken met de medewerkers van de inspectie blijkt echter dat deze box nog veel obstakels moet overwinnen. De inspectie is bezig deze box te evalueren, met als doel de box te optimaliseren.

Jaarstukken

De box van jaarstukken gaat met name om de jaarverslagen. Hierin wordt gelet op de verantwoording van de school op hun geleverde prestaties en op de kwaliteit van het interne toezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Deze box is gebaseerd op de richtlijnen jaarverslaggeving, welke in het voortgezet onderwijs nog betrekkelijk nieuw zijn. De respondenten zien dit dan ook nog niet als een goede manier van risico's meten. *“Jaarstukken? Dat is slechts papier. Daar zou de interne verantwoording in terug moeten komen, maar de vraag is of dat nu gebeurt. Dat papier is slechts gericht op je zo goed mogelijk naar de buitenwereld verkopen en als je je dat beseft dan weet je wat papier waard is. Kijk, als dat papier niet deugt, dan zegt dat ook iets over de werkelijkheid. Maar of ze nu zelf een adequaat beeld schetsen, dat is ernstig de vraag. Daar moet je dus wel manieren voor vinden om doorheen te prikken”* (Programmamanager).

De respondenten denken dat leerlingen en andere betrokkenen indirect meegenomen kunnen worden als participanten. In de sector BVE wordt gebruik gemaakt van de JOB-monitor.

Onder de deelnemers van het MBO wordt deze monitor afgenomen, omdat deze vragenlijst een vrij groot bereik heeft en per instelling en opleiding wordt afgenomen, wordt dit als een goede indicator gezien van de kwaliteit van een opleiding. In het voortgezet onderwijs staan de jaarstukken nog in de kinderschoenen, maar de respondenten zien over het algemeen wel mogelijkheden om de perceptie van leerlingen op een aantal punten terug te laten komen door de uitkomsten van de vragenlijsten uitgezet door het bestuur mee te nemen in de jaarstukken en dus in de primaire detectie. *"BVE instellingen zijn wettelijk verplicht om de tevredenheidsmetingen mee te nemen in hun jaarverslag. Dit gebeurt ook steeds structureler. Daarom zou je het kunnen scharen onder de jaarstukken en kunnen de eigen tevredenheidsonderzoeken wel meegenomen worden bij het bepalen van de risico's"* (Analist BVE). Het LAKS zet een vergelijkbare monitor uit als het JOB. Zij denken dat dit een geschikte monitor is om de perceptie van leerlingen op het onderwijs van hun instelling te duiden. *"Door de LAKS monitor of vensters mee te nemen, dan hoef je niet gelijk met leerlingen in gesprek. Maar door die tevredenheidsenquête mee te nemen, geef je ook leerlingen en ouders een kleine stem in de bepaling of een school in eerst instantie voldoet is of niet"* (Interview LAKS).

Leerlingen kunnen participeren en meegenomen worden in de risico analyse. De signalenbox geeft mogelijkheden om aan leerlingen en andere betrokkenen om signalen te geven. Deze box is echter niet structureel en betrouwbaar. Daarbij is de route nog niet geoptimaliseerd zowel intern (van een binnengekomen signaal tot de uitwerking) als extern (leerlingen lijken de signalenroute van de inspectie nog niet optimaal te vinden).

In de jaarstukken kan de participatie van leerlingen worden opgenomen, doordat scholen zelf vragenlijsten uitzetten en hierover rapporteren. De inspectie kan er op aansturen dat scholen dit doen. De jaarstukken geproduceerd door de scholen van het voortgezet onderwijs zijn op dit moment nog van lage kwaliteit.

Naast de risicoanalyse verricht de inspectie schoolonderzoeken. Het volgende zal de huidige werkwijze in het kader van de schoolonderzoeken bespreken.

Leerlingengesprekken

Tijdens inspectieonderzoeken participeren leerlingen direct in het toezicht doordat er gesproken wordt met (een selectie van) leerlingen. Verder spelen leerlingen een rol doordat inspecteurs lessen observeren, daarin spelen leerlingen een belangrijke rol. Dit wordt echter niet gezien als participatie in het toezicht, omdat de leerlingen gewoon hun dagelijkse lessen volgen. Dit hoofdstuk behandelt de leerlingengesprekken. Dit zijn de gesprekken die tijdens onderzoeken gevoerd worden met leerlingen.

Leerlingengesprek als methode

De leerlingen vinden een leerlingengesprek de beste methode om te participeren. Ze zien het als een goede manier omdat een gesprek de mogelijkheid biedt om toelichting te geven, om hun mening te onderbouwen. De scholieren denken dat ze een redelijke afspiegeling zijn van de school. Toch wordt aangegeven dat een vragenlijst de kans biedt iedereen een stem te geven. *"Als je echt een beeld van de hele school wilt, moet je iedereen bevragen"* (leerlingengesprek I). Het LAKS vindt leerlingengesprekken een goede manier om diepgang

te kunnen verkrijgen achter de informatie, die uit vragenlijsten is gekomen. Omdat landelijke, gestandaardiseerde vragenlijsten niet de mogelijkheid bieden om open antwoorden te geven.

De schoolleiders snappen waarom inspecteurs met leerlingen in gesprek willen gaan en zij denken dat de leerlingen een goede bron van informatie kunnen zijn voor de inspectie. Om nog betere informatie uit de gesprekken te halen wordt aangehaald dat het opsplitsen van de gesprekken tussen onderbouw en bovenbouw tot betere en specifieke informatie zou kunnen leiden. Doordat leerlingen meer weten van de klassen waarin ze zelf zitten en doordat de leerlingen in de lagere klassen dan opener zouden durven te spreken. (Schoolleider I,II)

Op een van de respondenten binnen de inspectie na, ziet iedereen de meerwaarde van de leerlingengesprekken in en wordt het gezien als de meest effectieve manier om informatie te verzamelen uit deze doelgroep. *“Ik vind de gesprekken met leerlingen onmisbaar”* (Inspecteur II). Gesprekken bieden de mogelijkheid om door te vragen en diepgang te bereiken. Daarbij bieden gesprekken de mogelijkheid om af te wijken van een standaard vragenlijst om zo verworven informatie te testen. De inspecteur, die gesprekken niet effectief vindt, zegt dit omdat de gesprekken niet per se de globale mening van de school weergeeft. *“Nu vertrouwen we ons oordeel vooral toe op ons gevoel als we op een school zijn en het gesprek met zes leerlingen. Maar ik zie dat geen meerwaarde hebben boven het gebruik van enquêtegegevens”* (Inspecteur V).

Men relativeert de waarde van gesprekken doordat de betrouwbaarheid van de gegevens twijfelachtig gevonden wordt. Dit komt door de selectiewijze van de leerlingen. Hierover in het volgende hoofdstuk meer. Daarbij geeft men aan dat de kleine selectie van leerlingen niet per se spreekt voor de gehele school. *“Niet omdat ik die paar leerlingen niet interessant vind, natuurlijk zijn zij interessant, maar dan gaat het maar om 5 of 6 meningen. Ze weten heel vaak niet dat ze voor een achterban spreken en zo ja, hoe”* (Inspecteur III). Een oplossing hiervan wordt niet gezien in het spreken met meer leerlingen, want ook die leerlingen spreken meer over hun eigen ervaringen en percepties dan die van de gehele school.

De leerlingengesprekken worden niet geëvalueerd door de Inspectie van het Onderwijs. *“Bij mijn weten hebben we nooit geëvalueerd hoe wij of de leerlingen de gesprekken ervaren die wij met hen voeren. Overigens voeren wij die gesprekken al jaren zonder dat dit gesprek als bron van onderzoek ter discussie staat. Het voldoet dus”* (Programmamanager II). De inspectie voert audits uit bij de inspecteurs om te bezien of de werkwijze van de inspectie juist wordt uitgevoerd en of in vergelijkbare situaties dezelfde oordelen geveld worden. Op de vraag of in deze audits ook de leerlingengesprekken meegenomen worden, wordt het volgende op geantwoord: *“Wij kijken alleen of de voorschriften uit de werkwijzer gevolgd worden. In onze observatie VO zat alleen het bestuursgesprek”* (Auditor). De toezichtdirecteur geeft aan dat dit komt omdat de nadruk de laatste jaren met name heeft gelegen op de besturen. Zij hebben een belangrijkere rol gekregen in het onderwijsveld en hier heeft de inspectie op ingespeeld. Wel betreurt de directeur dit ten zeerste en vindt ook de gesprekken met leerlingen van groot belang. De directeur en enkele andere inspecteurs denken zelfs dat de gesprekken met de leerlingen dermate waardevol zijn, dat ze een andere rol zouden moeten verkrijgen tijdens een inspectieonderzoek. In de sector BVE zijn de deelnemersgesprekken naar het begin van de dag verplaatst. Het confrontatiemodel wordt dit genoemd. Het wordt zo genoemd omdat de informatie allereerst door de gebruikers van de instelling wordt vergeven. Dit is vaak kritische informatie en geeft confronterende informatie.

Die informatie wordt gecheckt bij de verzorgers van dat onderwijs, de docenten. Ook zij kunnen erg kritisch zijn op het beleid en keuzes die gemaakt worden, maar relativiseren wat informatie van de leerlingen/ deelnemers. De gevonden informatie wordt gecheckt bij de schoolleiding/bestuur. Op die manier wordt niet alleen informatie gecheckt bij de klanten, maar hebben ze ook invloed op de inhoud van de informatie. De sprekers van het BVE stellen dat de gebruikers zeer goed de vinger op de zere plek kunnen leggen en dat hun informatie zelfs als kompas kan dienen voor de rest van de onderzoeksdag. De informatie wordt dan meer gezien als basis en de rest van de dag wordt hun informatie geverifieerd en gefalsificeerd. *“Dat zouden we in het VO ook wel kunnen doen, ik begrijp het eigenlijk heel goed. We beginnen in het VO het gesprek met de schoolleiding, dus met de verzorgers van het onderwijs in plaats van met de gebruikers. Dat is toch raar?”* (Inspecteur VI)

In plaats van andersom, zoals het nu gaat: de lesobservaties en de gesprekken met de aanbieders en verzorgers van het onderwijs vormen de basis, de leerlingen kunnen deze informatie bevestigen of niet. Wanneer informatie slechts geverifieerd wordt, kunnen de leerlingen lastiger andere onderwerpen aan het licht brengen. Sommige inspecteurs geven aan dat hiermee de observaties die leerlingen doen meer gewaardeerd worden.

Echter, de andere medewerkers vinden de huidige werkwijze beter. Dat de leerlingengesprekken juist verifiëren en falsificeren. Dan hebben de inspecteurs de kans om op basis van verschillende informatie een objectief beeld op te bouwen en met kennis een dergelijk gesprek in te gaan. Zodat bijvoorbeeld opvallende zaken tijdens de lesobservaties getoetst kunnen worden bij de leerlingen. Dan worden de eigen observaties van de inspecteurs belangrijker en kunnen de leerlingen die hypothesen bevestigen of breken. Andersom worden de observaties van leerlingen belangrijker en kunnen de observaties van de inspecteur dit bevestigen of breken.

Leerlingengesprekken worden dus als de meest effectieve methode gezien door de verschillende respondenten. Omdat op die manier de gewenste informatie niet al van te voren bepaald hoeft te zijn, zoals bij een vragenlijst. Daarnaast kunnen gesprekken tot diepgang leiden. De invloed van de leerlingen zou vergroot kunnen worden door de gesprekken aan het begin van de dag te plaatsen, de meningen of dit wenselijk is, zijn verdeeld.

Benadering leerlingen

De benadering van leerlingen gaat over de wijze waarop de leerlingen geselecteerd zijn om deel te nemen aan het gesprek met de inspecteurs. Op dit moment is die selectie van leerlingen aan de school. Andere opties zijn het at random selecteren van scholieren, voor een optimaal representatief beeld. Of het laten opgeven van scholieren, zodat de meest gemotiveerde scholieren zich aanmelden.

De LAKS-bestuurders vinden de huidige methode hilarisch. *“Mogen scholen echt zelf de leerlingen aanwijzen? Nou het eerste wat ik zou veranderen is dat het bestuur of de directie van de school mag kiezen.. want die halen sowieso de echte criticus eruit, haha.”* Zij vinden het meer betrouwbaar als de inspectie zelf de leerlingen selecteert, at random. Het laten opgeven van leerlingen lijkt ze minder goed, omdat uit hun LAKS monitor is gebleken dat vooral ouderejaars interesse hebben in inspraak. Daardoor zijn ze bang dat brugklassers minder snel mee durven te doen, als ook ouderejaars leerlingen in een groepsgesprek

betrokken zijn. De leerlingen, met wie is gesproken n.a.v. een leerlingengesprek, vinden niet dat er iets mis is met de wijze waarop zij zijn benaderd. En geven aan dat het van belang is door wie ze zijn benaderd, in hun geval door de “*toffe*” schoolleider of afdelingsleider. Het laten opgeven door leerlingen vinden ze een gevaarlijke methode, omdat ze denken dat leerlingen de mogelijkheid van het opgeven misbruiken. Ondanks het feit dat de leerlingen allen gemotiveerd werden door de schoolleiders om te participeren, vinden de schoolleiders deze manier zelf maar niets. Beide respondenten hebben het idee dat deze manier van participeren afbreuk doet aan de transparantie van de informatie en daarmee aan de betrouwbaarheid. Daarbij geeft het zelf mogen uitkiezen van de leerlingen een dilemma aan de schoolbestuurders. At random kiezen, wordt als een goede oplossing gezien. “*Je onttrekt het bestuur ook een dilemma, natuurlijk. Moet je nu je meest kritische leerlingen of juist de wat zwijgzamere of de meest gemiddelde kiezen... en wat doen andere scholen?*” (Schoolleider I)

Aan de inspecteurs/ medewerkers is gevraagd: *wat vindt u van de leerlingengesprekken?* Het antwoord is in bijna in alle gesprekken van dezelfde aard: *zeer nuttig en interessant, alleen je moet wel realiseren dat de leerlingen door het bestuur worden aangewezen.* Toch zijn de medewerkers erg verdeeld of dit problematisch is of niet. Omdat andere mogelijkheden ook niet per se optimaal zijn.

Eén inspecteur ziet de beste methode in het op laten geven van de leerlingen. Het voordeel is dan dat leerlingen informatie willen geven, en er dus opener voor staan om te praten. Het risico van informatie moeten trekken uit leerlingen wordt dan geminimaliseerd en leerlingen “*met het gezicht op onweer*” zitten er niet langer bij. (Inspecteur VI) Nadelen van het laten opgeven zijn er ook. Zoals de angst dat er niet genoeg leerlingen mee willen werken, wat kan leiden tot een tekort aan informatie. Daarnaast wordt de informatie niet per se meer betrouwbaar door de leerlingen zichzelf op te laten geven. Dit kan namelijk ook juist de positieve of juist de kritische leerlingen uit de tent lokken om mee te doen. Betrouwbaarheid van informatie en daarmee het hebben van een representatieve groep wordt als erg belangrijk gewaardeerd door de inspecteurs, iedere medewerker noemt dit als een belangrijk punt.

In het kader van die overweging lijkt at random selecteren meer geschikt. Iedere inspecteur ziet hier meerwaarde van in, omdat het de betrouwbaarheid van de bevindingen zou verhogen, doordat representatief gekozen wordt. “*En ik denk dat het at random het meest representatief is, het minst bediscussieerd kan worden als het gaat om de uitkomsten*” (Analist BVE). Daarnaast kan at random kiezen ervoor zorgen dat de gesprekken niet van te voren geoefend worden. “*Ik vroeg een keer aan de leerlingen hoe ze het gesprek vonden, toen zeiden ze: nou stuk plezieriger dan toen we het vorige week zaten te oefenen met onze leraar*” (Projectleider). Binnen het BVE bevalt de methode van de deelnemers at random kiezen tot nu toe goed. Nadelen van at random kiezen ziet men ook. Zo wordt het risico genoemd dat er slechts zwijgzame mensen worden uitgepikt. Wat de informatievoorziening niet ten goede komt. “*Je moet oppassen voor at random kiezen van je gesprekspartner. Het kan zo maar zijn dat ze niet kunnen of willen praten*” (Bijeenkomst inspectietop).

Iedere medewerker ziet wel voordelen van het at random kiezen, toch vindt een kleine meerderheid van de medewerkers deze voordelen niet opwegen tegen de huidige werkwijze. Voornamelijk de praktische reden is doorslaggevend hierin. “*Organisatorisch is dat wel*

praktisch. Anders moet je zeggen die en die en die, maar je moet gewoon een beetje vertrouwen op de directie dat zij ook goede leerlingen uitzoekt” (Inspecteur IV). *“Nou het is gewoon heel praktisch, he. Dat je op de school arriveert en het is geregeld”* (Toezichtdirecteur).

Kort gezegd, vinden leerlingen het selecteren door de school de beste optie. Hierbij kan in overweging genomen worden, dat zij voor het gesprek zijn geselecteerd. De schoolleiders willen liever niet aan hoeven wijzen, want het leidt tot een dilemma. De inspectiemedewerkers zijn verdeeld. Ze zien allen de meerwaarde van at random kiezen, maar vinden de voordelen niet allen doorslaggevend ten opzichte van de school laten kiezen. Het laten opgeven van leerlingen wordt door slechts een respondent als beste optie gezien.

Vaardigheden inspecteurs

Een leerlingengesprek is afhankelijk van zowel de leerlingen als van de inspecteurs. In dit onderdeel staat centraal hoe de respondenten denken over de (ideale) vaardigheden van inspecteurs in een gesprek met leerlingen.

“Hoe lang blijf je met jezelf praten als organisatie. Het praten met de buitenwereld herinnert je daar altijd aan. Men is binnen de Inspectie van het Onderwijs wel heel erg in hun eigen taal en duiding van hun eigen wereld bezig. Op die manier wordt het moeilijk te praten met betrokkenen die minder in de materie zitten” (Bijeenkomst ontwerpatelier).

Een leerlingengesprek is van korte duur, zo rond een half uur wordt ervoor gerekend. Hoe kan in die korte tijd de beste informatie worden vergaard? Communicatie en houding worden door alle respondenten als kern gezien van een gesprek. De houding, die een inspecteur idealiter aanneemt is een open houding. De leerlingen bedoelen hiermee dat de inspecteur zich kan inleven in hun wereld. Ze dienen ook serieus genomen te worden, want ze voeren toch een enigszins gelijkwaardig gesprek. *“De inspecteur wil op dat moment informatie van ons”* (Leerlingengesprek 1). Het LAKS vindt een autoritaire houding daardoor een doodzonde. Een andere slechte eigenschap vinden de leerlingen het als de inspecteur het woord niet over kan geven aan de leerlingen. De schoolleiders denken dat inspecteurs moeten leren op het niveau van een leerling te kunnen spreken.

“Gespreksvaardigheden zijn op een dag van onderzoek gewoon heel belangrijk, niet alleen met de leerlingen, maar ook in gesprek met het bestuur” (Inspecteur IV). Van de inspecteurs verwachten de medewerkers dan ook dat een inspecteur weet welke doelgroep hij of zij voor zich heeft. Een effectieve houding wordt gezien in een open houding, die mensen uitnodigt te spreken. Men beticht elkaar ervan dat een valkuil bij gesprekken nog wel eens kan zijn dat inspecteurs een belerende houding aannemen. *“Je hebt voorbeelden dat er inspecteurs grote tijd van het gesprek aan het woord zijn, daar zit alleen niet de informatie van die school. Inspecteurs hebben toch de neiging belerend te vertellen, terwijl je doet een vraaggesprek om zo veel mogelijk te weten te komen. Dus je moet ontvangen en niet te veel zenden. En ja, daarin zit veel kwaliteitsverschil tussen de inspecteurs”* (Inspecteur IV).

Kortom, een open houding wordt gewaardeerd. Een houding die leerlingen uitnodigt hun verhaal te vertellen. Slechte vaardigheden van inspecteurs zijn het aannemen van een belerende en autoritaire houding.

Test: aangepaste inrichting van de leerlingengesprekken

Door middel van observaties tijdens drie leerlingengesprekken op drie verschillende scholen is de volgende test uitgevoerd.

- Allereerst wordt de kwaliteit van de leerlingengesprekken geëvalueerd. Door de gespreksvaardigheden van de leerlingen en de inspecteur te onderzoeken.
- Daarnaast is hierbij sprake van een test doordat is geprobeerd de werkwijze van de inspectie ietwat te veranderen. Doordat leerlingen in plaats van aangewezen worden door het bestuur de mogelijkheid verkrijgen zichzelf vrijwillig op te geven. Hier gaat de assumptie aan vooraf dat wanneer leerlingen zichzelf opgeven, zij meer gemotiveerd zijn om te spreken. Dit zou effecten kunnen hebben op de informatievoorziening. Daarnaast is gevraagd de leerlingen voor te bereiden, middels vier stellingen over de kwaliteit van het onderwijs. Deze stellingen zijn tot stand gekomen door de inspecteurs te vragen welke onderwerpen het meest belangrijk zijn tijdens de gesprekken. Ze zijn eenvoudig geformuleerd, zodat ook de lagere leerniveaus de strekking kunnen begrijpen.
 - Ik ga met plezier naar school
 - Als ik een probleem heb, dan word ik geholpen
 - Ik voel me veilig op school
 - De leraren geven goede lessen

Evaluatie van de test:

Deel 1

De wijze waarop de gesprekken verlopen, hangt af van twee factoren. De motivatie van leerlingen om informatie te geven en de houding die de inspecteurs aannemen. De motivatie van de leerlingen van de tweede school was opvallend, zij wilden graag spreken en de leerlingen spraken in volzinnen. Zij konden hun punt onderbouwen, door middel van argumenten. De andere twee leerlingengesprekken verliepen moeizamer, doordat de leerlingen een terughoudende houding aannamen.

De inspecteurs hadden alle drie een andere aanpak en namen een andere houding aan. De inspecteurs zijn allen van een zelfde leeftijdscategorie, en zijn alle drie meer dan vijf jaar werkzaam binnen de Inspectie van het Onderwijs. De houding van de inspecteurs was niet per se bepalend in hoeverre leerlingen wilden spreken. Want de inspecteur die op papier het heel goed deed, haalde niet per se het meest uit de leerlingen. Deze inspecteur had een open houding, maakte grapjes en zorgde ervoor dat de leerlingen spraken. De tweede inspecteur had een belerende houding, door bijvoorbeeld de leerlingen (van het vmbo B) te vragen wie de minister van OCW is en zeer veel zelf het woord te nemen om alle vragen uitgebreid toe te lichten. De derde inspecteur kreeg een moeilijke groep leerlingen, als de leerlingen al spraken was dit zo zacht dat de informatie alsnog in het luchtledige eindigde. De inspecteur trachtte eerst door middel van toelichting van de vragen informatie los te krijgen, maar op een

gegeven moment leek de inspecteur het op te geven en enkel nog gesloten vragen te stellen: zodat er in ieder geval een antwoord kwam. (Observaties leerlingengesprekken I,II,III)

De inspecteurs hebben zeer veel invloed op welke informatie geleverd wordt, want de leerlingen zaten allen in een afwachtende houding om vragen te beantwoorden en niet om zelf zaken aan te dragen. De leerlingen bepalen echter grotendeels hoeveel informatie wordt geleverd. Hoewel het natuurlijk uitmaakt of een inspecteur de leerlingen dan ook daadwerkelijk aan het woord laat.

	School 1	School 2	School 3
Houding inspecteur	Open, grapjes makend	Belerend, afstand	Vriendelijk
Houding leerlingen	Zenuwachtig, geïnteresseerd	Actief, ontspannen	Afwachtend, Terughoudend
Aan het woord: inspecteur	Korte inleiding, daarna slechts voor korte, prikkelende vragen: 1/5 van het gesprek	Veel aan het woord, meer dan de helft van de tijd. Laat leerlingen niet altijd uitspreken	Inleiding, veel aan het woord, maar doet veel pogingen het woord over te geven aan leerlingen
Aan het woord: leerlingen	Valt af en toe een stilte, maar veel tijd leerlingen in gesprek	Minder dan de helft van de tijd, maar geen stiltes, leerlingen wilden graag spreken	Weinig aan het woord, moet er uitgetrokken worden
Behandelde onderwerpen	Begeleiding, de kwaliteit van de lessen en het personeel, de sfeer, spijbelen/regels, beoordeling school	Impliciet de stellingen, lessen, beoordeling school, wat anders moet en de relaties van leerlingen onderling	Expliciet de stellingen, het reglement van de school, de veiligheid van de school, de lessen, en kort het kantinevoedsel
Leerlingen benaderd voor gesprek	Net gevraagd door docenten	Gevraagd door afdelingsleider	Persoonlijke brief van schoolleider

Figuur 9: Schematische weergave observaties leerlingengesprekken

De uitkomsten van het eerste deel van de test:

De inspecteurs hadden alle drie een andere aanpak wat betreft de gesprekstechnieken en de houding, die aangenomen werd. De inspecteurs zijn zeer bepalend in de onderwerpen die worden behandeld, want de leerlingen komen neutraal het gesprek binnen. Actieve leerlingen

bevorderen het gesprek en de hoeveelheid informatie die gegeven wordt. Omdat de vragen minder gesloten gesteld hoeven te worden. Er is dan meer sprake van een gesprek, wat ertoe leidt dat de leerlingen daadwerkelijk vertellen, in plaats van dat de inspecteur informatie moet gaan “trekken”. De belerende houding van de tweede inspecteur heeft er niet toe geleid dat minder informatie vergaard werd dan in de andere gesprekken. De leerlingen wilden alsnog veel vertellen. Wel hadden met name deze leerlingen kritiek op de vaardigheden van de inspecteur, na afloop. Zij vonden het jammer dat de inspecteur meer aan het woord was dan zij.

Deel 2

De aangepaste leerlingengesprekken- test is niet gelopen zoals gewenst. Doordat de schoolleiders, waarschijnlijk de brief met de vraag of ze leerlingen zich wilden op laten geven niet goed geïnterpreteerd hebben. Er is sprake geweest van direct emailcontact met de schoolleiders. Helaas, zijn de leerlingen alsnog benaderd door het bestuur of de school.

De stellingen zijn wel naar de leerlingen gegaan. Het is interessant te bezien dat de schoolleiders hier geen van beide heil in zagen. De schoolleiders hebben de stellingen dan ook niet lang van te voren aan de leerlingen voorgelegd en niet benadrukt dat het interessant is deze goed door te nemen. Uit deze observaties is te concluderen dat de schoolleiders een belangrijke spil zijn in het contact tussen leerlingen en inspectie. Zij zijn de schakel hiertussen en heldere communicatie is van belang.

Daarnaast is deze test uitgevoerd met vmbo B leerlingen, dit is qua leer- en ontwikkelniveau de laagste leerweg van het vmbo. Het omgaan met stellingen en hierbij voor- en tegenargumenten bedenken lijkt niet besteed aan deze leergroep. De leerlingen geven aan niet van lezen te houden, als het niet hoeft. De schoolleiders denken dat heldere vragen, voornamelijk op een vmbo- school, beter werkt.

Of het opgeven van leerlingen beter werkt dan het laten kiezen door het bestuur is niet gebleken. De leerlingen op iedere school zijn nu benaderd door iemand van de schoolleiding of via docenten. De schoolleiders geven aan gekozen te hebben voor de leerlingen: “ *omdat ze niet op hun mondje gevallen zijn*”, dit klopte zeker op de tweede school.

Het voorbereiden van leerlingen middels stellingen is te veel gevraagd voor de leerlingen, met wie deze test is uitgevoerd. De schoolleiders denken dat korte, heldere vragen meer informatie opleveren dan leerlingen voors- en tegens af laten wegen.

Vragenlijsten als participatiemethode

De leerlingengesprekken zijn niet de enige methode om informatie van leerlingen te verkrijgen. Veel inspecteurs geven aan de uitkomsten van vragenlijsten interessante informatie te vinden. Inspecteurs zouden het interessant vinden om eerst uitkomsten van vragenlijsten te bezien, zodat op de uitschieters in een gesprek doorgevraagd kan worden. “*Ik denk dat de beste manier is eerst een enquête afnemen onder veel stakeholders en dan een diepte-interview (de leerlingengesprekken) de beste informatie geeft*” (Inspecteur I). Deze methode is niet getest onder leerlingen. De mogelijkheid van vragenlijsten, zowel vragenlijsten door het onderwijsveld of door de inspectie zijn geëxploreerd middels de percepties van de respondenten. In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe tegen een eigen

vragenlijst vanuit inspectie naar leerlingen wordt aangekeken. De mogelijkheid van vragenlijsten indirect in het toezicht betrekken, komt ook aan bod in dit hoofdstuk.

Vragenlijst uitgezet door inspectie

In het projectplan *ouders- en leerlingenparticipatie* (Inspectie van het Onderwijs, 2011a) wordt voorgesteld in navolging van de Engelse inspectie een vragenlijst uit te zetten naar leerlingen en ouders. Het managementteam heeft hierop kort, maar krachtig gereageerd: “*Het uitzetten van vragenlijsten is niet gewenst*” (Inspectie van het Onderwijs, 2011d).

In het buitenland, met name onderwijsinspecties uit de verschillende landen van Groot-Brittannië werken veel met vragenlijsten onder gebruikers van het onderwijs. De informatie van de gebruikers wordt daar als waardevol beschouwd en als leidraad van het onderzoek gezien. Het voordeel van een vragenlijst uitgezet door de Inspectie van het Onderwijs is dat de vragenlijsten eenduidig zijn en dus dat de uitkomsten van scholen met elkaar te vergelijken zijn. Daarnaast kan de inspectie kiezen welke vragen gesteld worden, waardoor de uitkomsten interessant zijn voor het toezicht. Bovendien is het een manier waarop iedereen betrokken kan worden binnen een bepaalde instelling, wat de moeilijkheden van selecteren verhelpt en iedereen de mogelijkheid tot een stem verschaft.

Toch wordt een directe vragenlijsten tussen inspectie en leerlingen niet als wenselijk ervaren, door de medewerkers. Verschillende redenen worden gegeven tegen het uitzetten van een directe vragenlijst tussen inspectie en de leerlingen. De eerste en meest aangedragen reden is dat er instanties in Nederland zijn, die deze informatie verzamelen én al willen delen. Hiermee hangt samen dat een directe vragenlijst zou leiden tot meer bevragingstlast en toezichtlast, zonder dat de meerwaarde hiervan echt wordt ingezien. Ten slotte denkt men dat ook binnen de inspectie niet de capaciteit bestaat om een enquête uit te zetten en mankracht in te zetten om de gegevens te analyseren.

Dus ondanks het feit dat bijna iedere medewerker de informatie uit vragenlijsten interessant vindt, en dit in het toezicht zou willen gebruiken, het zelf organiseren wordt niet als wenselijk beschouwd. Een uitzondering zien enkelen wel bij scholen, waar verschillende risico's bij spelen. Om meer informatie in te winnen, zouden gerichte vragenlijsten op bepaalde risico-onderwerpen uitgezet kunnen worden. Dit onderzoek beziet echter meer de globale onderzoeken (onderwijsverslag- onderzoeken). In die globale onderzoeken wordt meer heil gezien van het benutten van de informatie die het veld verzamelt en bereid is te delen.

Vensters voor Verantwoording of LAKS- monitor

Scholen en instellingen laten zelf veelal al vragenlijsten invullen door leerlingen, voornamelijk om het welbevinden te testen. De inspectie waardeert dit, maar kan er niet expliciet op sturen. “*Het is soort van verplicht, we kunnen ze tot niets verplichten. Maar de vraag is eigenlijk: hebt u zicht op het welbevinden van uw gebruikers? De vraag is eigenlijk fout, want het zou kunnen zijn dat het eigenlijk heel slecht gesteld is met de schoolleiding en dat ze hiervan weten, maar dan alsnog wordt die indicator voldoende, want ze hebben wel die enquête afgenomen. Wij laten in al onze indicatoren blijken dat we het heel belangrijk vinden dat ze dat periodiek meten. Maar als we dat belangrijk vinden, laten we dan ook zeggen dat het belangrijk is: wat ze meten en hoe ze die gegevens gebruiken en wat ze ermee doen? Dat lijkt me een belangrijke volgende stap*” (Inspecteur V).

Scholen zijn vrij in het gebruik van vragenlijsten om de tevredenheid van leerlingen te meten. Zo is het mogelijk om een eigen vragenlijst te ontwikkelen, maar er kan ook gebruik gemaakt worden van frames die bepaalde organisaties bieden. Zoals de LAKS-monitor⁴ of Vensters voor Verantwoording⁵ (VvV). Het is de bedoeling dat scholen dit uit zetten, en de uitkomsten gebruiken om de kwaliteit van de school te verbeteren.

De JOB-monitor wordt meegenomen in het toezicht van de sector BVE. Deze monitor is bekend onder de meeste werknemers van de inspectie. Alle sprekers die kennis hebben van de monitor staan ook achter het besluit de gegevens mee te nemen als informatiebron voor het toezicht. Waarmee een indicatie wordt gegeven dat de deelnemerstevredenheid interessant is als bron van informatie. De LAKS-monitor is veel minder bekend onder de medewerkers van de inspectie. Verklaringen voor het (nog) niet inzetten van de monitor in het toezicht, worden gezocht in het feit dat de LAKS monitor een klein bereik heeft in vergelijking met de JOB-monitor, wat komt omdat deze monitor nog maar sinds kort bestaat. Wel zijn de reacties over dergelijke vragenlijsten overwegend positief en men zou deze gegevens graag inzien voor op onderzoek uitgegaan wordt of in de jaarstukken om de primaire detectie mede op te baseren. Nadelen van vragenlijsten worden gezien in het idee dat de diepgang niet gevonden kan worden in vragenlijsten, de achtergrond ontbreekt. Daarbij wordt gesteld dat leerlingen de school altijd rond de 6.8 beoordelen, zij zouden de school niet kritisch genoeg beschouwen. Verder zouden de inspecteurs graag willen zien dat als vragenlijsten ingezet worden in het toezicht, dat ze gebenchmarkt zijn. *“Zover is het nog lang niet met zowel VvV als de LAKS-monitor”* (Inspecteur IV). Ten slotte worden er kritische noten gemaakt ten aanzien van de inzet van externe vragenlijsten. Juist omdat de VO-raad en het LAKS helemaal niet gericht zijn op het externe toezicht, maar juist trachten het onderwijs van binnenuit te verbeteren. Hiermee ontstaat ook binnen de inspectie de angst dat een project voor de school, verpest wordt door de inspectie, doordat de stempel van toezicht erop gedrukt wordt. Hier wordt

⁴ De LAKS-monitor is een initiatief van de scholierenorganisatie het LAKS. De LAKS bestuurders geven aan dat het grote succes van de JOB-monitor reden is geweest om ook zelf een monitor uit te zetten. Het JOB en het LAKS waren ooit één organisatie. Het idee erachter is dat leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen bijdragen aan een verbetering van de onderwijskwaliteit. *“Leerlingen zijn de beste ervaringsdeskundigen als het gaat om onderwijs, vooral op hun eigen school. Toch wordt er lang niet altijd om hun mening gevraagd. Met de LAKS-Monitor wil het LAKS hier verandering in brengen”* (LAKS, 2011). De inhoud van de LAKS monitor is te vinden in de bijlagen. De LAKS-monitor wordt per instelling uitgezet en had in het jaar 2009 een bereik van 60.000 leerlingen, verdeeld over 130 scholen (LAKS monitor, 2011). De bestuurder van het LAKS geven aan dat dit al een redelijke populatie is, maar dat het bereik nog ver kan groeien, aangezien nu nog geen 1/10 van alle scholieren is bereikt. (Interview LAKS)

⁵ De VO-raad heeft het project Vensters voor Verantwoording (VvV) opgericht met als doel dat scholen zichzelf verantwoorden. Op basis van verschillende indicatoren kunnen scholen zich vergelijken met het landelijk gemiddelde en kunnen de leerlingen en hun ouders inzicht krijgen in de kwaliteit van de school (VO-raad, 2011). Een van de indicatoren is tevredenheid onder leerlingen en een tevredenheidsmeting onder hun ouders. Op dit moment hebben 90 % van de scholen te kennen gegeven mee te doen aan het project en 41% van de scholen heeft alle indicatoren inmiddels ingevuld (VO-raad, 2011). De resultaten van de scholen zijn sinds februari 2011 te vinden op schoolvo.nl. De vragenlijst, afgenomen onder leerlingen, is te vinden in de bijlagen. Het LAKS heeft in de LAKS-monitor de vijftien vragen van VvV meegenomen. Zodat scholen niet én de LAKS-monitor én de VvV vragenlijst hoeven voor te leggen aan de leerlingen.

tegenin gebracht dat het vervelend is voor scholen als ze alles op orde hebben, maar de inspectie doet er niets mee. *“Ik denk wel dat scholen er echt gallisch van worden dat ze alle moeite doen om Vensters op orde te krijgen en dat er dan een inspecteur binnenkomt die zegt: sluit alle ramen van vensters maar weer, ik ga mijn eigen gang”* (Inspecteur V).

De leerlingen geven geen voorkeur voor een vragenlijst, als het uiteindelijk maar leidt tot een goede kwaliteit van het onderwijs en als ze maar niet te lang en moeilijk zijn. De schoolleiders zien graag dat de inspectie niet zelf nog een vragenlijst uitzet. Maar de moeite van de schoolleiders respecteert en de eigen gegevens meeneemt. Eén schoolleiders verantwoordt zich via VvV, maar is nog wel op zoek naar een andere tevredenheidsmeting. Vensters vindt hij te kort en niet uitdagend. De andere schoolleiders heeft nog niet van beide frames gehoord en zet zelf gefabriceerde lijsten uit. De uitkomsten wil hij graag delen met de inspectie, maar dit heeft hij niet gedeeld omdat hier niet naar is gevraagd. (Schoolleider II) De schoolleiders willen de informatie van leerlingen en de participatie dichtbij houden, onder het mom van binnen de school dient kwaliteit te ontstaan.

De bestuursleden van het LAKS denken dat de inspectie absoluut wat kan met de uitkomsten van de vragenlijsten. Ze zien een voordeel in een soort samenwerkingsverband tussen leerlingen en inspectie, zodat leerlingen sterker staan in het verbeteren van het onderwijs van onderaf. Aan de andere kant denken ze dat leerlingen de vragenlijst wel willen invullen, maar niet de moeite zullen en willen ondernemen om ook daadwerkelijk te gaan sturen op de kwaliteitsverbetering: *“voor veel leerlingen is het al te veel moeite om de uitkomsten na te zoeken, te veel stappen. Veel denken toch al snel: oh laat maar..”*

Op de vraag aan de LAKS bestuurders hoe het komt dat de JOB monitor een groter bereik heeft dan de LAKS monitor is het antwoord verassend, *“dat komt denk ik ook doordat de inspectie aanstuurt op MBO's om de monitor in te vullen. Instellingen hebben toch de neiging te luisteren naar de inspectie. Dus eigenlijk moeten zij ook meer sturen op de LAKS monitor”* (Interview LAKS). De inspecteur, die de resultaten van de LAKS monitor wel eens heeft gepresenteerd binnen de inspectie geeft aan dat het wel gek is, dat de landelijke trends wel besproken zijn als resultaten. Maar de LAKS-monitor wordt niet op het niveau per instelling meegenomen. *“Per school kon je wel zien hoe ze scoorden. En eigenlijk hebben we daar niets mee gedaan. (.) Dat is heel gek. Maar dat geeft aan dat kennelijk leerlingen nog niet zo belangrijk worden gevonden als stakeholders of inbreng hebben die van betekenis kan zijn voor een oordeel van de school* (Inspecteur IV).

In de tweede bijlage is een schema te zien met daarin de belangrijkste onderwerpen, waarop leerlingen een bijdrage kunnen leveren als informatiebron. Daarnaast zijn de methoden, meegenomen die door de respondenten als het meest effectief zijn weergegeven, namelijk de Vensters voor Verantwoording-, de LAKS vragenlijsten en de leerlingengesprekken. In het schema is te zien dat de vragenlijsten veel onderwerpen al deels beantwoorden. De gesprekken zijn met name een aanvulling doordat er open vragen kunnen worden gesteld. Deze kunnen niet gesteld worden in grote, gestandaardiseerde vragenlijsten. Leerlingen bieden informatie over de tevredenheid van een school, de veiligheid, het ongeoorloofde verzuim, uitval van lessen, de zorgvraagstukken in een school en de leerprocessen, door de lessen en de leraren te beoordelen. Bepaalde onderwerpen zijn niet teruggekomen in de

gesprekken, wegens tijdgebrek en omdat op die onderwerpen tot dusver geen risico's waren gedetecteerd. Vragenlijsten behandelen bijna ieder onderwerp en kan dus een goede aanvulling bieden op de informatievoorziening, naast gesprekken.

De voorbereiden van participatie

De meest voor de hand liggende methoden zijn benoemd. De vraag is echter of er nog een stap vooraf gaat aan die methoden. Moeten leerlingen überhaupt voorbereid worden voorafgaand aan een enquête of gesprek en zo ja, op welke wijze?

De Engelse Inspectie van het Onderwijs, Ofsted, stuurt met de vragenlijst die ze afnemen een klein en leesbaar informatiepakketje over de inspectie. Zodat men begrijpt waarom ze die vragenlijst invullen en hierdoor de context van de vragen kunnen duiden en minder snel bias ontstaat in de antwoorden. Iedere respondent ziet winst in het voorbereiden van leerlingen op de gesprekken of mogelijkere wijs het invullen van een vragenlijst.

Een mogelijke manier, die men waardeert, zou kunnen zijn dat alle leerlingen in de school een klein informatieblaadje krijgen, via de email bijvoorbeeld. Dit zou niet echt gevolgen hebben voor de toezichtlast voor een school, denkt men. Een ander voordeel zou kunnen zijn dat wanneer men voorbereid is op de komst van de inspectie, men uitgedaagd wordt het rapport van de inspecteur te lezen, aldus een inspecteur (VI).

Ook het LAKS denkt dat een informatiepakketje zou kunnen helpen, leesbaar en makkelijk Nederlands is wel een voorwaarde bij scholieren. *“Leerlingen hebben nu nog te weinig door wat ze allemaal kunnen betekenen. Want voor hun is het gewoon een enquête en zien ze het resultaat niet eens. Maar misschien als ze duidelijk inzicht verkrijgen in wat het hogere doel is: het waarom van die enquête of het gesprek. En dat je mening echt telt, dan helpt dat zeker”* (Interview LAKS).

De voordelen van voorbereiding bij een gesprek is dat de inspectie zich niet uitgebreid hoeft te introduceren. *“Dan kun je sneller overgaan op de kwaliteit van het onderwijs en minder op prietpraat”* (Inspecteur V). Alle inspecteurs en medewerkers zijn het hier wel mee eens. *“Eerst voorstellen, dat lijkt me logisch”* (Inspecteur II). Met name bij enquêtes is het van belang dat je goed uitlegt naar welke antwoorden je op zoek bent, stelt de programmamanager. *“Nu ligt ook sociale wenselijkheid op de loer. Het halen van je gram blijft ook een factor. Of de angst voor represailles. Dus je moet uitleggen waarom je de vragen eigenlijk stelt en men gerust stellen dat hier vertrouwelijk mee omgegaan wordt”* (Programmamanager).

De inspectie is zelf aan het onderzoeken of de voorbereiding aan inspectieonderzoek effectiever kan. In de huidige situatie komt er een map beschikbaar en die wordt doorgenomen door de inspecteurs. In die map zit voornamelijk het schoolplan, de opbrengstgegevens, jaarverslagen en uitkomsten uit eerder inspectieonderzoek. Dit gaat uitgebreid worden en de toezichtdirecteur geeft aan dat dit een uitstekend moment is om informatie, zoals de informatie uit de LAKS-monitor en VvV mee te nemen, als scholen dit beschikbaar hebben. *“Ja, het zijn uitstekende gegevens om ook informatie vanuit leerlingen te verkrijgen. Wij werken nu aan een betere voorbereiding van onderzoeken en daar zal dit ook in meegenomen worden!”* (Toezichtdirecteur)

Evaluatie van de huidige werkwijze

De risico- analyse gebruikt de input van leerlingen nu met name door hun cijfers te betrekken. De jaarstukken en de signalenroute staan nog in de kinderschoenen, maar hierin kunnen leerlingen indirect participeren.

Leerlingengesprekken worden als een effectieve methode gezien. Hoewel er vraagtekens gezet worden bij de selectiemethode, bij de gespreksvaardigheden van de inspecteurs en het tijdstip van de dag waarop de gesprekken gevoerd worden.

Vragenlijsten worden als een goede methode gezien, toch wordt een directe vragenlijst van inspectie naar leerlingen niet gewaardeerd. Voornamelijk omdat het alternatief van het gebruiken van de gegevens middels de LAKS-monitor en Vensters voor Verantwoording als een goed alternatief worden gezien.

5.3 Mogelijke andere methoden

Naast vragenlijsten en gesprekken zijn er andere mogelijke methoden om leerlingen te laten participeren. Niet alle mogelijkheden zullen in dit onderzoek worden behandeld, dat is niet haalbaar. De volgende methoden zullen worden behandeld omdat ze in een bepaalde mate leven binnen de Inspectie van het Onderwijs. Deze methoden zijn net als de vragenlijsten voorgelegd aan de respondenten, om een eerste idee te kunnen schetsen van hoe erover gedacht wordt.

Mogelijke andere methoden	Inloopuur
	Betrekken van inspraakorganen
	Lekeninspecteurs

Inloopuur:

In de sector BVE wordt op dit moment getest of een inloopuur bijdraagt aan de informatievoorziening van het toezicht. Een inloopuur houdt in dat een inspecteur een uur beschikbaar is om mee te praten voor eenieder binnen een school. Dit concept lijkt binnen het BVE na een beperkt aantal proefdagen geen groot succes te zijn. Op de eerste mbo- instelling was het inloopuur georganiseerd in de kamer van de directeur. Hier is geen persoon op afgekomen. Op de andere instellingen kwamen slechts enkele docenten aan, vaak met klachten en vragen. Aan de analist en de inspecteur van het BVE is gevraagd wat het doel van deze inloopuurtjes is. Het idee erachter is dat informatie tot de inspectie kan komen, die op de structurele wijze niet binnen kan komen. Zowel de inspecteur als de analist van het BVE geven aan dat er niet goed over nagedacht is welke informatie nog mist. Via de JOB en de deelnemersgesprekken komt al veel informatie binnen over hoe de deelnemers tegen de kwaliteit van het onderwijs aankijken. Via klachten en signalenlijnen is andere informatie al opgevangen en de cijfermatige informatie en beleidsmatige informatie wordt door het bestuur gerapporteerd. Welke informatie nog mist, weten beide heren niet zo goed. *“Dus je kunt je afvragen, wat voor informatie willen we eigenlijk nog?”* (Inspecteur BVE) De respondenten geven aan als voorlopige conclusies over deze vorm van participatie dat het een manier is van additionele informatie vergaren en de gelederen in de school extra mogelijkheden te bieden om hun stem te uiten. Echter, als de doelen niet duidelijk gesteld worden, is het slechts een extra tijdsinvestering. (Inspecteur en analist BVE)

Geen van de andere respondenten ziet veel heil in dit middel om invulling aan participatie te geven. Alleen wanneer inspecteurs het idee hebben veel informatie te missen in een verbetertraject zou het een mogelijkheid kunnen zijn dit in te zetten, denken enkele inspecteurs. Een inspecteur omschrijft dit idee zelfs als *kleuterachtigheid*. *“Je moet zo oppassen in ons vak dat je niet in de situatie komt dat je de signalen of de toevallige contacten jou te veel laat beïnvloeden. Het gaat om het grotere beeld.(..) En met inloopuurtjes komt er of niemand of de notoire klagers”* (Inspecteur V). De inspectie medewerkers waarschuwen er ook voor dat een inloopuurtje achterdochtig over kan komen richting het bestuur (Inspecteur II). De schoolleiders geven aan wel mee te willen werken, als dit van ze gevraagd zou worden, maar denken niet dat iemand er op af zal gaan. *“Ik zou een brief naar de ouders sturen dat ze gewoon daar naartoe kunnen. Dan kan de inspectie ook een beetje een gezicht krijgen. Ik weet alleen niet of er veel mensen komen”* (Schoolleider 1). De leerlingen geven aan de andere methoden te appreciëren. Ze zouden niet zo goed weten met welke informatie naar de inspecteur gegaan zou moeten. Bovendien wordt het niet als een laagdrempelige methode gezien. *“Daar komt niemand op af. Dan moet je ook wel echt lef hebben, dat vinden leerlingen veel te spannend”* (Interview LAKS).

Betrekken van inspraakorganen:

In het projectplan leerlingen- en ouderparticipatie wordt gesteld: *“Naast deze gesprekken (met leerlingen) zijn reguliere gesprekken met MR, LR of OR een optie”* (Inspectie van het Onderwijs, 2011a). De afkortingen staan voor de Medezeggenschapsraad, de leerlingenraad of de ondernemingsraad. Met name in de eerste twee raden zijn leerlingen vertegenwoordigd. De meningen zijn verdeeld op het punt van het mogelijk inzetten van de MR of LR. Die verdeeldheid komt door de trade-off tussen de extra informatie die deze organen kunnen vergeven enerzijds. Aan de andere kant wordt de medezeggenschapsraad vaak beschouwd als de vakbond van de school. De angst is dat als de inspectie zich daarmee gaat bemoeien dit kan gaan leiden tot een *“bestuurlijk mijnenveld”* (Projectleider).

Bij sommige inspecteurs is de additionele informatie van groter belang dan het mogelijke mijnenveld. Deze inspraakorganen zouden meer weten dan de gemiddelde scholier. Meer diepgang en heldere informatie wordt verwacht van de MR en de LR. Ook de schoolleiders vinden het geen probleem als met deze instituten wordt gesproken. *“Ik weet dat het op andere scholen nog wel eens een moeizame relatie kan zijn tussen bestuur en MR, maar dat hebben wij helemaal niet. Die ouder en leerling, dat is mijn klant. Omdat docenten nogal eens andere wensen hebben dan schoolleiding, he. Maar daar moet je ook tegen kunnen en eigenlijk kun je al weten wat ze gaan zeggen, als je een goede schoolleider bent, dan bespreek je dat soort zaken namelijk al. En een beetje kritiek is fijn, dat kun je ook weer meenemen en daar wordt je beter van. Maak gebruik van de talenten en de kennis die zo laag mogelijk in je organisatie zitten”* (Schoolleider 1). Ook het LAKS denkt dat veel kennis zit bij de MR van een school. *“Ze weten meer van het onderwijs. En ook dingen die die schoolbesturen misschien niet zo tegen een inspectie willen zeggen. Maar goed een school moet daar toch een beetje open in zijn”* (Interview LAKS).

Enkele medewerkers zien hier echter toch meer gevaar in. *“Maar leerlingenraad en MR zijn instituten van de school, de school moet daar iets mee. Daar moet je als inspectie ook niet tussen gaan zitten”* (Inspecteur IV). De angst dat scholen juist minder presteren na een bezoek van de onderwijsinspectie wordt aangedragen wanneer de inspectie de MR en LR inzet. *“Er*

is vaak strijd tussen MR en schoolleiders. Dus het kan wel gevaarlijk zijn om die erbij te betrekken. Het is al vaak gewoon een beetje oorlog tussen MR en schoolleiding. Je loopt gevaar. Want vooral als je weer weggaat he, dan moet de school beter worden en niet in een soort ellende brengen” (Inspecteur I).

Lekeninspecteurs:

In het projectplan ouder en leerlingenparticipatie wordt geopperd leerlingen letterlijk toe te laten zien. *“Om de dynamiek van een inspectiebezoek te veranderen, zou er een leerling- of ouderinspecteur als leek kunnen meegaan, liefst naar een andere school dan hun eigen. Zij kunnen met andere ogen naar een school en diens prestaties kijken dan een inspecteur. Met name als het gaat om het bepalen van excellentie wordt deze vorm interessant”* (Inspectie van het Onderwijs, 2011a). De meerwaarde van deze methode wordt gezien in het krijgen van een frisse blik op je toezicht. Daarnaast zouden de leken kunnen bijdragen door bijvoorbeeld de leerlingengesprekken te voeren, waardoor de afstand tussen de leerlingen en “inspecteur” wat kleiner wordt. *“De meeste inspecteurs zijn al jaren uit het onderwijs, of hebben er nooit ingezeten. Zij kunnen wel wat frisheid gebruiken”* (Inspecteur VI). Daarbij zien leerlingen meer impliciete zaken, denkt een inspecteur, dingen die inspecteurs niet meer zien. Dit kan extra diepgang leveren in de informatievoorziening. (Inspecteur IV)

Het merendeel van de respondenten vindt echter het idee wel erg leuk, maar niet vanuit het toezicht. Scholen zouden zelf zich open moeten stellen en beoordeeld laten worden door externe bronnen. Gesteld zou kunnen worden dat binnen de inspectie voornamelijk wordt gedacht dat de onderwijsinstellingen een frisse blik nodig hebben, meer dan de inspectie dat kan gebruiken op hun toezicht.

5.4 Conclusie

Vereisten:

De Inspectie van het Onderwijs kan niet aan alle vereisten van participatie voldoen. De invloeddeling met de leerlingen is nog beperkt. Waar de leerlingen een open informatiebron zijn, zijn de inspecteurs minder eerlijke fora. De afhankelijkheid tussen de twee groepen is aan beide zijden van het spectrum relatief klein. De meerwaarde van participatie wordt wel ingezien, voornamelijk als inhoudelijke verrijking, leerlingen doen veel observaties en kijken op een andere manier naar het onderwijs dan de verzorgers dat doen. De motivatie van leerlingen komt onder andere voort uit het idee dat het goed is om iets voor de school te doen. Daarnaast vinden leerlingen het leuk en belangrijk om hun mening te mogen geven. Saaiheid en verlegenheid zijn redenen om niet te participeren.

Methoden:

Leerlingengesprekken worden als waardevolle methode gezien. De huidige werkwijze is alleen nog niet optimaal verkend en geëvalueerd. In eerste instantie denkt men dat de werkwijze al volstaat. Men stelt echter een aantal zaken omtrent de leerlingengesprekken aan de kaak. Ten eerste wordt de betrouwbaarheid van de gesprekken lager gewaardeerd doordat de school de leerlingen mag selecteren. Alternatieven zouden het a-select uitzoeken van leerlingen kunnen zijn, of leerlingen zichzelf laten opgeven. At random selecteren kent de grootste voordelen. Daarbij wordt een confrontatiemodel voorgesteld om de

leerlingengesprekken een meer leidende positie te geven op een onderzoeksdag. Dit ziet niet iedere respondent als wenselijk.

De test wijst uit dat er sprake is van een verschil in de wijze waarop inspecteurs het gesprek voeren en de houding t.o.v. de leerlingen. De vaardigheden van de inspecteurs omtrent leerlingengesprekken verschilt. Een open houden wordt het meest gewaardeerd en een belerende, autoritaire houding wordt al valkuil aangeduid.

Een bepaalde voorbereiding van leerlingen alvorens een methode wordt gewaardeerd. Dat kan het proces van de gesprekken versnellen, denkt men.

Vragenlijsten worden over het algemeen als een goede eerste informatiebron beschouwd. Grofmazige informatie, waarbij de uitschieters een interessante voedingsbodem voor een gesprek kunnen zijn. Met name de vragenlijsten die het veld al afneemt, kunnen worden ingezet. In het schema (bijlage II) is te zien dat voornamelijk de LAKS-monitor veel vragen behelst, die een eerste aanzet geven in de beantwoording van de kwaliteitsindicatoren.

In de primaire detectie spelen leerlingen nu op hun cijfers na een marginale rol. De signalen zijn geen structurele bron, maar wel een uitlaatklep. Leerlingen weten deze route nog niet te vinden. De jaarstukken bieden mogelijkheden voor leerlingen, doordat er meer gekeken zou worden naar de uitkomsten van vragenlijsten als VvV en LAKS-monitor.

Andere methoden worden allen niet heel enthousiast ontvangen. Men kon overwegend nadelen bedenken tegenover de overige methoden. In het komende hoofdstuk is echter wel te lezen dat de inspectie een professionele bureaucratie is, waar veranderingen vaak traag gaan doordat de professionals neigen de oude gebruiken te willen behouden.

Verschillende methoden, met name onder aan de ladder zijn gepresenteerd. Mogelijkheden worden geboden. De volgende hoofdstukken verhouden zich hiertoe door te bezien of de organisatie die mogelijkheden kan vormgeven (hoofdstuk 6) en of dit past binnen het institutionele kader (hoofdstuk 7).

Hoofdstuk 6: Binnen welke organisatorische randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

De organisatie, die centraal staat in dit onderzoek is de Inspectie van het Onderwijs. Inmiddels is kennis gemaakt met de werkwijze van de inspectie in het algemeen en met betrekking tot leerlingenparticipatie. Echter, hoe er over leerlingenparticipatie (en veel andere onderwerpen) wordt gedacht, wordt bepaald door hoe een organisatie is georganiseerd. De organisatie van een instelling kan op verschillende manieren worden onderzocht. De verschillende benaderingen, structurele en de human resource, zullen nu worden besproken in het licht van de Inspectie van het Onderwijs.

6.1 Structurele voorwaarden

De structurele benadering kijkt naar de structurele aspecten van een organisatie. Wat voor soort organisatie is het? Op welke wijze wordt er sturing gegeven en hoe is de macht verdeeld. Deze aspecten van de organisatie zijn van belang om in achtving te nemen bij het mogelijk invoeren van nieuw beleid of bij het maken van keuzes. De structurele aspecten zijn veelal bepalend in hoe rationeel over een organisatie wordt gedacht.

Professionele bureaucratie

De Inspectie van het Onderwijs is te beschouwen als een professionele bureaucratie. De inspecteurs geven aan dat het primaire proces grotendeels door hen wordt uitgevoerd. Zij controleren de kwaliteit van het onderwijs, door onderzoeken uit te voeren en hierover te rapporteren.

De inspecteurs geven aan dat ze over het algemeen goed betrokken worden bij besluitvorming, want anders leidt dit tot mogelijke problemen. Door bijvoorbeeld wel officieel in te stemmen, maar vervolgens niet het beleid uit te voeren en te dragen. Een inspecteur illustreert dit door aan te geven dat veel inspecteurs het risico-gestuurd toezicht niet zien zitten. Dit voeren ze nu wel uit, maar bijvoorbeeld het jaarlijkse bestuursgesprek, met besturen uit hun regio zetten ze gewoon door. Terwijl dit eigenlijk niet meer binnen het risico-gestuurd toezicht past (Inspecteur I). Een ander voorbeeld is het onderwerp burgerschap, dat sinds kort een groot thema is, scholen moeten hierop sturen en de inspectie moet hierop controleren. De inspecteurs vinden dit over het algemeen geen interessant thema, waardoor die indicatoren over het algemeen zonder echt gecontroleerd te worden als voldoende worden aangevinkt (Inspecteur III). Leerlingenparticipatie uitvoeren, als de inspecteurs hier niet volledig achterstaan wordt dan ook niet als wenselijk beschouwd. Wanneer inspecteurs het er niet mee eens zijn leidt dit eerst tot verzet, en daarna tot repressieve tolerantie. *“Wel zeggen het te doen, zonder vervolgens erop aan te sturen”* (Projectleider).

Conservatief?

Een bepaalde mate van conservatisme is te herkennen bij de Inspectie van het Onderwijs. Lang niet iedere inspecteur kan als conservatief worden omschreven en de laatste jaren komen er langzaam wat jongere inspecteurs bij in de organisatie die een frisse wind meebrengen.

Maar over het algemeen redeneert men vanuit het oude gedachtegoed. Bij de leerlingenparticipatie is dit terug te zien in het punt van de benadering van leerlingen. Iedere medewerker van de inspectie geeft meer voordelen dan nadelen bij de keuze of leerlingen at random geselecteerd worden, ten opzichte van het bestuur laten kiezen. Maar uiteindelijk geeft toch het merendeel de voorkeur aan hoe het altijd al gedaan wordt, omdat dat organisatorisch praktisch is.

Nieuwe ideeën van leerlingeninzet worden vrij snel weggewuifd, zonder dat men zich lijkt te verdiepen in de mogelijke uitvoering van de methode. Dit zou kunnen duiden op een bepaalde vorm van conservatief denken of een kleine interesse in leerlingen in het toezicht, meer algemeen.

Organisatiemodel

De Inspectie van het Onderwijs is opgedeeld in een sectorenmodel. In de eerste bijlage is het organogram van de organisatie te zien. Voorafgaand aan het sectorenmodel is er sprake geweest van een kantorenmodel. (Toezichtdirecteur)

Op dit moment wordt er buiten de sectoren om wel overleg gevoerd, maar dit is met name op het hoogste niveau. *“Die constructen garanderen nog niet dat ik vind dat er voldoende uitwisseling is van informatie, en daar waar kan en waar moet, afstemming over belangrijke zaken waarmee we op dit moment te maken hebben”* (Toezichtdirecteur).

Dit onderzoek vindt plaats in het kader van ouders- en leerlingenparticipatie. Dit is een groter project waarin twee projectleiders opereren en er sprake van een initiatiefnemer is geweest. Dit onderzoek spitst zich toe op het voortgezet onderwijs. Het project stelt in het projectplan geen relatie te zien tot andere projecten. (Inspectie van het Onderwijs, 2011b) Het BVE doet echter allerlei pilots in het kader van een nieuw waarderingskader, waarvan het project ouders- en leerlingenparticipatie zou kunnen leren. Zoals de deelnemersgesprekken (versie van de leerlingengesprekken in het MBO) naar het begin van de dag plaatsen, inloopuren testen en het at random kiezen van de deelnemers. De projectleider en de initiatiefnemer geven aan dat ze bij het project hebben gedacht aan het primair en het voortgezet onderwijs. De focus is daarop gaan liggen en dan wordt over het algemeen niet verder gekeken. *“Iedereen denkt in zijn eigen straatje hier, de organisatie is wel heel erg in die sectoren opgedeeld en die werken redelijk autonoom en die leren niet van elkaar en dat is jammer, want daar is gewoon wel van te leren. Heel veel wordt er al gedaan, bijvoorbeeld de JOB-monitor. Maar hoe dat is ontwikkeld, dat weet ik eigenlijk niet”* (Inspecteur VI).

De ontwikkeling van kantorenmodel naar sectorenmodel heeft ertoe geleid dat de sectoren enigszins verkokeren. De sector van het voortgezet onderwijs is nu eerst bezig te stimuleren dat binnen de sector informatie uitgewisseld wordt en men van elkaar leert. Het leren tussen de sectoren wordt als een volgende stap gezien. *“Ik ben er nog niet uit, ik zie de verkokering, wat effecten heeft op je informatie uitwisseling enzo. Maar hoe dat nu heel snel doorbroken moet worden, dan moet je keuzes maken en dat is op dit moment erg lastig”* (Toezichtdirecteur).

Capaciteiten

Met de capaciteiten binnen de Inspectie van het Onderwijs wordt bedoeld hoe de mankracht is verdeeld over de verschillende taken van de inspectie. Hierin spelen de financiële middelen een rol. *“Er zijn natuurlijk randvoorwaarden waarbinnen je opereert en de belangrijkste zijn*

op dit moment geld en tijd“ (Inspecteur VI). Waarom is het interessant te bezien hoe de capaciteiten van de inspectie op dit moment zijn, bij het kijken naar leerlingenparticipatie? Dit is interessant, omdat voor de invoering of verandering van beleid voldoende geld en mankracht van belang is. Uiteindelijk zou leerlingenparticipatie ertoe kunnen bijdragen dat er minder geïnvesteerd hoeft te worden, maar het beeld dat men heeft van de inzet van leerlingen is voornamelijk dat het investeringen kost. “We hadden natuurlijk kunnen besluiten minder te letten op de opbrengsten in het risico gestuurd toezicht, maar wel de ouders en de leerlingen mee te nemen. Tegenwoordig kun je digitaal grote vragenlijsten laten invullen. (...) En je komt waarschijnlijk ook gigantisch in de problemen. Als je op een groene school wel een vragenlijst afneemt dan heb je het gevaar dat die school alsnog oranje begint te worden. Mogelijk omdat de ouders en leerlingen zich niet veilig voelen of omdat de helft van de lessen uitvallen of men wordt onrechtvaardig behandeld. Dan heb je als toezichthouder een probleem: want dan moet je er weer naartoe. (...) De capaciteiten van ons hebben invloed op de effectiviteit van het toezicht” (Programmamanager).

Tijd

Tijd en geld worden aangegeven als belangrijke voorwaarde waarbinnen je organiseert. De inspecteurs zijn de belangrijkste uitvoerders van het toezicht. Over het algemeen vinden alle inspecteurs het toezicht op dit moment haalbaar. De werkdruk wordt echter zeer hoog ervaren in de tijden dat de kwaliteitsonderzoeken worden uitgevoerd. Men vindt de werkdruk slecht verdeeld over het jaar. De directeur noemt de dagen in de luwe periode “weglekdagen”, terwijl de inspecteur voornamelijk benadrukt dat de drukke periode erg stressvol en zwaar is. Daarnaast ervaart men veel werkdruk op het werk dat niet direct toezichthouden is, maar allerlei projecten en werkgroepen die ernaast plaatsvinden. “Deze gaan vaak gierend uit de bocht, dan krijgen we een bepaalde tijd ervoor en vaak kan ik daarvoor het dubbele rekenen” (Inspecteur II). Binnen de huidige werkdruk zien de inspecteurs geen mogelijkheid om bijvoorbeeld tijden naast de normale kantooruren in te zetten voor werkzaamheden aan het toezicht. Zo wordt het niet in dank afgenomen bij de inspecteurs als een intensivering van bijvoorbeeld leerlingenparticipatie tot extra werkzaamheden zou leiden. “Reken er niet op dat wij bijvoorbeeld ’s avonds gesprekken met ouders en leerlingen gaan voeren, dan houden we helemaal geen vrije tijd over” (Inspecteur I).

Geld

De bezuinigingen zijn op komst voor overheidsinstellingen, ook voor de Inspectie van het Onderwijs. Over de hoogte van de bezuinigingen is nog niets bekend, maar binnen de inspectie wordt er wel rekening gehouden met een fikse krimp. De directeur verwacht dat voornamelijk op het personeel gekort gaat worden. Aangegeven wordt dat het scheelt dat er een groot aantal medewerkers binnenkort de pensioenleeftijd bereikt en niemand hoeft worden ontslagen. Wel betekent het dat er gereflecteerd moet worden op de kerntaken van de inspectie. Welke werkzaamheden moeten gedaan worden en door welke mensen? “De taken moeten helder opnieuw bezien worden” (Toezichtdirecteur). Het merendeel van de inspecteurs is bang dat in krappe tijden, waarin teruggegaan wordt naar de kerntaken van het toezicht, de rol van leerlingen beperkt zal blijven.

De inspectie moet dus rekening houden met krapte aan tijd en geld. Het invoeren van nieuw beleid of mogelijke veranderingen wordt hierdoor sterk beperkt. In de reactie op het projectplan ouders- en leerlingenparticipatie van het managementteam is te lezen: *“We moeten low key beginnen en het moet binnen de capaciteiten passen”* (Inspectie van het Onderwijs, 2011a). De projectleider vindt de reactie begrijpelijk. *“Als er ergens iets bij komt moet het ergens anders afgaan. De capaciteiten zullen zeker niet toenemen.”* Zo zou leerlingenparticipatie ook ertoe moeten leiden dat er ergens anders minder tijd in geïnvesteerd hoeft te worden. *“Als je iets meer tijd kwijt bent om met die stakeholders praat en informatie in te winnen, dan moet het ook zo zijn dat je ergens anders minder tijd kwijt bent om observaties te doen of iets anders dat veel tijd consumeert”* (Projectleider).

Kortom, *“Een project met betrekking tot ouders of leerlingen is leuk, maar het kan niet tot extra druk leiden, het moet juist tot minder druk leiden. Het past anders gewoon niet!”* (Bijeenkomst inspectietop)

6.2 Human resource voorwaarden

De human resource benadering let op de relatie tussen werknemers en organisatie, training en ontwikkeling van het personeel speelt hierbij een rol.

Ontwikkeling personeel

Het visiedocument van de sector voortgezet onderwijs geeft het volgende aan over ontwikkeling van het personeel. *“Het voortgezet onderwijs en het toezicht daarop is voortdurend in beweging. De VO inspecteurs zijn flexibel en permanent gericht op leren en ontwikkeling. Ze volgen werkprocessen, maar durven ook creatief te denken en te zijn. Ze leggen verantwoording af om het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs continue te verbeteren”* (Inspectie van het Onderwijs, 2009d). Het leren en ontwikkelen van de inspecteurs wordt dus van belang geacht. Zaken als audits, het controleren bij elkaar tussen verschillende sectoren heeft ten doelstelling de betrouwbaarheid van de oordelen van de inspecteurs te wegen. Om zo als organisatie *permanent lerend te zijn*.

Een van de kernwaarden van de inspecteurs is: *“De inspecteur houdt doeltreffend toezicht. Hij is vaardig in het doen van onderzoek en in het communiceren dat de boodschap zijn werk doet”* (Inspectie van het Onderwijs, 2009d).

Directe communicatie speelt op dit moment, met betrekking tot leerlingen, een rol in de leerlingengesprekken. De meeste medewerkers denken dat inspecteurs allen in staat zijn een goed leerlingengesprek te voeren. Niemand ziet in eerste instantie heil in extra trainingen of het bijbrengen van extra gespreksvaardigheden. Echter, na verloop van tijd veranderen de meningen bij de meeste medewerkers. Dit komt doordat men zich realiseert, door erover te spreken, dat de gesprekken met leerlingen moeizaam kunnen verlopen. *“Een goed gesprek met een groep is altijd lastig. De groep moet spreken, en niet de inspecteur. Daar missen sommige inspecteurs denk ik wel de juiste knowhow in. En ook zo overkomen dat leerlingen zich vertrouwd voelen, he. Daarin kunnen sommige inspecteurs nog wel getraind worden”* (Inspecteur III).

Wanneer aangegeven wordt dat de gespreksvaardigheden van de verschillende inspecteurs die zijn geobserveerd verschillen, zien bijna alle medewerkers in bepaalde mate wel iets in het

trainen van de inspecteurs wat betreft hun gespreksvaardigheden. Met name het om kunnen gaan met de doelgroep wordt als moeilijk ervaren. Medewerkers vinden het kwalijk dat inspecteurs de neiging kunnen hebben om belerend over te komen. Men denkt dat als de juiste vragen gesteld worden, de uitkomsten van de gesprekken niet zo veel zullen verschillen. Maar dat het voor de leerlingen wel prettig is om serieus genomen te worden en uit te kunnen spreken. *“Leerlingen moeten als gesprekspartner ook heel serieus worden genomen”* (Toezichtdirecteur). Het belangrijkste dat zowel medewerkers, schoolleiders en medewerkers aangeven is dat inspecteurs qua houding moeten proberen open te zijn. Dan willen de leerlingen het liefst spreken en voelen ze zich serieus genomen, zodat de meeste informatie kan worden verschaft voor de inspectie. Qua houding geven inspecteurs aan dat het moeilijk is om goed over te komen, dit wijten ze vooral aan het grote leeftijdsverschil dat er tussen leerlingen en inspecteurs is. De meeste medewerkers denken dat wat extra training in gespreksvaardigheden geen kwaad zou kunnen met betrekking tot de leerlingengesprekken. *“Ja, een beetje training zou wel kunnen helpen. Het is een moeilijke categorie: leerlingen. Dan is het aan jou de taak om er dan alsnog iets uit te krijgen. Dan moet je gewoon prikkelende en interessante vragen stellen”* (Programmamanager). Nieuwe inspecteurs worden getraind op onder andere hun gespreksvaardigheden. De oude garde zou getraind zijn op hun gespreksvaardigheden in het algemeen. Dit wordt echter niet collectief herinnerd. *“En vooral die gesprekstechnieken, daar zou wel zogenaamd op geschoold worden, maar te weinig denk ik”* (Inspecteur IV).

Bij de directeur van de sector is getracht te peilen in hoeverre trainingen mogelijk zijn en of hier behoefte aan is. Aangegeven wordt dat er wel degelijk geoefend wordt in gespreksvaardigheden, maar dat inderdaad de nadruk met name op de bestuursgesprekken ligt. *“Hoe voer je strategisch gesprekken, dus het is voortdurend onderwerp van gesprek van scholing, alleen het is nog niet zo gedifferentieerd in bestuur, leraren en leerlingen. En dat moeten we wel gaan doen”* (Toezichtdirecteur). Verder wordt er waarde gehecht aan feedback, niet alleen kritische feedback op de instelling waarop toegezien wordt, maar ook onder toezichthouders onderling. In het toezicht op het voortgezet onderwijs worden onderzoeken door twee inspecteurs uitgevoerd. Dit maakt het mogelijk dat de inspecteurs onderling elkaar feedback geven op onderdelen van het toezicht. Leerlingengesprekken worden echter alleen gevoerd. Dit wordt gedaan uit efficiëntieoverwegingen. (toezichtdirecteur) Dit bemoeilijkt het feedback geven op de kwaliteit van de leerlingengesprekken onderling.

Wel wordt er waarde gehecht aan de kwaliteit van het toezicht, scholing is dan ook zeker mogelijk voor inspecteurs als ze op bepaalde onderdelen niet optimaal presteren. Daarbij denkt de directeur dat tot op heden de leerlingen niet genoeg als bron van informatie en als waardevolle stakeholder zijn beschouwd en daarmee de audits en evaluaties van het toezicht ook niet op de leerlingen zijn afgestemd.

6.3 Conclusie

De structurele benadering levert voornamelijk rationele randvoorwaarden op waarbinnen nieuw beleid moet opereren. De capaciteiten van de inspectie staan onder druk, doordat de werkdruk en de bezuinigingen druk uitoefenen op de organisatie. Nieuw beleid moet dan ook binnen die capaciteiten passen en het liefst ertoe leiden dat juist investeringen bespaard

worden in plaats van extra geïnvesteerd. Leerlingenparticipatie moet zodoende er dus toe kunnen leiden dat ergens anders investeringen verminderd kunnen worden.

Doordat de inspecteurs professionals zijn binnen een professionele bureaucratie, moet rekening gehouden worden met deze groep. Een randvoorwaarde van nieuw beleid, zeker dat door de professionals direct moet worden uitgevoerd, is dan ook dat de professionals achter het besluit staan. Inspecteurs lijken in het kader van leerlingenparticipatie terughoudend te zijn in nieuw beleid. Een reden hiervoor kan zijn dat veel inspecteurs al tijden in de onderwijssector werkzaam zijn en hierdoor gevormd zijn. Men is terughoudend in andere inrichtingen van het beleid.

Wanneer de human resource benadering centraal gesteld wordt, is het van groot belang dat medewerkers gemotiveerd en ontwikkeld zijn. De Inspectie van het Onderwijs hecht waarde hieraan. Van inspecteurs wordt verwacht dat ze elkaar feedback geven en intern is er sprake van audits. Om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te vergroten. Communicatie wordt als een belangrijke voorwaarde gezien, van de inspecteurs om kwalitatief sterk toezicht te houden. Training en ontwikkeling van personeel zou ook nodig kunnen zijn voor bijvoorbeeld de optimalisatie van leerlingengesprekken. Omdat de zaken die van belang geacht worden voor het voeren van de gesprekken nog niet door (alle) inspecteurs optimaal tot uitvoer gebracht wordt. Dat de leerlingengesprekken nu alleen gevoerd worden op een onderzoeksdag, maakt het voor inspecteurs moeilijker elkaar feedback te geven op de gespreksvaardigheden en houding van een dergelijk gesprek.

Hoofdstuk 7: Binnen welke institutionele randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan effectief toezicht?

In dit hoofdstuk zullen de juridische kaders en de algemeen geldende regels binnen de sector van het onderwijs worden behandeld. De Inspectie van het Onderwijs controleert wet- en regelgeving, maar moet zelf ook binnen wettelijke kaders opereren. Met name de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) speelt een belangrijke rol. De algemeen geldende regels binnen de onderwijssector worden besproken.

7.1 Juridische kaders

In Nederland is er sprake van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT), hierin is vastgelegd op welke wijze toezicht gehouden wordt op de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Deze wet is op 20 juni 2002 ingegaan. In de wet is onder meer opgenomen dat de Inspectie van het Onderwijs het orgaan is dat de taken en bevoegdheden bezit om toezicht te houden. De taken richten zich met name op het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs, op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswetgegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit (WOT, art. 3, 2a, 2002). De kwaliteit moet niet alleen gecontroleerd worden, ook een bevordering van de kwaliteit dient bewerkstelligd te worden. De WOT geeft aan dat dit bereikt kan worden op basis van het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling, en zo nodig, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, gedeputeerde staten van de provincie, dan wel het bestuurscollege en de Rijksvertegenwoordiger (WOT art. 3, 2a, 2002). De bevindingen over de kwaliteit van het onderwijs dienen gerapporteerd te worden (WOT, art. 3, 2c, 2002). De uitgangspunten van het toezicht, artikel 4 uit de WOT, geven een beeld van de context waarbinnen de inspectie opereert.

- De inspectie oefent het toezicht uit met inachtneming van de vrijheid van onderwijs.
- De inspectie oefent het toezicht uit op zodanige wijze dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is.
- De uitoefening van het toezicht is er mede op gericht betrokkenen te informeren over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs.

De inspectie is naast een toezichthouder dus ook een informatiebron, van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. Daarnaast mag de inspectie niet meer tot last zijn dan nodig en wordt de vrijheid van de instellingen hoogwaardig geacht. Op dit moment spelen er enkele debatten met betrekking tot de WOT. Zo wordt er gesproken over de uitbreiding van de bevoegdheden van de Inspectie van het Onderwijs. De uitbreiding zou dan behelzen dat de inspectie het sanctioneren mag uitbreiden tot het beboeten van scholen (Tonkens, 30 maart).

Een aangepaste WOT is op komst. Enkele interessant punten zijn te herkennen in het voorstel voor die WOT. Zo spreekt de inspectie hierin uit dat de rol van gratis adviseur is veranderd naar controleur en handhaver (WOT, 2009: 9). Het belangrijkste doel van het toezicht wordt als volgt verwoord: *“De kwaliteit van ons onderwijs moet worden gegarandeerd. (...) Scholen krijgen meer ruimte voor de invulling daarvan. Ze leggen over resultaten verantwoording af aan ouders, studenten en minister. Als de kwaliteit tekortschiet moet de minister snel en*

effectief kunnen ingrijpen. Bij goed presteren van onderwijsinstellingen zal sprake zijn van vermindering van toezicht” (WOT, 2009: 18). Deze goed presterende instellingen verdienen meer vertrouwen, “toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen” (WOT, 2009: 11). Bij hen moet de toezichtlast beperkt blijven.

In het voorstel voor de WOT wordt gesteld dat het toezicht effectiever kan als de ervaringen van belanghebbenden in het toezicht ingezet worden. *“De inspectie wil het toezicht effectiever maken door ervaringen van belanghebbenden (ouders, leerlingen, medezeggenschapsorgaan, gemeenten), de zogenaamde horizontale verantwoording, beter te gebruiken bij de risicoanalyse” (WOT, 2009: 12). Verantwoording wordt echt niet alleen horizontaal gedaan, maar ook naar het interne toezicht. Het geïntegreerd toezicht wordt dit genoemd. “In het jaardocument legt het bevoegd gezag van de instelling verantwoording af van zowel het operationele als het financiële reilen en zeilen van de instelling”(WOT, 2009: 13). Dit doen ze bij de interne toezichthouder van de instelling. De inspectie voert hierop tweedelijns toezicht, slechts bij problemen gaat de inspectie uitgebreid onderzoek doen. Artikel 12 geeft aan dat de openbare verantwoording van groot belang is geworden in het toezicht.*

Artikel 12. Toezicht op basis van verantwoording

1. De inspectie gaat bij een onderzoek als bedoeld in artikel 11 uit van openbare verantwoordingsinformatie over de resultaten en de kwaliteit van het onderwijs, de financiële situatie van de instelling en de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd.

2. De informatie, bedoeld in het eerste lid, is richtinggevend voor het oordeel van de inspectie, indien deze voldoende actueel en betrouwbaar is” (WOT, 2009: 23).

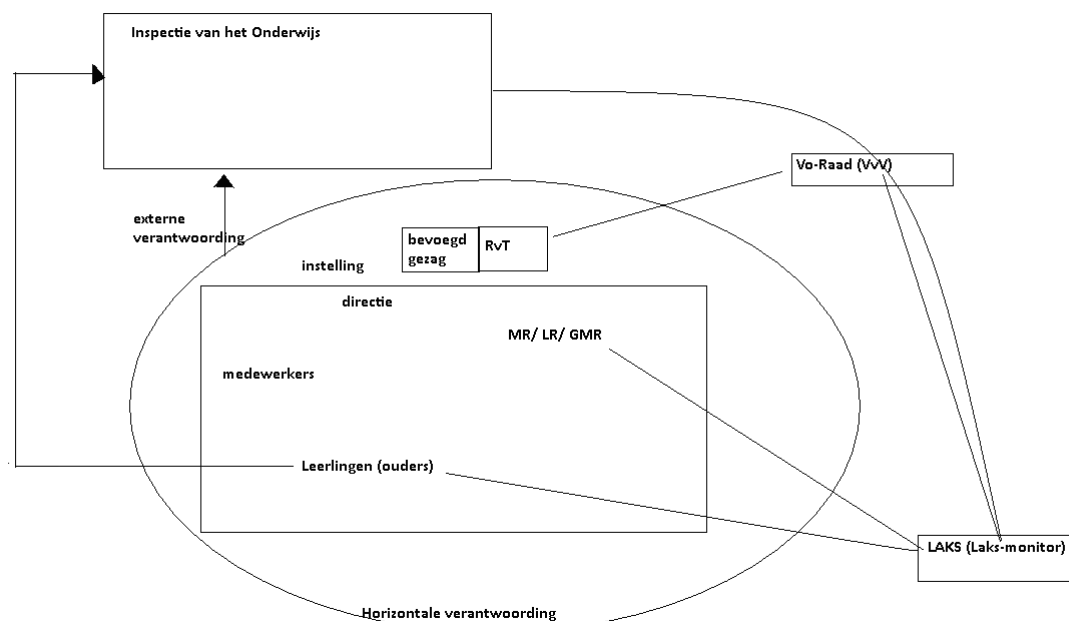
De oude en helemaal de gewijzigde WOT hebben het toezicht doen veranderen. *“De tijd voor een kop koffie en een goed gesprek is nu echt voorbij” (hoofdinspecteur in Inspectie van het Onderwijs, 2009c). Hiertegenover staat wel dat scholen meer vrijheid hebben. “Scholen hebben in Nederland relatief veel vrijheid, zo zijn kerndoelen vrij globaal geformuleerd. Bij meer autonomie in het onderwijsveld past een strengere handhaving” (Hoofdinspecteur in Inspectie van het Onderwijs, 2009c). Het risico- gestuurde toezicht heeft het toezicht in belangrijke mate veranderd. De inspectie staat hiermee onder druk, want er zou te veel op de cijfermatige informatie worden gestuurd. De schoolleiders, met wie is gesproken in het kader van dit onderzoek, zien de veranderende rol van de inspectie beide somber in. Een schoolleider gaat hierin wat verder dan de ander. “Ik heb in Rotterdam gewerkt op een school waar de leerlingen letterlijk uit het vliegveld bij mij gedumpt werden in de klassen op hun 15-16e. En dan moest ik ervoor zorgen dat ze een diploma hebben een jaar later. En dan komt die stomme inspectie me vertellen wat ik allemaal fout doe. (middelvinger naar de inspectie, beeldt hij uit) Ja wel veel uitstroom he” (Schoolleider II). Schoolleider I vindt het jammer dat de inspectie geen enkele adviserende rol meer op zich neemt. Hij denkt dat de kwaliteit nu achteruit gaat van het onderwijs, want ze helpen niet langer om het beter te doen. De nadruk ligt op het laten zien wat niet in orde is. “De rollen zijn uitgekleeft. Dat vind ik wel jammer. Maar wel goed dat eens in de tijd een spiegel wordt voorgehouden, dat vind ik uitstekend.*

Door de waan van de dag kom je niet altijd toe aan de zelfevaluatie en zelfreflectie. Dat dat regelmatig gebeurt, is alleen maar goed!” (Schoolleider I)

7.2 Algemeen geldende regels

Aan de hand van de volgende schematische weergave zal getracht worden het onderwijsveld en daarmee de context van de Inspectie van het Onderwijs te schetsen. Tussen de verschillende actoren lopen verschillende lijnen, wat ertoe leidt dat rekening gehouden moet worden met de verhoudingen tussen de actoren. Het onderwijsveld is dynamisch en complex, aan de hand van dit schema wordt getracht helderheid te verlenen over de randvoorwaarden die het onderwijsveld scheppen voor een organisatie als de Inspectie van het Onderwijs en mogelijk beleid op leerlingenparticipatie. Het schema is gebaseerd op het voortgezet onderwijs.

Door veranderingen als een verplicht intern toezicht en lumpsumfinanciering⁶ wordt getracht het onderwijs te dereguleren en meer aan de school over te laten. Deregulering zorgt ervoor dat Nederlandse onderwijsinstellingen autonoom mogen sturen. De Inspectie van het Onderwijs moet erop blijven toezien dat de kwaliteit van het onderwijs aan de maat is, dat instellingen zich aan wet- en regelgeving houden en de financiën op orde zijn, dit dient echter proportioneel en op basis van vertrouwen te gebeuren.



Figuur 12: Versimpelde weergave van het onderwijsveld

⁶ Per leerling die een school onderwijst, verkrijgt de school een bepaald budget. Met als doel de concurrentie strijd om leerlingen te vergroten en zo marktwerking te stimuleren.

In het schema staat een school van het voortgezet onderwijs in het ronde vak. Veelal is er sprake bij scholen van een bevoegd gezag en een raad van toezicht. Veel scholen kennen meerdere locaties. Boven de verschillende locaties staat het bevoegd gezag. De raad van toezicht ziet toe op hun financiële en beleidsmatige keuzes. Aan het hoofd van de locaties staat de directie. Zij sturen de medewerkers aan en worden bekritiseerd door de medezeggenschapsraad en de leerlingenraad, indien aanwezig. Op school zitten veel leerlingen, zij verkrijgen onderwijs en gezamenlijk met hun ouders zijn zij te omschrijven als de gebruikers van het onderwijs.

Tussen de VO- raad en het bevoegd gezag loopt een lijn. Zij zijn een vertegenwoordigende organisatie en trachten besturen te helpen door de belangen van bestuurders te vertegenwoordigen. Het LAKS vertegenwoordigt de scholieren. Beide organisaties trachten hun achterban te motiveren en de belangen te behartigen, met als doel de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

De Inspectie van het Onderwijs staat los van de onderwijspraktijk. Zij zien hierop toe, zij zijn een extern toezichtsorgaan en doen dit in naam van de overheid. In het schema zijn drie soorten relaties te onderscheiden. De Inspectie van het Onderwijs valt onder de institutionele logica. Zij controleren de wet- en regelgeving en kunnen (in)direct sanctioneren. De provisieloga zijn de verzorgers van het onderwijs. Dus het bestuur in samenhang met de medewerkers. De cliëntenlogica wordt vertegenwoordigd door de leerlingen en hun ouders, zij zijn de klanten. De relatie in dit onderzoek gaat tussen leerlingen en inspectie. Maar om de algemeen geldende regels te bevatten, wordt de relatie ook gelegd tussen cliënten en provisieloga en tussen provisie en institutionele logica, dit volgt nu.

Relatie tussen schoolbesturen en de leerlingen

Verschillende wetgeving en codes trachten het bestuur alsmede de gebruikers van het onderwijs, de leerlingen sterker in positie te brengen. Het idee achter de Wet Good Governance of Wet Goed Bestuur is dat *“de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen op instellingsniveau. Het bevoegd gezag van de instellingen is de spil: de schoolbesturen kunnen in mijn visie meer zélf bepalen hoe zij het onderwijs inrichten (‘onderwijs op maat’), maar moeten daarover wel verantwoording afleggen”* (Hoeven, van der 2006). Via de horizontale verantwoording wordt gesteld dat de leerlingen/ studenten en ouders een positie krijgen die ze in staat stellen om invloed uit te oefenen. De overheid moet in dit alles een stap terug doen. Toezicht en handhaving worden versoerd, maar wel aangescherpt. (Hoeven, van der 2006) Met als doel dat de schoolbesturen en de gebruikers voornamelijk samen tot een goede kwaliteit komen.

Een uitgangspunt van de wet is dat de bestuurlijke verhoudingen ouders, leerlingen en andere stakeholders in staat stelt om invloed uit te oefenen op het beleid van de school. In wisselwerking zou zo de provisie met de cliënten tot de beste inrichting van het onderwijs komen. Minister van der Hoeven (2006) constateert een spanning. *“Het roept echter ook een zekere spanning op: enerzijds moeten scholen en leraren meer ruimte krijgen, anderzijds krijgt de directe omgeving van scholen meer invloed op het beleid van die scholen”* (Hoeven, van der 2006).

Horizontale dialoog

Middels de horizontale dialoog dienen de verzorgers en de gebruikers van het onderwijs te verantwoorden en interactie te hebben. De schoolleiders, waarmee is gesproken, vinden de horizontale dialoog waardevol. Beide leiders merken op dat het soms erg moeizaam is om ouders en leerlingen te betrekken bij wat ze doen. Ze doen moeite om de dialoog toch te voeren. Zo laten beide schoolleiders de rapporten van de leerlingen ophalen door leerlingen en hun ouders. Met als doel dat face- to face gesproken kan worden. Om zo niet alleen de voortgang van de leerling te bespreken, maar ook die van de school. De tweede schoolleider maakt van dat moment gebruik door op dat moment een welbevinden- enquête af te nemen onder de ouders en de leerlingen. Zo wordt er op toegezien dat men die vragen invult. Zo kunnen eventueel te moeilijke woorden worden toegelicht.

De schoolleiders verantwoorden zich door middel van de schoolgids en door middel van de deur altijd open hebben staan voor leerlingen en eventueel hun ouders. Een schoolleider verantwoordt zich via Vensters voor Verantwoording. De andere schoolleider doet het ook door de leerlingen in staat te stellen hun mening te uiten, middels een ideeënbusje in de gang en door kritische leerlingen te motiveren aan te laten geven waar verbeteringen mogelijk zijn. (Leerlingengesprek II) De resultaten van de welbevinden- enquête stuurt de schoolleider van deze school op naar de ouders en de leerlingen, met daaraan gekoppeld de actiepunten die te herleiden zijn uit de evaluatie.

De welbevinden- enquêtes wordt als het belangrijkste middel gezien op welke manier ze informatie uit de leerlingen verkrijgen. (Schoolleider II) Hier wordt door het overkoepelend bestuur op aangedrongen. De eerste schoolleider merkt op dat zijn beleid heeft geholpen, de ouders en de leerlingen worden kritischer en mondiger. Dat waardeert hij, want het motiveert je om het beter te doen, “*zeker als je weet dat je klanten je kritisch bekijken*” (Schoolleider I). De tweede schoolleider vindt het wel leuk, die “*verantwoording*”, maar hij heeft niet het idee dat het iemand anders interesseert. De ouders en leerlingen tonen weinig interesse in het beleid van de school. Uit een onderzoek van Turkenburg (2008) blijkt inderdaad de horizontale dialoog en de horizontale verantwoording moeizaam te verlopen in Nederland.

In 2008 zijn de resultaten van besturen die zeggen veel te doen aan horizontale verantwoording vrij laag. Slechts een op de vijf besturen zegt veel te doen. Minder dan de helft zegt wel iets te doen en ongeveer 10% van de besturen is niet op de hoogte van de ontwikkeling van horizontale verantwoording. De scholen die zich wel verantwoorden doen dat over het algemeen middels het jaarverslag, een veel kleiner deel informeert of discussieert ook echt met die omgeving (de horizontale dialoog). “*Hiermee lijkt van verantwoording afleggen geen sprake te zijn. Besturen denken vooral aan de ‘geijkte’ partijen om zich tegenover te verantwoorden: de directie, de medezeggenschapsraden, het bovenschools management en, iets minder vaak, ook ouders en leerkrachten*” (Turkenburg, 2008: 13).

Vanuit de overheid wordt gestuurd op een relatie tussen leerlingen en bestuur. De LAKS-monitor stuurt hierop door een frame te bieden waarin leerlingen van zich kunnen laten horen. En de VO-raad helpt de besturen, door een frame te bieden waarin ze zich kunnen verantwoorden én informatie uit de leerlingen kunnen halen, door middel van een kleine vragenlijst.

De horizontale dialoog is in werkelijkheid dus nog beperkt op scholen van het voortgezet onderwijs. De Inspectie van het Onderwijs maakt zich daarover zorgen. In de evaluatie van

het risico gestuurde toezicht wordt gesteld dat de dialoog met de belanghebbenden nadrukkelijk achter blijft. Dit terwijl in de theorie de gebruikers van het onderwijs een belangrijke rol innemen. De horizontale verantwoording door de besturen blijft achter, de inzet van voice en stemmen met de voeten vanuit leerlingen en ouders blijft ook achter. *“In Nederland voeren zij slechts zeer beperkt de dialoog over de kwaliteit van het onderwijs. Waar dat sterker is ontwikkeld, is die dialoog vaak beperkt tot onderdelen van het onderwijs (bepaalde branches) of tot bepaalde regio’s waar lagere overheden voor een extra steun in de rug zorgen. Deze evaluatie laat zien dat de inspectie een kans laat liggen als het gaat om een betere positionering van de betrokkenen. De inspectie doet er nog te weinig aan om de betrokkenen actief te bereiken, anders dan het op de website vermelden van de bevindingen van het toezicht. Wanneer de inspectie erin slaagt de belanghebbenden beter te positioneren, kan ook via hen de besturen tot verdere kwaliteitsverbetering worden aangezet”* (Inspectie van het Onderwijs, 2010d: 48).

Door middel van de horizontale verantwoording wordt getracht zowel bestuurders als gebruikers in positie te brengen. Door de besturen zich te laten verantwoorden en gebruikers te laten sturen op kwaliteit. De horizontale dialoog wordt nog beperkt gevoerd en de Inspectie van het Onderwijs maakt zich hier zorgen over. Zij hopen op een betere positionering van de betrokkenen. De inspectiemedewerkers denken dat de inspectie hier op kan sturen door frames als VvV en LAKS-monitor te stimuleren. *“De verantwoording is nu nog niet zo sterk onder iedere school, en wij sturen daar eigenlijk nog te weinig op. Daar kun je uitdrukkelijker op sturen, door een onvoldoende te geven als een bestuur nooit actie heeft ondernomen om dat te evalueren”* (Inspecteur III).

Relatie tussen schoolbesturen en de Inspectie van het Onderwijs

Toezichtlast

Besturen van onderwijsinstellingen hebben een beroep gedaan op een vermindering van het moeten verstrekken van informatie aan allerlei instellingen. Er is hierop geanticipeerd met het kwantitatief informatiebeleid. Het doel van dit beleid is het verminderen van de zogenaamde bevraginglast van scholen en het beter terugkoppelen van informatie aan scholen. *“Bij de nadere eisen aan de verantwoording – in het licht van de autonomievergroting en de daarmee samenhangende verantwoording – betekent dit dat de druk op de scholen beperkt kan blijven”* (WOT, 2002). Het duidt erop dat informatie over leerlingen en personeel eenmalig wordt verzameld en voor meervoudig gebruik wordt opgeslagen. Omdat dezelfde gegevens meerdere doelen kan dienen, vermindert de bevraginglast.

Aan de respondenten is gevraagd hoe ze bevraginglast ervaren. De leerlingen en de schoolleiders geven allen aan niet ervaren te hebben dat er sprake is van een bevraginglast.

Toch leeft bij de inspectie de bevraginglast in grote mate. Wanneer er maar gesproken wordt over vragenlijsten is de eerste reactie veelal dat het niet mogelijk is in het kader van de bevraginglast. *“Nee geen vragenlijsten, denk aan de bevraginglast”* (Bijeenkomst inspectietop). De toezichtdirecteur heeft hier wel een verklaring voor. *“De scholen kregen een soort overload, gekoppeld aan het denken van een jaar of tien geleden dat je alleen nog maar uit moet drukken als risico zijn, dus niet onnodig informatie inwinnen. Scholen wilden vragenlijsten niet meer invullen. En wij zijn daar ook erg rigide op ingegaan, er stond echt een verbod op de vragenlijsten. En nu is er een angst ontstaan”* (Toezichtdirecteur).

Zoals al eerder is gesteld ziet iedere inspecteur de waarde in van meer vragenlijsten onder leerlingen, of in ieder geval meer resultaten. Maar onder het mom van de bevraginglast ziet op een enkeling na, niemand de meerwaarde van een inspectie-enquête.

Twee inspecteurs vinden de roep van schoolbesturen echter minder aannemelijk en vinden de toezichtlast/ bevraginglast nog klein. *“Hmm nou ja ik vind dat scholen zich veel meer moeten verantwoorden”* (Inspecteur IV). De andere inspecteur zegt: *“Ik heb stiekem een beetje een allergie als er gezegd wordt: ja wij mogen scholen niet te veel belasten, en zeker als het dan om ouders- en scholierenparticipatie gaat, want frankly daar hoeven we de school niet mee lastig vallen.(..). Daar kun je inderdaad de school als tussenpersoon voor nodig hebben, maar daar hoeft je niet een enorme druk op die school te leggen qua geld, aandacht en moeite om een paar vragenlijsten door te spelen naar ouders en leerlingen. Het is gewoon kul, en ik zie het gewoon als angst, we zijn gewoon bang voor een paar telefoontjes van de VO-raad”* (Inspecteur VI).

De VO-raad zou naar de inspectie bellen omdat zij schoolbesturen willen behoeden voor te veel toezicht- en bevraginglast. De inspectie en de VO-raad hebben in dit kader een overeenkomst getekend, met betrekking tot Vensters voor Verantwoording. Hierin wordt onder andere gesteld dat Vensters voor Verantwoording ernaar streeft de definities van de indicatoren zoveel mogelijk overeen te laten komen met de definities die door de inspectie gehanteerd worden (Slagter & Steur, 2010: 1). Daarbij blijkt uit de overeenkomst dat de inspectie in eerste instantie geen extra informatie bij de school zal opvragen over enkele grote onderwerpen, als de school dit al in Vensters voor Verantwoording heeft opgenomen. Eén onderdeel is de tevredenheid van de leerlingen en van de ouders (VO-raad, 2010: 2).

De schoolleider, die VvV gebruikt en de meeste inspecteurs begrijpen deze ontwikkeling. Er moet een trade- off gemaakt worden tussen het mengen in de horizontale dialoog. Want de inspectie plukt van de informatie, die in eerste instantie is bedoeld voor de horizontale partners. Maar in het kader van de bevraginglast is het vooral praktisch om wel van die informatie te plukken. Eén inspecteur vindt de gehele overeenkomst slechts een manier om de buitenwereld tevreden te houden.(Inspecteur VI) Omdat één zin van de overeenkomst al het vorige teniet doet, zo stelt hij. Het gaat om deze volgende zin: *“(..) blijft ondanks deze afspraken de inspectie te allen tijde gerechtigd om informatie bij scholen op te vragen die zij voor het uitoefenen van haar taak nodig heeft”* (VO-raad, 2010:1).

Op de stoel van de bestuurder

Op de vraag of de inzet van leerlingenparticipatie ertoe zou kunnen leiden dat de inspectie op de stoel van de bestuurder zou gaan zitten, zijn de antwoorden verschillend. Door iedereen wordt het als onwenselijk ervaren dat een inspecteur de stoel overneemt van de bestuurder.

Als direct contact met de leerlingen wordt gezocht, zonder hierbij het bestuur te betrekken, wordt over de grens gegaan, denken veel medewerkers. De relatie zou immers tussen bestuur en leerlingen in orde moeten zijn. *“We moeten niets om de school heen doen, dat werkt tegen ons. Want het bestuur ziet ons minder graag komen, en werkt misschien ook wel een slechte verstandhouding tussen leerlingen en bestuur in de hand”* (Inspecteur IV). Scholen kunnen niet tot veel gedwongen worden, maar de toezichthouders vinden wel dat bijvoorbeeld het afnemen van vragenlijsten op scholen en het voldoen aan de horizontale dialoog meer gestimuleerd kan worden. Dit kan door toe te lichten, wat het nut is van deze trends.

Eén inspecteur vindt dat de schoolleiders niet zo moeten zeuren. *“Wij zijn inspectie, we hoeven niet zo veel rekening met ze te houden”* (Inspecteur VI). De inspecteur is zich bewust dat hij wat meer een eenling is in deze zaak. Hij is ervan overtuigd dat leerlingen niet per se via het bestuur tot de inspectie hoeven komen.

Vertrouwen

In de WOT is gezien dat vertrouwen in het toezicht een meer centrale positie in gaat nemen. Eén inspecteur vindt vooral dat er inderdaad meer vertrouwen moet komen in de besturen. Zij moeten zichzelf verantwoorden, middels publieke verantwoording en de inspectie moet dat voor waar aannemen totdat het tegendeel bewezen is. Hier hoeven ze wat hem betreft niet naar op zoek te gaan, want als het mis is op een school, dan komen er wel signalen binnen (Inspecteur V). Wat deze inspecteur betreft hoeven onderzoeken als de vierjaarlijkse onderzoeken niet langer plaats te vinden. Leerlingenparticipatie vindt deze inspecteur dan helemaal onzin.

Dit vertrouwen gaat veel medewerkers te ver, zij willen graag met eigen ogen een school zien en dan pas vertrouwen op de informatie die is verstrekt. Leerlingen kunnen hierin bijdragen door de inspecteur ook nog informatie te verstrekken. Het vertrouwen dat men heeft in schoolbesturen, maar ook in stakeholders die het toezicht helpen door informatie te geven, wordt niet altijd gegeven. De inspecteurs hechten veel waarde aan zaken met hun eigen ogen beschouwen. Dit is natuurlijk tijdsintensief en niet altijd de meest effectieve manier, aldus de inspectietop. *“Dan moeten wij leren dat we ook vertrouwen op wat die stakeholders zeggen. Maar nee, we geven niets uit handen tot we het met de toezichtogen hebben gezien”* (Bijeenkomst inspectietop).

De respondenten geven aan dat als scholen van voldoende kwaliteit echt meer vertrouwd moeten worden, dat leerlingen inzetten om de informatie van besturen te verifiëren en falsificeren niet logisch is.

7.3 Conclusie

De juridische kaders van de WOT geven enkele juridische randvoorwaarden weer waar het beleid van de inspectie rekening mee dient te houden. Zo moet de inspectie er rekening mee houden dat de toezichtlast beperkt blijft. Een van die onderdelen die tot toezichtlast leidt is bevraginglast. Met betrekking tot leerlingenparticipatie, heeft dit voornamelijk invloed op de mogelijkheid om vragenlijsten uit te zetten. Vragenlijsten, en de resultaten die hieruit voortkomen worden als waardevol gezien door de respondenten. Echter, de toezichtlast en bevraginglast worden getracht waar mogelijk te beperken. Een directe vragenlijst wordt hierdoor niet als positief ervaren.

In de WOT wordt gesteld dat de functionerende schoolbesturen meer vertrouwen verdienen, het toezicht dient hier rekening mee houden. Scholen dienen zich in eerste instantie naar hun stakeholders te verantwoorden. In de vorm van horizontale verantwoording en de horizontale dialoog dienen provisie- en cliëntenlogica samengebracht te worden. De Inspectie van het Onderwijs zou hier mogelijkerwijs tussenin kunnen gaan staan als zij zelf directe banden aangaan met leerlingen. Dit wordt als onwenselijk gezien door de medewerkers. Dit is ook een reden waarom directe vragenlijsten niet wenselijk geacht worden. Indirecte vragenlijsten worden aantrekkelijker bevonden. Wanneer het vertrouwen in besturen van scholen hoger

geacht wordt, lijkt het inzetten van leerlingen om hun informatie te verifiëren en falsificeren onlogisch.

In het kader van een grotere autonomie van de scholen is het voor de inspectie onmogelijk af te dwingen dat scholen de LAKS- monitor of VvV invullen. De wet- en regelgeving zijn grofmazig omschreven. De inspectie kan geen zaken voorschrijven die niet wettelijk zijn vastgelegd. Wel kan de inspectie deze frames stimuleren bij de schoolbesturen.

Hoofdstuk 8: Conclusie

“De belangrijkste groep zijn de leerlingen. Dus als je het ook zo gaat wegen dan kan je tot de conclusie komen dat de leerling als bron in toezicht heel marginaal is”(Toezichtdirecteur).

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraagstelling van dit onderzoek beantwoord. In het antwoord zullen de koppelingen tussen de theorie en de bevindingen meegenomen worden.

- Hoe en binnen welke randvoorwaarden kan leerlingenparticipatie bijdragen aan het effectieve toezicht door de Inspectie van het Onderwijs?

Onder de term effectieve informatieverzameling wordt verstaan: *De informatie over de kwaliteit van dienst of product wordt vergaard op effectieve wijze. Doelmatigheid kan tot uiting komen door ervoor te zorgen informatie niet dubbel te verkrijgen, dus door gebruik te maken van de informatie die beschikbaar gesteld wordt en daarbij door rekening te houden met de referentiekaders van de stakeholders, die betrokken worden.* Leerlingenparticipatie onderaan de ladder kan een bijdrage leveren aan het effectieve toezicht en de effectieve informatieverzameling. Die bijdrage komt voort uit het feit dat leerlingen veel observaties tijdens de schoolcarrière doen, daarnaast zijn zij te bestempelen als de klanten van het onderwijs, waarvan een steeds meer centrale positie wordt verwacht. Echter, zoals het citaat van de toezichtdirecteur hierboven weergeeft, is die bijdrage beperkt.

Het laten participeren van leerlingen vraagt om enkele vereisten en hier kan de Inspectie van het Onderwijs niet helemaal aan voldoen op dit moment. Arnstein geeft in haar onderzoek aan dat onderaan de participatieladder, participatie het gevaar kent van voornamelijk symbolisch ingezet worden. Dit wordt tokenism genoemd. De inspectie kan claimen alle perspectieven te hebben gezien in het toezicht, maar in werkelijkheid spelen leerlingen een kleine rol. De invloed van het toezicht in samenhang met de leerlingen is nog beperkt. De ruimte om van echte invloed te zijn, wordt binnen het toezicht niet geboden voor leerlingen. Het gevoel van afhankelijkheid zowel tussen leerlingen en inspectie is marginaal. Een gebrek aan afhankelijkheid kan volgens de auteurs Pröpper en Steenberg leiden tot vrijblijvendheid. Dat men meerwaarde ziet in participatie is van groot belang. Anders wordt participatie doelloos. De meerwaarde van de inzet van leerlingen wordt met name gezien in de inhoudelijke verrijking, de informatievoorziening groeit door de inzet van leerlingen. Andere mogelijke vormen van meerwaarde van participatie worden niet verwacht van methoden onderaan de participatieladder. Simmonds en Birchall onderscheiden verschillende vormen van motivaties om te participeren voor de participanten. Uit hun onderzoek blijkt dat met name maatschappelijke/gemeenschappelijke doelen nagestreefd worden middels participatie. De leerlingen geven ook deze redenering voor het willen participeren in het toezicht. Namelijk dat het goed voor de school en het onderwijs is om hun visie weer te geven. De leerlingen vinden het daarbij fijn om hun mening te mogen geven, dit is de belangrijkste individuele winst. De leerlingen zien ook individuele kosten van participatie, namelijk in hun vrije tijd is er minder behoefte aan participatie. Leerlingen hebben niet allemaal zin om inzet te tonen, want het kost tijd, het wordt niet als nuttig ervaren en er zijn leerlingen te verlegen om te participeren. De leerlingen hebben het allen als prettig ervaren te zijn gevraagd om te

participeren. Ze geven aan dat dit hen motiveerde. Het punt van Birchall en Simmonds is hiermee bevestigd. *“It doesn’t only matter that people get asked to participate, it matters who does the asking.”*

De inspectie voldoet niet aan alle vereisten van participatie. Leerlingen worden nog niet door alle medewerkers als echte stakeholders benaderd. Meerdere bevindingen tonen aan dat er een bepaalde mate van tokenism zit in de participatie van leerlingen. Zo zijn de indicatorenlijsten veelal al ingevuld, alvorens met de leerlingen is gesproken. Tijdens audits en evaluaties wordt er niet bij de leerlingengesprekken stilgestaan, in tegenstelling tot de gesprekken met de besturen. De LAKS monitor is beschikbaar voor het toezicht, het LAKS geeft de inspectie zelfs een stem in de vragen die opgesteld worden. Toch wordt het niet in het toezicht ingezet. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de informatie over de tevredenheid, die Vensters voor Verantwoording via scholen levert. De medewerkers zien bij een krapte van tijd en geld, weinig prioriteit in de inzet van leerlingen in het toezicht. En een laatste duiding van beperkte invloed is dat de leerlingengesprekken door één inspecteur gevoerd worden tijdens een inspectieonderzoek, terwijl gesprekken met docenten en schoolbestuur met zijn tweeën worden gevoerd.

Gesprekken

Hieronder wordt schematisch geschetst wat men als voor- en nadelen van de huidige leerlingengesprekken aandraagt.

Voordelen	Nadelen
Leerlingen praktisch geselecteerd	Selectiemethode leerlingen niet betrouwbaar
De informatie kan worden geverifieerd en gefalsificeerd	Leerlingen hebben weinig invloed op de informatie die ze leveren
Een gesprek biedt diepgang	Leerlingen zijn niet per se een afspiegeling van de school
De vragen kunnen worden aangepast op situatie	Sommige inspecteurs hebben moeite met houding t.o.v. de leerlingen

De selectiemethode van leerlingen wordt niet als betrouwbaar gezien omdat de school hier vrij in is. Dit leidt ertoe dat men stelt dat leerlingen geen afspiegeling van de school zijn. Een veelgenoemde oplossing zou het a-select kiezen van leerlingen door de inspectie kunnen zijn.

Voordelen	Nadelen
Meer representatief	Leerlingen niet langer benaderd door “vertrouwd” persoon
Wordt hierdoor als meer betrouwbare informatie gezien	De leerlingen, die worden gekozen zijn niet per se gemotiveerd
Invloed leerlingen zou kunnen groeien	De informatievoorziening kan dalen, als vooral teruggetrokken leerlingen worden geselecteerd
Ontneemt schoolleiders een dilemma	Het is meer organisatie voor de inspectie

Een ander nadeel is dat de leerlingen die nu worden geselecteerd door het bestuur, mede worden geselecteerd op de gespreksvaardigheden. Op de skills (eerdere ervaring met participeren, hoge opleiding), zoals Simmonds en Birchall dit noemen, van leerlingen kan niet langer worden geselecteerd als at random selecteren wordt ingevoerd.

De leerlingengesprekken kunnen volgens de respondenten in waarde toenemen als de inspecteurs om weten te gaan met de stakeholders, met wie ze spreken. Leerlingen vragen om andere houding dan andere gesprekspartners, een belerende houding wordt als valkuil genoemd. Er wordt nog niet op effectieve wijze rekening gehouden met de stakeholders.

Een confrontatiemodel is een mogelijkheid, die de gesprekken aan invloed zou kunnen doen toenemen. Op dit moment bepalen de inspecteurs de agenda, welke informatie getoetst wordt. Leerlingen worden geraadpleegd in hoeverre de observaties van de inspecteurs kloppend zijn. Het confrontatiemodel maakt de gesprekken opener en geeft leerlingen de ruimte toevoegingen te doen, wat ze meer tot de rol van adviseur verheft. Leerlingengesprekken een meer centrale positie geven, kan leerlingenparticipatie een trap hoger op de ladder brengen.

De inspecteurs en medewerkers die de informatie van leerlingen wel als invloedrijke informatie bezien, denken dat dit model bijdrage levert. Zij denken dat een confrontatiemodel ertoe kan leiden dat minder lessen hoeven worden geobserveerd, slechts die lessen waarin risico's zijn genoemd door de leerlingen. De andere medewerkers achten echter hun eigen observaties van groter belang. Het ter discussie stellen van hun observaties door leerlingen wordt als minder gewenst ervaren.

Vragenlijsten

Door middel van de inzet van Vensters voor Verantwoording en de LAKS-monitor kunnen dubbele tevredenheidsmetingen voorkomen worden. Deze vragenlijsten helpen veel indicatoren beantwoorden, die door de inspectie van belang geacht worden. Waardoor een directe vragenlijst overbodig wordt, zeker als deze ook de algemene tevredenheid meet.

Voordelen	Nadelen
Veel respondenten	Weinig diepgang
Mogelijkheden tot benchmarken	Vragen niet altijd af te stemmen op situatie
Veel informatie die indicatoren kan helpen te beantwoorden	Gevaar van sociaal wenselijke antwoorden
Relatief snel en goedkoop	Scholen kunnen niet gedwongen worden vergelijkbare vragenlijsten uit te zetten

De nadelen van vragenlijsten zijn grotendeels op te vangen, door de leerlingengesprekken. Vragenlijsten van VvV, LAKS en de gesprekken kunnen elkaar zodoende aanvullen.

Overige opties

Andere methoden, die zich lager op de participatieladder bevinden, worden niet gewaardeerd. Zo denken de sprekers binnen de inspectie dat het spreken met de inspraakorganen van de school kan leiden tot onrust. Ondanks de opvatting dat bij die organen veel informatie zit. Hieruit blijkt de coöptatieve relatie tussen bestuur en inspectie. Enerzijds is de inspectie competitief en willen ze het onderste uit de kan halen bij onderzoeken om scholen zo objectief

mogelijk te beoordelen. Anderzijds is met coöperatief, de school moet goed verder draaien nadat een inspectie is langs geweest. Te veel het bestuur in het harnas jagen is niet gewenst. Een inlooptuurtje wordt door de respondenten als onverstandig ervaren, omdat de stap hoog is voor leerlingen en omdat de informatie gefragmenteerd en onbetrouwbaar kan zijn. Het WRR rapport stelt dat het bij informatievergaring van belang is dat eenmalige alarmeringen gefilterd kunnen worden van structurele problemen. Een inlooptuurtje lijkt te veel aan te sturen op het eerste. Een lekeninspecteur wordt eventueel wel als een optie gezien, maar dit is een methode hoger op de ladder. De leerlingen participeren dan dermate dat ze de pet van inspecteur op krijgen. De schoolleiders zouden er weinig moeite mee hebben als deze methodes ingezet zouden worden op hun school.

Risicoanalyse

In de risicoanalyse staan op dit moment de opbrengsten centraal. Dit zijn cijfermatige indicatoren en hierop kan effectief worden toegezien. De Bruijn geeft echter aan dat hierop meten tot strategische effecten kan leiden, waardoor het toezien in plaats van tot kwaliteit tot verbloemgedrag leidt. De respondenten geven aan dat de opbrengsten inderdaad oproepen tot strategische effecten. De inspectie wil de opbrengsten dan ook minder centraal gaan stellen in het toezicht. Wat in eerste instantie betekent dat de andere risico-boxen meer aandacht zullen verkrijgen. Leerlingen spelen hierin nu een beperkte rol, maar de boxen zijn in het algemeen nog niet optimaal ontwikkeld. Leerlingen kunnen in de jaarstukken een rol gaan spelen, door de welbevinden- enquêtes hierin op te nemen. De signalenroute is in ontwikkeling, hierin kunnen leerlingen bijdragen door melding te maken van misstanden in de wet- en regelgeving of kwaliteit van het onderwijs. Leerlingen weten die route nog niet zo goed te vinden.

Eerste trap op de ladder

In het algemeen wordt gesteld dat de inspectie überhaupt nog steken laat vallen in hun rol als informatieverstrekker. Als voorbereiding op participatie kan informatieverstrekking van de inspectie doelmatigheid versterken, denkt men. Een informatiefolder of pakketje zou gesprekken doelmatiger kunnen laten verlopen, doordat leerlingen al weten wat de inspectie komt doen. Als leerlingen snappen waarom ze participeren, participeren ze beter, is het idee.

Randvoorwaarden

De organisatie van de Inspectie van het Onderwijs biedt enkele randvoorwaarden. Enerzijds zijn er de structurele randvoorwaarden. Dit zijn de rationele overwegingen waarop gestuurd wordt in een organisatie. Zoals hoe de organisatie gestructureerd wordt en hoe tijd en geld verdeeld wordt. Participatie vraagt volgens Pröpper en Steenberg om voldoende capaciteiten aan beide zijden van het spectrum. De capaciteiten zijn krap binnen de inspectie, de inzet van leerlingenparticipatie moet dus binnen de mogelijkheden van tijd van de inspecteurs en geld van de organisatie passen. De grootste wens is dan dat participatie investeringen bespaart. Het optimaliseren van de gesprekken en de inzet van indirecte vragenlijsten lijken relatief toegankelijke en goedkope methoden. Als het doel is om participatie onder aan de ladder te optimaliseren, zijn dit de meest gewaardeerde methoden. Dit is mede aangegeven door de inspecteurs. Zij vormen de tweede structurele randvoorwaarde. Zeker in een professionele bureaucratie is het van belang dat de professionals achter nieuw beleid staan. Idealiter staan de inspecteurs achter leerlingenparticipatie, hierbij moet rekening gehouden worden met een

lichte neiging tot traditioneel denken onder professionals. Wanneer bijvoorbeeld nieuwe vormen van participatie voorgesteld worden, is de eerste reactie een afwijzende reactie.

In de theorie is gesteld dat professionals sterk gefocust zijn op kwaliteit. Hier hechten inspecteurs veel waarde aan. Een deel van de inspecteurs vindt dat die kwaliteit met name tot stand komt doordat met toezichtogen een school wordt gezien. Een grotere rol van leerlingen wordt door hen niet gewaardeerd, ook al zou dat effectiever en doelmatiger werken kunnen bevorderen, omdat inspecteurs niet iedere school meer hoeven te observeren.

De tweede organisatorische vorm van randvoorwaarden zijn de HR randvoorwaarden. Een organisatie moet ervoor zorgen dat het personeel, alsmede de organisatie afhankelijk zijn van elkaar. Waardoor optimaal van elkaar kan worden geprofiteerd. Hiervoor zijn training, feedback en motivatie van groot belang. Een organisatie als de Inspectie van het Onderwijs heeft communicatievaardigheden hoog in het vaandel staan, zeker die vaardigheden bij de inspecteurs, de uitvoerende groep. Communicatie is met name van belang met betrekking tot de leerlingengesprekken. Scholing en feedback zijn mogelijkheden om inspecteurs te trainen in hun gespreksvaardigheden. Hier zien de meeste medewerkers van de inspectie meerwaarde van in. Zodat meer rekening gehouden kan worden met de stakeholders, waarmee gesproken wordt.

De institutionele randvoorwaarden komen tot stand door de verhouding tussen de drie logica's. Doordat de verstatelijking vroeg zijn intrede deed, heeft de institutionele logica een grote macht gekend op de sector. De provisiel logica en de cliëntenlogica zijn minder sterk ontwikkeld. De laatste decennia heeft de staat gestuurd op een versterking van de twee andere logica's. Waar de schoolbesturen verantwoording moeten afleggen en de gebruikers gaan sturen op die kwaliteit van het onderwijs, door middel van de horizontale verantwoording en horizontale dialoog. De inspectie dient hier in navolging van de WOT gebruik van te maken door die verantwoording in het toezicht mee te nemen. Ondanks dat de scholen nog niet optimaal functioneren in hun horizontale dialoog, denkt de inspectie dat zij scholen hiertoe de kans moeten geven en niet zelf allerlei systemen organiseren om langs de horizontale dialoog te opereren. Daarbij geeft de WOT aan dat toezicht meer vanuit vertrouwen dient te gebeuren. Wanneer meer vertrouwen in de scholen, die voldoende presteren, wordt toegekend, lijkt de stap om de cliënten meer in te zetten in het toezicht onlogisch. Zeker wanneer zij ingezet worden om de informatie vanuit de besturen te verifiëren en te falsificeren.

De coöptatieve relatie tussen inspectie en bestuur is te herkennen in de relatie schoolbestuur en onderwijsinspectie. De toezichthouder moet niet alleen competitief willen zijn en achter de besturen hun rug om informatie inwinnen. Van de inspectie wordt daarnaast een coöperatieve houding verwacht en leerlingenparticipatie mag dan ook niet leiden tot een verslechterde relatie tussen bestuur en inspectie. Het vertrouwen dat de inspecteurs aangeven te hebben in de besturen en in hun capaciteiten om het kwaliteit van het onderwijs op een hoog niveau te brengen, heeft invloed op hoe gedacht wordt over leerlingenparticipatie. De inspecteurs die besturen van opportunistisch en strategisch gedrag verdenken, hechten meer waarde aan de rol van leerlingen in het toezicht dan de inspecteurs die de besturen meer als partner beschouwen. Ten slotte dient de toezichtlast en de bevraginglast beperkt te blijven, een terughoudende en selectieve houding van de inspectie wordt verwacht. Dit maakt het inzetten van methoden, die

dubbele informatie voorkomen aantrekkelijk en het optimaliseren van huidige werkwijzen is meer op zijn plaats dan het inzetten van allerlei nieuwe projecten.

Dus zijn leerlingen in zicht in het toezicht? Leerlingen zijn altijd in zicht geweest in het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Onderaan de participatieladder spelen leerlingen echter al snel een symbolische rol. Hieronder volgen aanbevelingen ten aanzien van leerlingenparticipatie en het toezicht door de inspectie van het onderwijs.

Hoofdstuk 9: Aanbevelingen

Op basis van de theorie en de bevindingen zal ik nu aanbevelingen doen ten aanzien van de Inspectie van het Onderwijs. Hierin is meegenomen dat in het najaar van 2011 de mogelijkheid geboden wordt om pilots uit te zetten met betrekking tot de inzet van leerlingen in het toezicht. Alvorens zaken uitgetest worden, is het van belang om eerst helder te verkrijgen met welk doel leerlingen worden ingezet in het toezicht. Wanneer het doel enkel is de informatievoorziening zo volledig mogelijk te maken, dan bieden de mogelijkheden onderaan de participatieladder ruimte. Gesteld kan worden dat leerlingen, die participeren onder aan de ladder met name het toezicht van de inspectie kunnen ondersteunen, door het geven van (additionele) informatie. Wanneer het doel is leerlingen een stem te geven en een sturende functie in het onderwijsproces, de rol van toezichthouder in bepaalde mate, dan dienen mogelijkheden hoger aan de participatieladder te worden onderzocht.

Aanbeveling 1: Kritisch evalueren huidige werkwijze

Tot nu toe zijn de leerlingengesprekken nog niet in de evaluaties of audits opgenomen. Uit dit onderzoek blijkt dat er vraagtekens te plaatsen zijn bij de effectiviteit van de gesprekken.

- Test uit in hoeverre informatie verschilt, die voortkomt uit leerlingen gekozen door het bestuur en door leerlingen die at random zijn gekozen door de Inspectie van het Onderwijs. Als de informatie van at random gekozen leerlingen betrouwbaarder geacht wordt door de inspecteurs. Dan is de kans groter dat die informatie ook daadwerkelijk invloed heeft. De resultaten staan dan namelijk minder ter discussie.
- Test uit (en vraag na bij de BVE sector) of het confrontatiemodel werkt. Dit biedt leerlingen de kans om meer invloedrijk te kunnen zijn, doordat ze als adviseur informatie verstrekken in plaats van als geconsulteerde. De informatie, die zij verstrekken krijgt dan een centralere positie.

In de risicoanalyse spelen leerlingen een beperkte rol als informatiebron. Deze box zou eenduidiger als mogelijkheid aangedragen kunnen worden naar de leerlingen toe. Door publicaties als: *klachten in het onderwijs* is het voor te stellen dat leerlingen niet begrijpen dat signalen welkom zijn. Qua jaarstukken kan de informatie van leerlingen meer gewaardeerd worden. De uitkomsten van de vragenlijsten van het LAKS en Vensters voor Verantwoording kan indirect informatie van leerlingen opleveren. Wanneer de inspectie instellingen stimuleert om die zaken op orde te hebben en via de jaarstukken te rapporteren, kan op die wijze leerlingenparticipatie een rol spelen. Voorafgaand aan een onderzoek kunnen de opvallende resultaten uit vragenlijsten worden gepresenteerd aan de inspecteurs.

Aanbeveling 2: Houding van de inspectie

Participatie vraagt om een open houding van de organisatie, die participatie inzet. Aan de vereisten kan de inspectie op dit moment nog niet voldoen. De inspecteurs geven nog in beperkte mate aan de invloed van het toezicht te willen en kunnen delen met de leerlingen.

Het is dan ook van belang dat de professionals inzicht krijgen in de waarde van het laten participeren van leerlingen. De inspecteurs zouden inspraak kunnen hebben in de methoden. Dit kan helpen ertoe te leiden dat participatie in het toezicht minder symbolisch wordt uitgevoerd.

Het is echter niet zo dat enkel de inspecteurs leerlingen symbolisch in het toezicht toelaten. De organisatie aan sich kan ook zaken veranderen waardoor de waarde van de leerlingen meer tot uiting komt. Zo raad ik aan dat ook de gesprekken met de leerlingen als werkwijze geëvalueerd worden en dat tijdens de audits de auditors ook letten op deze gesprekken.

De gespreksvaardigheden van de inspecteurs verdienen aandacht. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanpak van de inspecteurs verschilt met betrekking tot de leerlingengesprekken. Doordat de gesprekken met de leerlingen door één inspecteur wordt verricht, in tegenstelling tot de (meeste) andere gesprekken op een onderzoek, wordt het onderling feedback geven tussen inspecteurs bemoeilijkt. Ik beveel dan ook aan dat er mogelijkheden worden geboden dat inspecteurs onderling elkaar feedback kunnen geven, ten aanzien van de leerlingengesprekken.

Een ander organisatorisch punt dat in dit onderzoek naar voren is gekomen, is dat er sprake is van verkokering binnen de Inspectie van het Onderwijs. Alvorens er nieuwe pilots en ideeën worden bedacht kan het raadzaam zijn om rondvraag te doen onder de andere sectoren of er sprake is geweest van een vergelijkbaar onderzoek of pilot. Zo kan onderling van elkaar geleerd worden, en mogelijkwerwijs geld en tijd bespaard worden.

Aanbeveling 3: Bovenaan de ladder

“Wanneer de inspectie erin slaagt de belanghebbenden beter te positioneren, kan ook via hen de besturen tot verdere kwaliteitsverbetering worden aangezet” Dit is te lezen in de evaluatie risico gestuurd toezicht. Er zijn echter grote vraagtekens te plaatsen bij het idee dat participatie, ook onder aan de ladder, de rechterkolom van het governancemodel (figuur 1) op die manier gaat sterken. Aangezien de positie van de leerlingen niet echt verandert, dit kan uiteraard wel effectiever. Maar van een vragenlijst invullen of een gesprek van een half uur met een inspecteur verwachten leerlingen, inspectie medewerkers en schoolleiders niet dat dit zal leiden tot voice en sturing vanuit de leerlingen in de school. Om belanghebbenden echt in positie te brengen, moet naar de bovenste delen van het participatiemodel gekeken worden.

Mogelijke ideeën die door medewerkers van de inspectie zijn genoemd:

- Leerlingen de lessen laten observeren, aan de hand van de kwaliteitsindicatoren. De inspectie kan deze informatie gebruiken. Als dit succesvol blijkt, kan dit inspecteurs de tijd besparen om zelf lessen te observeren.
- Leerlingen instellen als lekeninspecteurs. Een aantal leerlingen worden getraind om te letten op de kwaliteit van het onderwijs en nemen taken over van de professionele inspecteurs.

Methoden hoger op de participatieladder kunnen ook tot besparingen leiden. Als leerlingen een deel van het toezicht over kunnen nemen, zou het uiteindelijk zo kunnen zijn dat schoolonderzoeken niet langer door professionele inspecteurs gedaan wordt op functionerende scholen, maar door de leerlingen wordt uitgevoerd, totdat er sprake is van risico's en de professionele toezichtogen gewenst zijn.

Aanbeveling 4: Motiveer de leerling

Wanneer de doelen helder zijn en leerlingenparticipatie wordt nagestreefd is het uiteraard van belang dat ook de leerlingen willen participeren.

In dit onderzoek is bij een totaal aantal van 18 leerlingen getoetst wat motivaties zijn om te participeren. Deze aanknopingspunten kan de inspectie gebruiken bij het stimuleren van leerlingen om te participeren. Zo blijken leerlingen gemotiveerd te raken omdat ze het idee hebben dat het goed is voor de school. De inspectie kan op die gemeenschappelijke doelen aansturen. Leerlingen geven verder aan minder gemotiveerd te zijn in hun vrije tijd. Zo kan erop aangestuurd worden dat de LAKS-monitor of VvV tijdens een les worden ingevuld door de leerlingen.

De inspectie zou daarnaast iets kunnen doen met het voorbereiden van de leerlingen en andere stakeholders in het onderwijs, alvorens een bezoek gebracht wordt of een methode tot uiting wordt gebracht. Bij enquêtes kan dit verduidelijken waarom de vragen gesteld worden en de mogelijkheid van sociaal wenselijke antwoorden beperken. Bij gesprekken kan dit de introductie vanuit de inspectie verkorten, want de leerlingen weten al waarom ze daar zitten. Het idee is helder, als leerlingen begrijpen waarom ze participeren, participeren ze beter.

Hoofdstuk 10: Discussie

In de discussie wordt gereflecteerd op het onderzoek en worden de onderdelen aangehaald die ter discussie staan. Allereerst zal de betekenis van dit onderzoek aan de orde komen. Dan zullen de kanttekeningen worden besproken. Ten slotte wordt beschreven in hoeverre en waarin vervolgonderzoek gewenst is.

Betekenis van het onderzoek

Dit onderzoek heeft betekenis. Er ligt een onderzoek waarin veel informatie is verzameld over de relatie tussen leerlingen en Inspectie van het Onderwijs. Deze informatie is breed en relatief globaal. Op basis van deze informatie kan de inspectie stappen ondernemen ten aanzien van participatie. Juist omdat de klanten van (publieke) dienstverlening steeds centraler komen te staan. Dit onderzoek draagt bij aan de stappen die de inspectie kan zetten, doordat meerdere methoden zijn verkend en voorwaarden aan het licht zijn gekomen. Dit onderzoek biedt de inspectie ook inzichten over de organisatie zelf. Zo is aan het licht gekomen dat er sprake is van verkokering binnen de Inspectie van het Onderwijs. Er zijn in de maatschappelijke relevantie enkele spanningsvelden genoemd, waarmee het onderwerp van dit onderzoek te maken zou kunnen krijgen. Die spanningen waren niet onderzocht of meegenomen als het onderzoek seq. naar de mogelijkheden van participatie had gekeken, zonder de institutionele en organisatorische randvoorwaarden mee te nemen.

Een bijdrage aan de wetenschap biedt dit onderzoek door te belichten dat leerlingenparticipatie breder is dan slechts het opereren binnen de school. Daarnaast richten veel wetenschappelijke onderzoeken zich op de invloed van overheidsbeleid, op de klanten (ouders en leerlingen), zoals het onderzoek van Janssens. Terwijl dit onderzoek kijkt wat de invloed van leerlingen, door middel van de informatie die zij kunnen bieden, bijdraagt aan het toezicht. Ten slotte laat dit onderzoek zien dat het van belang is om de context van een organisatie mee te nemen in het onderzoek. Het maakt het onderzoek minder extern valide, maar verhoogt de waarde omdat meerdere factoren zijn belicht.

Kanttekeningen bij het onderzoek

Dit onderzoek heeft betekenis gehad, zowel maatschappelijk als wetenschappelijk. Er zijn echter enkele kanttekeningen te plaatsen bij het onderzoek.

- Dit onderzoek is een masterthesis. Met een tijdsdruk is deze scriptie tot stand gekomen. Waardoor niet ieder deelonderwerp de aandacht heeft gekregen, die het wellicht verdient. De risicoanalyse is bijvoorbeeld wel meegenomen in het onderzoek, maar alleen de invloed van leerlingen op de risico- boxen had al voldoende input kunnen leveren voor een geheel onderzoek.
- De visie van de (oud) inspecteurs is breed onderzocht, er is met een relatief grote groep betrokkenen gesproken. De ruimte voor de visie van de leerlingen en schoolleiders is beperkter geweest. Er is zowel met een kleine groep leerlingen als met een klein deel schoolleiders gesproken. Omdat het om een verkennend onderzoek gaat, zijn de bevindingen wel meegenomen. De informatie van de leerlingen is echter te betwisten. Zij waren net in gesprek geweest met een inspecteur, en gevraagd met de

schoonleider. De vraag is of zij normaliter gesprekken en gevraagd worden ook zouden prefereren. De vraag is of hun visie, die van de gemiddelde scholier is.

- De test, die verricht is met betrekking tot de leerlingengesprekken is anders uitgevallen dan gepland. Ik heb een brief gestuurd naar de schoolleiders met de vraag of men mee wilde werken en een toelichting op het onderzoek. Achteraf had ik dit telefonisch toe moeten lichten, want de brief is niet juist geïnterpreteerd. Waardoor het tweede deel van de test niet is uitgepakt als gewenst.
- Het theoretisch kader kent enkele tekortkomingen. Zo is de relatie tussen de concepten nog niet eerder getoetst. Waardoor de relatie tussen de twee concepten nog niet . Zonder dat hierbij de mogelijkheid aanwezig was om andere onderzoeken aan te halen. Daarnaast is het concept van leerlingenparticipatie überhaupt nog weinig onderzocht en als het al is onderzocht, dan gaat het om leerlingenparticipatie binnen een instelling. Daarom is gebruik gemaakt van het concept burgerparticipatie, dit concept heeft echter met name betrekking op het laten participeren van burgers bij nieuw beleid en in mindere mate in de uitvoering van beleid of in het toezicht.

Dit onderzoek is rijk aan veel informatie. Veel facetten, die van belang leken en zijn gebleken heb ik willen betrekken in het onderzoek. Soms heb ik echter te veel willen betrekken. Waardoor er een lange scriptie is ontstaan, met veel globale informatie. Vervolgonderzoek kan meer diepgang bieden.

Vervolgonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs is een organisatie, die open staat voor het evalueren van hun eigen werkprocessen. Dit onderzoek levert daar bijdrage aan. Dit onderzoek behandelt echter veel en geeft relatief globale adviezen. Vervolgonderzoek kan uitkomst bieden in de specifieke onderwerpen. Zo biedt de inspectie ruimte om vanaf september enkele grote pilots uit te voeren met betrekking tot leerlingenparticipatie. Het daadwerkelijk uit gaan testen van methoden biedt aanvulling op dit onderzoek, doordat de diepgang in specifieke methoden en onderdelen gevonden kan worden. Zo kan door het daadwerkelijk testen van methoden de praktische haalbaarheid gemeten worden.

Uit dit onderzoek zijn twee interessante patronen naar voren gekomen. Zo blijkt dat wanneer de Inspectie van het Onderwijs meer vertrouwen in schoolbesturen heeft, de stap naar meer leerlingenparticipatie niet logisch is, zeker als het gaat om verifiëren en falsificeren. Vervolgonderzoek zou uit kunnen wijzen of het vertrouwen in besturen vanuit de inspectie kan.

De mate waarin inspecteurs invloed willen delen met betrokkenen hangt af van de waarde, die ze hechten aan de observaties doen met inspectieogen. Vervolgonderzoek zou kunnen uitwijzen waaruit het verschil ontstaat dat sommige inspecteurs de informatie van bijvoorbeeld leerlingen wel centraler willen zetten en waarom sommigen voornamelijk de eigen observaties centraal willen stellen. De rol van inspecteurs is belangrijk in een professionele bureaucratie en hun overwegingen kunnen aanknopingspunten bieden voor de toekomst van leerlingenparticipatie.

Ten slotte blijkt dat leerlingenparticipatie op scholen plaatsvindt, maar vaak niet de kwaliteit van het onderwijsleerproces behandelt. Vervolgonderzoek zou uit kunnen wijzen hoe dit komt, zodat leerlingenparticipatie ook intern de scholen van meer betekenis wordt voor de kwaliteit van het onderwijs.

Literatuurlijst:

Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Client: From Service-Delivery to Co-production*. Palgrave Macmillan

Arnstein, Sherry R.(1969). 'A Ladder Of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216 — 224

Bolman, L.G. & Deal T.E. (2003). *Reframing organizations. Artistry, choice and leadership*. San Fransisco: Jossey- bass

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs

Bruijn, de H. & Heuvelhof, ten E. (2005). *Handhaving: het spel tussen inspecteur en inspectee*. Utrecht: Lemma BV

Bruijn, de H. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Lemma.

Centraal Planbureau (2000, maart). *Financieringsstromen primair en voortgezet onderwijs geraadpleegd* via: www.cpb.nl/nl/general/org/afdelingen/ken/ (29 april 2011)

Gerrits, R. (12 februari 2011) Schooldirecteur: focus inspectie verkeerd *De volkskrant*

Hirschman, A. (1970) *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Massachusetts, USA: Harvard University Press

Hoeven, van der M. (2006) *Voortgang good governance in het onderwijs* Brief van de minister van OC&W: P&O/OCWV/2006/26686. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl/bestanden/...en...good-governance.../26686a.pdf (29 april 2011)

Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Geraadpleegd via: <http://doc.utwente.nl/50819/> (7 april 2011)

Jongeren organisatie beroepsonderwijs (datum onbekend). *Over de JOB-monitor*. Geraadpleegd via: http://www.JOB-site.nl/index.php?tmi_id=6 (18 april 2011)

Landelijk Actie komitee scholieren (datum onbekend). *Over de LAKS- monitor*. Geraadpleegd via: <http://www.LAKS-monitor.nl> (18 april 2011)

Maxwell, J. (2005). *Qualitative research design: an interactive approach*, Thousand Oaks, California: Sage

Meijer, A. & Homburg, V. (2008). *Op weg naar toezicht 2.0*. Den Haag: Boom juridische uitgevers

Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein: issues instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho

Oomens, M. Kooij, D. (2010). *Pilot horizontale verantwoording kwalitatieve invulling onderwijstijd vo. Eindrapportage fase 1*. Utrecht: Oberon

Ossewaarde, R. e.a. (2008). *Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel*. Geraadpleegd via: www.innovatieburgerparticipatie.nl (13-februari 2011)

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie*.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new government, governing without government. *Political studies, volume 44: issue 4 (652-667)*

Ridder, de J. (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Geraadpleegd via: <http://www.rug.nl/Rechten/faculteit/vakgroepen/bes/besk/besk-pdf/ORATIE.pdf> (20 mei 2011)

Simmonds, R. en Birchall, J. (2005). A Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the Participation Chain. *Social policy and administration. Volume 29, issue 3 (260-283)*

Sol, Y en Stokking, K. (2008). *Leerlingenparticipatie in het VO; vormen, processen, effecten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Sparrow, M.K. (2000) *The regulatory craft; controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington: Brookings Institution Press.

Thiel, van S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Scholen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Sociaal en cultureel planbureau

VO-raad (2008). *Code Goed onderwijsbestuur; Code 'Goed onderwijsbestuur' in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd via: <http://www.VO-raad.nl/themas/goed-bestuur/code-goed-bestuur>

VO-raad (2010). *Afspraken VO-raad – Inspectie van het Onderwijs over Vensters voor Verantwoording*. Geraadpleegd via: http://www.google.nl/search?rlz=1C1ASUT_nINL394NL394&sourceid=chrome&ie=UTF-8&q=inspectie+van+het+onderwijs+over++vensters+voor+verantwoording

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Wet op het onderwijstoezicht (WOT) (20 juni 2002). Geraadpleegd via: http://www.st-ab.nl/wetten/0723_Wet_op_het_onderwijstoezicht.htm (18 april 2011)

Wijziging van de wet op het onderwijstoezicht (WOT) (31 oktober 2009). Geraadpleegd via: <http://www.aocraad.nl/userfiles/file/WOT%20wetsvoorstel.pdf?PHPSESSID=90aecc54113c0af6cee61f8e71731840> (18 april 2011)

Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2011). a (niet gepubliceerd) *De oren en ogen van de inspectie... Participatie van ouders en scholieren in het toezicht*

Inspectie van het Onderwijs (2011). b (niet gepubliceerd) *Participatie ouders en leerlingen*

Inspectie van het Onderwijs (2011). c Website Inspectie van het Onderwijs. <http://www.onderwijsinspectie.nl/organisatie/Missie>

Inspectie van het Onderwijs (2010). a *Risicoanalyse Risico's op scholen in beeld* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2010). b *Jaarwerkplan 2011 Activiteiten Inspectie van het Onderwijs* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2010). c *Met scherpe blik. Meerjarenbeleidsplan Inspectie van het Onderwijs 2010-2014*

Inspectie van het Onderwijs (2010). d (niet gepubliceerd) *Risicogericht toezicht beoordeeld. Evaluatie van de theorie en praktijk van het onderwijstoezicht*.

Inspectie van het Onderwijs (2010). e (niet gepubliceerd) *Verslag discussie sectordag VO*

Inspectie van het Onderwijs (2009). a *Toezichtkader 2009 primair onderwijs voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Saskia Leijten, 2011: Leerlingen in (toe)zicht?

Inspectie van het Onderwijs (2009). b *Klachten over het onderwijs? Waar kun je terecht*
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie van het Onderwijs (2009). c *Introspectie 29^e jaargang nr.3*

Inspectie van het Onderwijs (2009). d (intranet) *Toezicht voor goed onderwijs, visie, missie en leidende principes sector VO.*

Bijlagen:

- Organogram Inspectie van het Onderwijs
- Koppeling van gewenste onderwerpen en methoden
- Aankondigingsbrief
- Indicatorenlijst 2010/2011 (ov- onderzoek)
- Brief ter verzoek om medewerking voor test
- Brief leerlingen: stellingen
- LAKS- monitor 2011
- Vensters voor verantwoordingvragenlijst
- Vragenlijsten voorgelegd aan de respondenten